



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 29 juni 2018
(OR. en)

10679/18

**Interinstitutionellt ärende:
2018/0234 (NLE)**

**UD 145
CID 1
TRANS 302**

FÖLJENOT

från:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens generalsekreterare
inkom den:	8 juni 2018
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2018) 444 final
Ärende:	Förslag till RÅDETS BESLUT om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar i arbetsgruppen för tullfrågor som rör transporter respektive landtransportkommittén vid Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa i samband med det planerade antagandet av en ny konvention om underlättande av gränsövergångar för passagerare, bagage och lastbagage som transporteras i internationell trafik på järnväg

För delegationerna bifogas dokument – COM(2018) 444 final.

Bilaga: COM(2018) 444 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 8.6.2018
COM(2018) 444 final

2018/0234 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar i arbetsgruppen för tullfrågor som rör transporter respektive landtransportkommittén vid Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa i samband med det planerade antagandet av en ny konvention om underlättande av gränsövergångar för passagerare, bagage och lastbagage som transporteras i internationell trafik på järnväg

MOTIVERING

1. FRÅGA SOM BEHANDLAS I FÖRSLAGET

Detta förslag avser ett beslut om fastställande av den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar i arbetsgruppen för tullfrågor som rör transporter vid Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa (Unece) och, eventuellt, i landtransportkommittén vid Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa i samband med det planerade antagandet av en ny konvention om underlättande av gränsövergångar för passagerare, bagage och lastbagage som transporteras i internationell trafik på järnväg.

2. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

2.1. Konventionen om underlättande av gränsövergångar för passagerare, bagage och lastbagage som transporteras i internationell trafik på järnväg

Initiativet till det föreslagna utkastet till konvention om underlättande av gränsövergångar för passagerare, bagage och lastbagage som transporteras i internationell trafik på järnväg (nedan kallat *utkastet till konvention*) togs av organisationen för järnvägssamarbete (OSJD), i vilken nio av unionens medlemsstater är medlemmar (Bulgarien, Tjeckien, Slovakien, Polen, Litauen, Lettland, Ungern, Estland och Rumänien), och överfördes av Ryska federationens regering till Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa.

En konvention med liknande omfattning är redan i kraft: 1952 års internationella konvention för att underlätta gränspassage för passagerare och bagage som transporteras på järnväg, i vilken åtta av unionens medlemsstater (Österrike, Belgien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal och Sverige¹) är avtalsslutande parter. På grund av olika rättsliga och processuella svårigheter var det inte möjligt att ändra denna konvention för att modernisera den. Dessutom stödde medlemsländerna i organisationen för järnvägssamarbete idén att utarbeta en ny konvention på detta område, snarare än att ansluta sig till den föråldrade konventionen från 1952.

Det föreslagna utkastet till konvention omfattar tre viktiga politikområden för unionen: järnvägar, tull och unionens regelverk om gränsförvaltning. Det syftar till att påskynda och förenkla gränskontrollerna av persontåg. De viktigaste nya inslagen i utkastet till konvention är samordnade kontroller vid gränserna, i stället för två eller flera på varandra följande kontroller på båda sidor av gränsen; kontroller på tåg i rörelse, om tågens tidtabeller och hållplatser medger det, samt att nå enighet avseende de närmare villkoren för samarbetet genom bilaterala avtal eller multilaterala överenskommelser. Detta förslag avser två av unionens politikområden: järnvägar och tull. Den del som rör unionens regelverk om gränsförvaltning kommer att omfattas av ett separat förslag.

2.2. Uneces arbetsgrupp för tullfrågor som rör transporter

Arbetsgruppen för tullfrågor som rör transporter agerar inom ramen för den politik som förs i Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa och under allmänt överinseende av landtransportkommittén. Arbetsgruppens roll är att inleda och fullfölja åtgärder som syftar till harmonisering och förenkling av bestämmelser, regler och dokumentation för gränsövergångar för de olika formerna av landtransporter.

¹ Har undertecknat, men inte ratificerat den.

Unionen företräds i arbetsgruppen i vilken unionens samtliga medlemsstater är medlemmar med rösträtt.

2.3. Akt som planeras av arbetsgruppen för tullfrågor som rör transporter

Arbetsgruppen för tullfrågor som rör transporter kommer att sammanträda den 12–14 juni och 16–19 oktober 2018. Under ett av sina sammanträden ska arbetsgruppen anta ett beslut om godkännande av utkastet till konvention och dess överlämnande för formellt godkännande till landtransportkommittén, vilken sammanträder en gång om året i februari.

Den planerade akten kommer att vara bindande för parterna i enlighet med artikel 22 i utkastet till konvention, där följande anges: ”1. Denna konvention ska träda i kraft tre månader efter den dag då fem stater har deponerat sina ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument. 2. För varje stat som ratificerar, godtar, godkänner eller ansluter sig till denna konvention efter deponeringen av det femte instrumentet om ratifikation, godtagande, godkännande eller anslutning, ska konventionen träda i kraft tre månader efter det att denna stat deponerat sitt ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument.”

3. DEN STÅNDPUNKT SOM SKA INTAS PÅ UNIONENS VÄGNAR

3.1. Unionens ståndpunkt

Unionen håller med om målen i utkastet till konvention och stöder tanken om att underlätta persontrafik på järnväg, men har inte funnit något mervärde eller några fördelar med utkastet till konventionen för unionen eller dess medlemsstater. Det nya utkastet till konvention skulle inte göra befintliga bilaterala eller multilaterala avtal överflödiga och kanske inte ens underlätta nya bilaterala eller multilaterala avtal, eftersom utkastet till konvention inte innehåller en förlaga för sådana avtal. Många bestämmelser i utkastet till konventionen har en icke bindande karaktär och kan inte genomföras utan särskilda arrangemang mellan de berörda parterna. Den enda funktion som utkastet till konventionen skulle kunna ha i nuläget är att tjäna som referens för framtida multilaterala och bilaterala avtal.

I fråga om **unionens järnvägspolitik** skulle utkastet till konvention inte ha några reella effekter i unionen, särskilt inte inom Schengenområdet. Det bedömdes att utkastet till konventionen även i ett större sammanhang främst skulle syfta till att fastställa referenser för bilaterala avtal, och inte till att fastställa en enhetlig internationell rättslig ram för underlättande av persontrafik. Utkastet till konvention i dess nuvarande form förväntas således inte ge några fördelar för unionen och dess medlemsstater.

I fråga om **EU:s tullagstiftning** medför utkastet till konventionen i sin nuvarande form inte några fördelar eller något mervärde för unionen och dess medlemsstater. Till exempel medger inte bestämmelserna i detta utkast till konvention att tullmyndigheterna utför kontroller av passagerare och deras bagage på tåg i rörelse, när en gräns passerats, utan bilaterala avtal med grannländerna. Ur tullhänseende skulle utkastet till konvention varken medföra någon skada eller förenkling. Det är dock endast meningsfullt att ansluta sig till en ny internationell konvention om den har ett mervärde, vilket inte är fallet för unionen.

Från en **institutionell synvinkel** för unionen rör utkastet till konventionen frågor som omfattas av unionens exklusiva eller delade behörighet. Medlemsstaterna kan inte ansluta sig enskilt till delar av utkastet till konvention som faller inom ett område som omfattas av unionens exklusiva befogenhet. En bestämmelse om unionens deltagande som en organisation för regional ekonomisk integration borde ha införts i utkastet till konventionen i enlighet med

den allmänna politiken om institutionella aspekter för att unionen skulle kunna ansluta sig till konventionen.

Även om unionen inte verkar ha skäl att ansluta sig till den föreslagna konventionen, i enlighet med dess allmänna politik om institutionella aspekter, bör alla nya internationella konventioner innehålla en klausul som gör det möjligt för organisationer för regional ekonomisk integration att delta.

Landtransportkommittén vid Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa kan vid sin 81:a session i februari 2019 eller under nästföljande session, med förbehåll för att arbetsgruppen för tullfrågor som rör transporter godkänner utkastet till konvention, rösta om antagande av konventionen och begära att sekretariatet överför den till Förenta nationernas generalsekreterare i dennes egenskap av depositarie. Det är därför viktigt att fastställa unionens ståndpunkt för att kunna reagera i ett sådant möjligt scenario. I frågor som omfattas av exklusiv behörighet kommer kommissionen att rösta för unionens räkning.

Ett stort antal experter både från den offentliga och den privata sektorn rådfrågades i samband med utarbetandet av den föreslagna konventionen.

Flera samråd skedde med medlemsstaterna inom tullagstiftningskommittén (samordning Genève), varav ett hölls tillsammans med experter från kommittén för det gemensamma europeiska järnvägsområdet, RIF-råden, attachéerna för transportfrågor och företrädare för kommissionens generaldirektorat för transport och rörlighet samt för migration och inrikes frågor (23.1.2017). Samråd genomfördes också med tullens expertgrupp.

Ytterligare samråd ägde rum vid sessioner i arbetsgruppen för tullfrågor som rör transporter och arbetsgruppen om järnvägstransporter vid Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa.

Diskussioner i berörda forum i Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa, som följs av antingen kommissionens generaldirektorat för skatter och tullar eller för transport och rörlighet, har föregåtts av samordning mellan de ovannämnda generaldirektoraten och generaldirektoratet med ansvar för migration och inrikes frågor, eftersom utkastet till konvention rör områden som faller inom de tre generaldirektoratens respektive ansvarsområden.

Intern samordning och gemensamma diskussioner med medlemsstaterna inom ramen för tullagstiftningskommittén och tullexpertgruppen visade tydligt att det inte föreligger något intresse, varken för medlemsstaterna eller för unionen, att ansluta sig till konventionen, eftersom den inte medför några fördelar eller något mervärde på något av de berörda områdena, dvs. de två områden inom unionspolitiken som omfattas av detta förslag och även sett utifrån unionens institutionella synvinkel.

4. RÄTTLIG GRUND

4.1. Förfarandemässig rättslig grund

4.1.1. Principer

I artikel 218.9 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) föreskrivs att beslut ska antas ”om fastställande av vilka ståndpunkter som på unionens vägnar ska intas i ett organ som inrättas genom ett avtal, om detta organ ska anta akter med rättslig verkan, med undantag av sådana akter som kompletterar eller ändrar avtalets institutionella ram”.

Begreppet *akter med rättslig verkan* omfattar akter som har rättslig verkan med stöd av de regler i internationell rätt som tillämpas på organet i fråga. Det omfattar även instrument som inte har bindande verkan enligt internationell rätt, men som är ”ägnade att på ett avgörande sätt påverka innehållet i de bestämmelser som antas av unionslagstiftaren”².

4.1.2. Tillämpning i det aktuella fallet

Den akt som ska antas av arbetsgruppen för tullfrågor som rör transporter och landtransportkommittén vid Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa utgör en akt med rättslig verkan. Den planerade akten kommer att vara bindande enligt internationell rätt i enlighet med artikel 22 i utkastet till konvention.

Den planerade akten varken kompletterar eller ändrar avtalets institutionella ram.

Den förfarandemässiga rättsliga grunden för det föreslagna beslutet är därför artikel 218.9 i EUF-fördraget.

4.2. Materiell rättslig grund

4.2.1. Principer

Den materiella rättsliga grunden för ett beslut enligt artikel 218.9 i EUF-fördraget är främst beroende av syftet med och innehållet i den planerade akt avseende vilken en ståndpunkt intas på unionens vägnar. Om den planerade akten har två syften eller två beståndsdelar av vilka det ena syftet eller den ena beståndsdelan kan identifieras som det eller den huvudsakliga, medan det eller den andra endast är av underordnad betydelse, måste det beslut som antas enligt artikel 218.9 i EUF-fördraget ha en enda materiell rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga eller avgörande syftet eller den huvudsakliga eller avgörande beståndsdelan.

Vad gäller en planerad akt som samtidigt har flera syften eller beståndsdelar, vilka är oskiljaktigt förbundna med varandra utan att det eller den ena är av underordnad betydelse i förhållande till det eller den andra, måste den materiella rättsliga grunden för ett beslut enligt artikel 218.9 i EUF-fördraget undantagsvis inbegripa de däremot svarande olika rättsliga grunderna.

4.2.2. Tillämpning i det aktuella fallet

Den planerade akten har syften och beståndsdelar inom tullsamarbetet och den gemensamma handelspolitiken. Dessa aspekter av den planerade akten är oskiljaktigt förbundna med varandra, utan att den ena är underordnad i förhållande till den andra.

Den materiella rättsliga grunden för det föreslagna beslutet omfattar därför följande bestämmelser: Artiklarna 33 och 207.3 första stycket i EUF-fördraget.

4.3. Slutsats

Den rättsliga grunden för det föreslagna beslutet bör vara artiklarna 33 och 207.3 första stycket jämförda med artikel 218.9 i EUF-fördraget.

² Domstolens dom av den 7 oktober 2014, Tyskland/rådet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punkterna 61–64.

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar i arbetsgruppen för tullfrågor som rör transporter respektive landtransportkommittén vid Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa i samband med det planerade antagandet av en ny konvention om underlättande av gränsövergångar för passagerare, bagage och lastbagage som transporteras i internationell trafik på järnväg

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 33 och 207.3 första stycket jämförda med artikel 218.9,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

- (1) En ny konvention av Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa (Unece) om underlättande av gränsövergångar för passagerare, bagage och lastbagage som transporteras i internationell trafik på järnväg har föreslagits av Ryska federationen och stöds av organisationen för järnvägssamarbete (OSJD).
- (2) Arbetsgruppen för tullfrågor som rör transporter agerar inom ramen för den politik som förs i Unece och under allmänt överinseende av landtransportkommittén. Arbetsgruppens roll är att inleda och fullfölja åtgärder som syftar till harmonisering och förenkling av bestämmelser, regler och dokumentation för gränsövergångar för de olika formerna av landstransporter.
- (3) Uneces arbetsgrupp för tullfrågor som rör transporter ska vid sin 149:e session den 12–14 juni 2018, eller under nästföljande session, fatta beslut om godkännande av den föreslagna konventionen om underlättande av gränsövergångar för passagerare, bagage och lastbagage som transporteras i internationell trafik på järnväg och dess överlämnande till landtransportkommittén för formellt godkännande.
- (4) Unionen företräds i Uneces arbetsgrupp för tullfrågor som rör transporter, i vilka för närvarande 28 EU-medlemsstater är medlemmar med rösträtt. I frågor där unionen har exklusiv befogenhet uttrycks unionens ståndpunkt av kommissionen på uppdrag av unionen och dess medlemsstater.
- (5) Utkastet till konvention verkar reglera en rad olika aspekter, av vilka vissa omfattas av unionens exklusiva befogenhet och vissa omfattas av delad behörighet mellan unionen och medlemsstaterna.
- (6) Eftersom den föreslagna konventionen berör frågor som omfattas av unionens exklusiva befogenhet är det nödvändigt att rådet fastställer unionens ståndpunkt om utkastet till konvention.
- (7) Konventionen innehåller allmänna bestämmelser om hur gränskontroll av persontåg bör organiseras. Den kan ses som grunden för multilaterala eller bilaterala avtal, utan vilka ingen av de delar som omfattas av konventionen skulle kunna fungera.

- (8) Unionens medlemsstater kan ingå sådana bilaterala avtal även utan den föreslagna konventionen. För Ryssland och vissa andra länder som företräds i organisationen för järnvägssamarbete (OSJD) förefaller det som om den rättsliga ramen kräver en sådan konvention för att göra det lättare att ingå multilaterala och bilaterala avtal.
- (9) Innehållet i den föreslagna konventionen förefaller varken ha positiva eller negativa effekter för unionens medlemsstater. Unionen ska därför inte stödja förslaget till konvention, men har inga skäl att blockera antagandet.
- (10) Även om det inte verkar ligga i unionens intresse att ansluta sig till den föreslagna konventionen, i enlighet med dess allmänna politik om institutionella aspekter, bör alla nya internationella konventioner innehålla en klausul som gör det möjligt för organisationer för regional ekonomisk integration att delta. Det föreslagna utkastet till konvention innehåller ingen klausul som skulle göra det möjligt för unionen att ansluta sig till konventionen.
- (11) Om en klausul som möjliggör deltagande av organisationer för regional ekonomisk integration skulle införas bör unionens ståndpunkt i Uneces arbetsgrupp för tullfrågor som rör transporter vara neutral. Unionen bör då avstå från att rösta. I annat fall bör unionen rösta mot antagandet av förslaget till konvention.
- (12) Det är lämpligt att fastställa den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar i Uneces arbetsgrupp för tullfrågor som rör transporter och i landtransportkommittén.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar i sessionerna för Uneces arbetsgrupp för tullfrågor som rör transporter och landtransportkommittén gällande Uneces föreslagna nya konvention om underlättande av gränsövergångar för passagerare, bagage och lastbagage som transporteras i internationell trafik på järnväg ska vara följande:

Unionens ståndpunkt om utkastet till konvention ska vara att avstå från att rösta, om en klausul som möjliggör deltagande av organisationer för regional ekonomisk integration införs. Om en sådan klausul inte införs, ska unionen rösta emot.

Artikel 2

Den ståndpunkt som avses i artikel 1 ska uttryckas av kommissionen på unionens vägnar och dess medlemsstater som är medlemmar i Uneces arbetsgrupp för tullfrågor som rör transporter och landtransportkommittén.

Artikel 3

Detta beslut riktar sig till kommissionen och medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*