

Bruselj, 29. junij 2018
(OR. en)

10679/18

Medinstitucionalna zadeva:
2018/0234 (NLE)

UD 145
CID 1
TRANS 302

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalnega sekretarja Evropske komisije: direktor Jordi AYET PUIGARNAU
Datum prejema:	8. junij 2018
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	COM(2018) 444 final
Zadeva:	Predlog SKLEPA SVETA o stališču, ki se v imenu Unije zavzame v delovni skupini Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo za carinska vprašanja, ki se nanašajo na prevoz, in v odboru za notranji promet Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo v zvezi s predvidenim sprejetjem nove konvencije o olajševanju postopkov pri prehodih čez meje za potnike, prtljago in prtljago brez spremstva v mednarodnem železniškem prometu

V prilogi vam pošiljamo dokument COM(2018) 444 final.

Priloga: COM(2018) 444 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 8.6.2018
COM(2018) 444 final

2018/0234 (NLE)

Predlog

SKLEP SVETA

o stališču, ki se v imenu Unije zavzame v delovni skupini Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo za carinska vprašanja, ki se nanašajo na prevoz, in v odboru za notranji promet Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo v zvezi s predvidenim sprejetjem nove konvencije o olajševanju postopkov pri prehodih čez meje za potnike, prtljago in prtljago brez spremstva v mednarodnem železniškem prometu

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. PREDMET UREJANJA PREDLOGA

Ta predlog zadeva Sklep o določitvi stališča, ki se v imenu Unije zavzame v delovni skupini Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo (v nadaljnjem besedilu: UN/ECE) za carinska vprašanja, ki se nanašajo na prevoz, in po potrebi v odboru za notranji promet Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo v zvezi s predvidenim sprejetjem nove konvencije o olajševanju postopkov na mejnih prehodih za potnike, prtljago in prtljago brez spremstva v mednarodnem železniškem prometu.

2. OZADJE PREDLOGA

2.1. Konvencija o olajševanju postopkov na mejnih prehodih za potnike, prtljago in prtljago brez spremstva v mednarodnem železniškem prometu

Predlagani osnutek konvencije o olajševanju postopkov na mejnih prehodih za potnike, prtljago in prtljago brez spremstva v mednarodnem železniškem prometu (v nadaljnjem besedilu: predlagani osnutek konvencije) je bil pripravljen na pobudo Organizacije za sodelovanje železnic (OSJD), v kateri je devet držav članic Evropske unije (Bolgarija, Češka, Slovaška, Poljska, Litva, Estonija, Latvija, Madžarska, Romunija). Osnutek je Ekonomski komisiji Združenih narodov za Evropo predložila Ruska federacija.

Konvencija s podobnim področjem uporabe že velja – Mednarodna konvencija iz leta 1952 za olajšanje prehoda meja za potnike in prtljago, ki se prevaža po železnici. Osem držav članic EU je podpisalo to konvencijo (Avstrija, Belgija, Francija, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Portugalska in Švedska¹). Zaradi različnih pravnih in postopkovnih težav te konvencije ni bilo mogoče posodobiti z njeno spremembo. Poleg tega so države članice Organizacije za sodelovanje železnic menile, da je bolje pripraviti novo konvencijo kot pristopiti k zastareli konvenciji iz leta 1952.

Predlagani osnutek konvencije zajema tri pomembna področja politike Unije: železnico, carino in pravni red Unije na področju upravljanja meja. Njen namen je pospešitev in poenostavitev mejnih kontrol v železniškem potniškem prometu. Glavni novi elementi osnutka konvencije so usklajene skupne mejne kontrole namesto dveh ali več zaporednih kontrol na obeh straneh meje; kontrole na premikajočih se vlakih, kadar urniki in postaje vlakov to omogočajo, ter urejanje podrobnosti sodelovanja s pomočjo dvostranskih ali večstranskih dogovorov. Ta predlog se nanaša na dve področji politike Unije: železnico in carino. Vidik pravnega reda Unije glede upravljanja meja bo predmet ločenega predloga.

2.2. Delovna skupina UN/ECE za carinska vprašanja, ki se nanašajo na prevoz

Delovna skupina UN/ECE za carinska vprašanja, ki se nanašajo na prevoz, deluje v okviru politik Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo in je pod splošnim nadzorom odbora za notranji promet. Vloga delovne skupine je začeti in nadaljevati dejavnosti, namenjene usklajevanju in poenostavitvi predpisov, pravil in dokumentacije za postopke na mejnih prehodih, ki se uporabljajo pri različnih načinih prevoza v notranjem prometu.

Unija je zastopana v delovni skupini, katere članice z glasovalno pravico so vse države članice Unije.

¹ Podpisale, vendar niso ratificirale.

2.3. Predvideni akt delovne skupine UN/ECE za carinska vprašanja, ki se nanašajo na prevoz

Seje delovne skupine za carinska vprašanja, ki se nanašajo na prevoz, bodo v letu 2018 potekale: od 12. do 14. junija ter od 16. do in 19. oktobra. Na eni od sej bo delovna skupina sprejela odločitev o odobritvi predlagane konvencije in o njeni predložitvi Odboru za notranji promet v formalno odobritev. Odbor se sestane enkrat letno v februarju.

Predvideni akt bo za pogodbenice zavezujoč v skladu s členom 22 osnutka konvencije, ki določa naslednje: „1. Ta konvencija začne veljati tri mesece po datumu, ko pet držav deponira svoje listine o ratifikaciji, sprejetju, odobritvi oziroma pristopu. 2. Za vsako državo, ki ratificira, sprejme, ali odobri to konvencijo ali k njej pristopi po deponiranju pete listine o ratifikaciji, sprejetju, odobritvi ali pristopu, začne konvencija veljati tri mesece potem, ko ta država deponira svojo listino o ratifikaciji, sprejetju, odobritvi ali pristopu“.

3. STALIŠČE, KI SE ZAVZAME V IMENU UNIJE

3.1. Stališče Unije

Unija se strinja s cilji osnutka konvencije in podpira zamisel o olajšanju železniškega potniškega prometa, vendar ni ugotovila nobene dodane vrednosti ali koristi osnutka konvencije za Unijo ali njene države članice. Novi osnutek konvencije ne bi nadomestil že obstoječih dvostranskih ali večstranskih sporazumov in tudi ni nujno, da bi olajšal sklepanje novih dvostranskih ali večstranskih sporazumov, saj osnutek konvencije ne vsebuje predloge za take sporazume. Številne določbe osnutka konvencije niso zavezujoče in jih ni mogoče izvajati brez ločenih dogovorov med zadevnimi stranmi. Zaenkrat bi bil lahko osnutek konvencije referenca za sklepanje prihodnjih večstranskih in dvostranskih sporazumov.

Z vidika **politike Unije o železnicah** osnutek konvencije ne bi imel dejanskega učinka v Uniji, zlasti ne v schengenskem območju. Tudi širše gledano je bilo ocenjeno, da bi bil cilj osnutka konvencije zlasti določanje referenčnega okvira za dvostranske sporazume, ne pa trdnega in doslednega mednarodnega pravnega okvira za olajšanje potniškega prometa. Zato se ne pričakuje, da bo osnutek konvencije v svoji sedanjí obliki prinesel kakršnekoli koristi Uniji in njenim državam članicam.

Z vidika **carinskih predpisov EU** osnutek konvencije v sedanjí obliki ne prinaša nikakršnih prednosti ali dodane vrednosti za Unijo in njene države članice. Na primer, določbe tega osnutka konvencije carinskim organom ne omogočajo izvajanja kontrole potnikov ali njihove prtljage na premikajočih se vlakih po prestopu meje, razen če so sklenjeni dvostranski sporazumi s sosednjimi državami. Z vidika carine osnutek konvencije ne prinaša ne škode ne koristi. Pristop k novi mednarodni konvenciji je smiseln le, če prinese dodano vrednost. V tem primeru dodane vrednosti za Unijo ni.

Z institucionalnega vidika Unije osnutek konvencije zajema področja, ki so v izključni ali deljeni pristojnosti Unije. Države članice ne morejo posamično pristopiti k tistim delom osnutka konvencije, ki zadevajo področja v izključni pristojnosti Unije. Da bi Unija lahko pristopila h Konvenciji, bi v skladu s splošno institucionalno politiko osnutek konvencije moral vključevati določbo o sodelovanju Unije kot organizacije za regionalno gospodarsko povezovanje.

Tudi če se zdi, da Unija nima razloga za pristop k predlagani konvenciji, bi morala v skladu s splošno institucionalno politiko vsaka nova mednarodna pogodba vsebovati klavzulo, ki omogoča sodelovanje organizacij za regionalno gospodarsko povezovanje.

Možno je, da bo Odbor za notranji promet Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo na svoji 81. seji februarja 2019 ali na eni od poznejših sej glasoval o sprejetju konvencije in zaprosil sekretariat, naj jo posreduje generalnemu sekretarju Združenih narodov kot depozitarju, pod pogojem, da osnutek konvencije potrdi delovna skupina za carinska vprašanja, ki se nanašajo na prevoz. Zato je pomembno, da se določi stališče Unije, da bi se Unija lahko odzvala, če bi se takšen scenarij uresničil. Na področjih izključne pristojnosti bo Komisija glasovala za Unijo.

Pri pripravi predlagane konvencije so bila opravljena številna posvetovanja s strokovnjaki iz javnega in zasebnega sektorja.

Posvetovanja so bila izvedena z državami članicami v odboru za carinsko zakonodajo (usklajevanje v Ženevi). V enem od teh posvetovanj so sodelovali strokovnjaki Enotnega evropskega železniškega območja, svetovalci s področja pravosodja in notranjih zadev, atašeji za promet ter predstavniki generalnega direktorata Komisije, pristojnega za mobilnost in promet ter generalnega direktorata Komisije, pristojnega za migracije in notranje zadeve (23.1.2017). Prav tako so bila izvedena posvetovanja s carinskimi strokovnjaki.

Nadaljnja posvetovanja so potekala v okviru delovne skupine za carinska vprašanja, ki se nanašajo na prevoz, in delovne skupine Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo.

Pred razpravami v ustreznih forumih Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo, ki jih je spremljal bodisi generalni direktorat Komisije, pristojen za obdavčenje in carinsko unijo, bodisi generalni direktorat, pristojen za mobilnost in promet, so potekale usklajevalne dejavnosti med tema dvema generalnima direktoratoma in generalnim direktoratom, pristojnim za migracije in notranje zadeve, saj osnutek konvencije zajema področja politik, ki sodijo med pristojnosti teh treh generalnih direktorátov.

Notranje usklajevanje in skupne razprave z državami članicami v okviru odbora za carinsko zakonodajo ter razprave s carinskimi strokovnjaki jasno kažejo, da pristop k osnutku konvencije ni ne v interesu držav članic Unije ne v interesu Unije same, saj ne prinaša nobenih koristi ali dodane vrednosti na nobenem od zadevnih področij, tj. na dveh področjih politike Unije, ki ju pokriva ta predlog, in prav tako ne z institucionalnega vidika Unije.

4. PRAVNA PODLAGA

4.1. Postopkovna pravna podlaga

4.1.1. Načela

V členu 218(9) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) so predvideni sklepi o določitvi „stališč, ki naj se v imenu Unije zastopajo v organu, ustanovljenem s sporazumom, kadar ta organ sprejema akte s pravnim učinkom, razen aktov o spremembah ali dopolnitvah institucionalnega okvira sporazuma.“

Pojem „akti s pravnim učinkom“ vključuje akte, ki imajo pravni učinek po pravilih mednarodnega prava, s katerimi se ureja zadevni organ. Vključuje tudi instrumente, ki nimajo zavezujočega učinka v mednarodnem pravu, vendar „lahko odločilno vplivajo na vsebino ureditve, ki jo sprejme zakonodajalec Unije“².

² Sodba Sodišča Evropske unije z dne 7. oktobra 2014, Nemčija proti Svetu, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točke 61–64.

4.1.2. Uporaba v obravnavanem primeru

Akt, k sprejetju katerega sta pozvana delovna skupina za carinska vprašanja, ki se nanašajo na prevoz, in odbor za notranji promet Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo, je akt s pravnimi učinki. Predvideni akt bo v skladu s členom 22 predlagane konvencije zavezujoč v mednarodnem pravu.

Predvideni akt ne dopolnjuje ali spreminja institucionalnega okvira Sporazuma.

Postopkovna pravna podlaga za predlagani sklep je zato člen 218(9) PDEU.

4.2. Materialna pravna podlaga

4.2.1. Načela

Materialna pravna podlaga za sklep iz člena 218(9) PDEU je odvisna predvsem od cilja in vsebine predvidenega akta, glede katerega se v imenu Unije zastopa stališče. Če ima predvideni akt dva cilja ali elementa in če je eden od teh ciljev ali elementov glavni, drugi pa postranski, mora sklep iz člena 218(9) PDEU temeljiti na samo eni materialni pravni podlagi, in sicer na tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj ali element.

Materialna pravna podlaga za sklep na podlagi člena 218(9) PDEU glede predvidenega akta, ki ima hkrati več ciljev ali elementov, ki so neločljivo povezani, ne da bi bil eden v razmerju do drugih postranski, mora izjemoma vključevati različne ustrezne pravne podlage.

4.2.2. Uporaba v obravnavanem primeru

Predvideni akt si prizadeva za cilje in ima vsebino s področja carinskega sodelovanja in skupne trgovinske politike. Ti sestavni deli predvidenega akta so med seboj neločljivo povezani, ne da bi bil kateri v razmerju do drugih postranski.

Materialna pravna podlaga za predlagani sklep torej obsega naslednji določbi: Člen 33 in prvi pododstavek člena 207(3) PDEU.

4.3. Sklep

Pravna podlaga predlaganega sklepa bi morala biti člen 33 in prvi pododstavek člena 207(3) PDEU v povezavi s členom 218(9) PDEU.

Predlog

SKLEP SVETA

o stališču, ki se v imenu Unije zavzame v delovni skupini Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo za carinska vprašanja, ki se nanašajo na prevoz, in v odboru za notranji promet Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo v zvezi s predvidenim sprejetjem nove konvencije o olajševanju postopkov pri prehodih čez meje za potnike, prtljago in prtljago brez spremstva v mednarodnem železniškem prometu

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 33 in prvega pododstavka člena 207(3) v povezavi s členom 218(9) Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Novo konvencijo Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo (UN/ECE) o olajševanju postopkov pri prehodih čez meje za potnike, prtljago in prtljago brez spremstva v mednarodnem železniškem prometu predlaga Ruska federacija, podpira pa jo Organizacija za sodelovanje železnic (OSJD).
- (2) Delovna skupina UN/ECE za carinska vprašanja, ki se nanašajo na prevoz, deluje v okviru politik komisije UN/ECE in je pod splošnim nadzorom odbora za notranji promet. Vloga delovne skupine je začeti in nadaljevati dejavnosti, namenjene usklajevanju in poenostavitvi predpisov, pravil in dokumentacije pri postopkih pri prehodih čez meje, ki se uporabljajo pri različnih načinih prevoza v notranjem prometu.
- (3) Delovna skupina UN/ECE o carinskih vprašanjih, ki se nanašajo na prevoz, bo na svoji 149. seji, ki bo potekala od 12. do 14. junija 2018, ali na eni od poznejših sej, sprejela odločitev o odobritvi predlagane konvencije o olajševanju postopkov na mejnih prehodih za potnike, prtljago in prtljago brez spremstva v mednarodnem železniškem prometu in o predložitvi te konvencije odboru za notranji promet v odobritev.
- (4) Unija je zastopana v delovni skupini UN/ECE o carinskih vprašanjih, ki se nanašajo na prevoz, katere članice z glasovalno pravico so vse države članice EU. V zvezi z vprašanji, ki sodijo v izključno pristojnost, stališče EU izrazi Komisija v imenu Unije in njenih držav članic.
- (5) Osnutek Konvencije očitno ureja različne vidike, od katerih so nekateri v izključni pristojnosti Unije, drugi pa sodijo v področje deljene pristojnosti med Unijo in državami članicami.
- (6) Ker se predlagana konvencija nanaša na zadeve, ki so v izključni pristojnosti Unije, mora Svet določiti stališče Unije o osnutku konvencije.
- (7) Konvencija vsebuje splošne določbe o tem, kako organizirati mejne kontrole v železniškem potniškem prometu. Lahko se obravnava kot podlaga za kakršne koli

večstranske in dvostranske sporazume, brez katerih nobeden od elementov, ki jih zajema konvencija, ne bi deloval.

- (8) Za države članice Unije se taki dvostranski sporazumi lahko sklenejo tudi brez predlagane konvencije. Za Rusijo in nekatere druge države, zastopane v OSJD, se zdi, da njihov pravni okvir zahteva takšno konvencijo za lažje sklepanje večstranskih in dvostranskih sporazumov.
- (9) Zdi se, da vsebina predlagane konvencije ne prinaša ne koristi ne škode državam članicam Unije. Zato Unija ne podpira predlagane konvencije, vendar nima razloga, da bi preprečila njeno sprejetje.
- (10) Tudi če se zdi, da pristop k predlagani konvenciji ni v interesu Unije, bi morala v skladu s splošno institucionalno politiko vsaka nova mednarodna pogodba vsebovati klavzulo, ki omogoča sodelovanje organizacij za regionalno gospodarsko povezovanje. Predlagani osnutek konvencije ne vsebuje klavzule, ki bi Uniji omogočala pristop h konvenciji.
- (11) Stališče Unije v delovni skupini UN/ECE za carinska vprašanja, ki se nanašajo na prevoz mora biti nevtrarno, če se vstavi klavzula, ki omogoča sodelovanje organizacij za regionalno gospodarsko povezovanje. V tem primeru se mora Unija vzdržati. Sicer mora Unija glasovati proti sprejetju predlagane konvencije.
- (12) Ustrezno je, da se določi stališče, ki se v imenu Unije sprejme v delovni skupini UE/ECE za carinska vprašanja, ki se nanašajo na prevoz in v odboru za notranji promet –

SPREJELA NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Stališče, ki se v imenu Unije zavzame na zasedanjih delovne skupine Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo za carinska vprašanja, ki se nanašajo na prevoz, in v odboru za notranji promet v zvezi s predlagano novo konvencijo UN/ECE o olajševanju postopkov pri prehodih čez meje za potnike, prtljago in prtljago brez spremstva v mednarodnem železniškem prometu, je naslednje:

stališče Unije o osnutku konvencije je, da se Unija vzdrži, če je uvedena klavzula o sodelovanju organizacij za regionalno gospodarsko povezovanje. Če taka klavzula ni uvedena, Unija glasuje proti.

Člen 2

Stališče iz člena 1 izrazi Komisija v imenu Unije in njenih držav članic, ki so prav tako članice delovne skupine UN/ECE za carinska vprašanja, ki se nanašajo na prevoz, in odbor za notranji promet.

Člen 3

Ta sklep je naslovljen na Komisijo in države članice.
V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*