

Брюксел, 31.8.2018 г.
COM(2018) 605 final

2018/0315 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в рамките на Работната група по митническите въпроси, свързани с транспорта, и в Комитета по вътрешен транспорт на Икономическата комисия за Европа на Организацията на обединените нации във връзка с предвиденото приемане на нова Конвенция за улесняване на гранично-пропускателния режим за пътници, багаж и товари при международен железопътен транспорт

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. ПРЕДМЕТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Настоящото предложение се отнася до решение за установяване на позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в рамките на Работната група на ИКЕ на ООН по митническите въпроси, свързани с транспорта, на Икономическата комисия за Европа на Организацията на обединените нации и евентуално в Комитета по вътрешен транспорт на Икономическата комисия за Европа на Организацията на обединените нации във връзка с предвиденото приемане на нова конвенция за улесняване на гранично-пропускателния режим за пътници, багаж и товари при международен железопътен транспорт.

2. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

2.1. Конвенцията за улесняване на гранично-пропускателния режим за пътници, багаж и товари при международен железопътен транспорт

Предложеният проект за Конвенция за улесняване на гранично-пропускателния режим за пътници, багаж и товари при международен железопътен транспорт („предложеният проект за конвенция“) беше изготвен по инициатива на Организацията за сътрудничество на железниците (OSJD), в която членуват 9 държави — членки на Съюза (България, Чешката република, Словакия, Полша, Литва, Латвия, Унгария, Естония, Румъния), и беше предаден на Икономическата комисия за Европа на Организацията на обединените нации от правителството на Руската федерация.

Конвенция със сходен обхват е вече в сила — Международната конвенция от 1952 г. за улесняване на преминаването на границите за пътници и багаж при железопътен превоз, по която договарящи се страни са 8 държави — членки на Съюза (Австрия, Белгия, Франция, Италия, Люксембург, Нидерландия, Португалия и Швеция¹). Поради различни правни и процедурни затруднения нямаше реална възможност за изменение на тази конвенция с оглед на модеризирането ѝ. Освен това държави — членки на Организацията за сътрудничество на железниците, подкрепиха идеята за изготвяне на нова конвенция в тази област вместо присъединяване към морално остарялата конвенция от 1952 г.

Предложеният проект за конвенция обхваща три основни области на политиката на Съюза: железопътен транспорт, митнически въпроси и достиженията на правото на Съюза в управлението на границите. Целта на предложения проект е да се ускори и опрости граничният контрол на пътническите влакове. Основните нови елементи в проекта за конвенция са съвместните координирани гранични проверки вместо две или повече последователни проверки от всяка страна на границата; проверки на движещи се влакове, когато разписанията и спирките на влаковете дават такава възможност, и съгласуване на подробности за сътрудничеството посредством двустранни споразумения или многостранни спогодби. Настоящото предложение се отнася до политиката на Съюза в областта на управлението на границите. На апеските, свързани с други две области на политиката на Съюза — железопътен транспорт и митници, е посветено отделно предложение.

¹ Швеция е подписала, но не е ратифицирала конвенцията.

2.2. Работната група на ИКЕ на ООН по митническите въпроси, свързани с транспорта

Работната група по митническите въпроси, свързани с транспорта, действа в рамките на политиките на Икономическата комисия за Европа на Организацията на обединените нации под общия надзор на Комитета по вътрешен транспорт. Ролята на работната група е да инициира и предприема действия, имащи за цел хармонизиране и опростяване на разпоредбите, правилата и документацията на гранично-пропускателния режим при различните видове вътрешен транспорт.

Съюзът е представен в работната група, в която всички държави — членки на Съюза, са членове с право на глас.

2.3. Предвиденият акт на Работната група по митническите въпроси, свързани с транспорта

През 2018 г. Работната група по митническите въпроси, свързани с транспорта, ще заседава в периода 12—14 юни и 16—19 октомври. На едно от своите заседания работната група трябва да вземе решение за одобрение на предложената конвенция и за нейното предаване за официално одобрение от Комитета по вътрешен транспорт, който заседава веднъж годишно през февруари.

Предвиденият акт ще бъде обвързващ за страните в съответствие с член 22 от проекта за конвенция, в който се предвижда: „1. Настоящата конвенция влиза в сила три месеца след датата, на която пет държави са депозирали съответните документи за ратифициране, приемане, одобрение или присъединяване. 2. За всяка държава, която ратифицира, приема, одобрява или се присъединява към тази конвенция след депозиране на петия документ за ратификация, приемане, одобрение или присъединяване, конвенцията влиза в сила три месеца след датата на депозиране от дадената държава на нейния документ за ратификация, приемане, одобрение или присъединяване“.

3. Позиция, която да се заеме от името на Съюза

3.1. Позиция на Съюза

Съюзът споделя целите на проекта за конвенция и подкрепя концепцията за улесняване на железопътния превоз на пътници, но не е установил добавена стойност или ползи за Съюза или неговите държави членки от проекта за конвенция. Новият проект за конвенция няма да направи излишни съществуващите вече двустранни или многостранни споразумения и може би няма дори да улесни сключването на нови двустранни или многостранни споразумения, тъй като в проекта за конвенция няма образец за такива споразумения. Много от разпоредбите на проекта за конвенция имат необвързващ характер и не могат да бъдат приложени без отделни споразумения между съответните страни. С оглед на гореизложеното единствената функция, която би могъл да има проектът за конвенция, е да служи като отправна точка при сключване на бъдещи многостранни и двустранни споразумения.

От гледна точка на **достиганията на правото на ЕС в областта на управлението на границите** проектът за конвенция не води в настоящия си вид до нови или полезни инструменти и поради това няма добавена стойност за Съюза и неговите държави членки. Освен това той съдържа множество разпоредби, които са проблематични за достиганията на правото на ЕС и които ще трябва да бъдат изменени, в случай че Съюзът или неговите държави членки желаят да се присъединят към проекта за

Конвенцията на по-късен етап. Например в член 6 от проекта за конвенция следва да изясни, че граничният контрол не може да бъде отменен с многостранни или двустранни споразумения между държави членки: тъй като Кодексът на шенгенските граници се прилага при пресичане на външните граници на ЕС, международните споразумения могат да уреждат единствено начина, по който проверките се извършват, без да засягат същността на тези проверки.

От **институционална гледна точка** за Съюза проектът за конвенция включва въпроси, попадащи в области от изключителната и споделената компетентност на Съюза. Държавите членки не могат да се присъединят поотделно към части от проекта за конвенция, попадащи в областта на изключителната компетентност на Съюза. В проекта за конвенция е трябвало да бъде включена разпоредба относно участието на Съюза като регионална организация за икономическа интеграция в съответствие с общата политика по институционалните въпроси, която да даде възможност на Съюза да се присъедини към конвенцията.

При все че изглежда, че Съюзът няма основания да се присъедини към предложената конвенция, в съответствие с неговата обща политика по институционалните въпроси всяка нова международна конвенция следва да съдържа клауза, даваща възможност за участие на регионални организации за икономическа интеграция.

На своето 81-во заседание през февруари 2019 г. или на следващо заседание Комитетът по вътрешен транспорт на Икономическата комисия за Европа на Организацията на обединените нации може да премине към гласуване за приемане на конвенцията и да поиска от секретариата да я предаде на генералния секретар на Организацията на Обединените нации в качеството му на депозитар, при условие че проектът за конвенция бъде одобрен от Работната група по митническите въпроси, свързани с транспорта. Важно е следователно да се определи позицията на Съюза, така че той да може да реагира адекватно при такъв евентуален сценарий. По въпросите от изключителна компетентност Комисията ще гласува от името на Съюза.

При подготовката на предложената конвенция бяха проведени консултации с широк кръг от експерти от публичния и частния сектор.

Консултации бяха проведени с държавите членки в рамките на Комитета по митническо законодателство („Координиране Женева“), една от които се състоя съвместно с експерти от Комитета за единното европейско железопътно пространство, Работната група на съветниците по правосъдие и вътрешни работи, аташета по въпросите на транспорта и представители на генералните дирекции на Комисията „Мобилност и транспорт“ и „Миграция и вътрешни работи“ (23.1.2017 г.). Консултации бяха проведени и с Експертната група по митнически въпроси.

Допълнителни консултации се състояха по време на заседанията на Работната група по митническите въпроси, свързани с транспорта, и Работната група по въпросите на железопътния транспорт на Икономическата комисия за Европа на Организацията на обединените нации.

Обсъжданията на съответните форуми на Икономическата комисия за Европа на Организацията на обединените нации, последвани от такива в генералните дирекции на Комисията „Данъчно облагане и митнически съюз“ или „Мобилност и транспорт“, бяха предшествани от дейности за координиране между тези генерални дирекции и

Генерална дирекция „Миграция и вътрешни работи“, тъй като проектът за конвенция засяга области на политиката, попадащи в обсега на тези три генерални дирекции.

Вътрешното съгласуване, както и съвместните обсъждания с държави членки в рамките на Комитета по митническо законодателство и Експертната група по митнически въпроси, показаха ясно, че липсва интерес както от държавите — членки на Съюза, така и от самия Съюз за присъединяване към проекта за конвенция, тъй като той не води до ползи или добавена стойност в съответните области, а именно в областите на политиката на Съюза, попадащи в обхвата на настоящото предложение, както и според институционалната гледна точка на Съюза.

4. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

4.1. Процесуалноправно основание

4.1.1. Принципи

В член 218, параграф 9 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) се предвижда приемането на решения за установяване на *„позициите, които трябва да се заемат от името на Съюза в рамките на орган, създаден със споразумение, когато този орган има за задача да приема актове с правно действие, с изключение на актовете за допълнение или изменение на институционалната рамка на споразумението“*.

Понятието *„актове с правно действие“* включва актове с правно действие по силата на нормите на международното право, които уреждат съответния орган. То включва и инструменти, които нямат обвързващ характер съгласно международното право, но са *„годни да оказват съществено въздействие върху съдържанието на приеманата от законодателя на Съюза нормативна уредба“*².

4.1.2. Прилагане в конкретния случай

Актът, който Работната група по митническите въпроси, свързани с транспорта, и Комитетът по вътрешен транспорт на Икономическата комисия за Европа на Организацията на обединените нации, имат за задача да приемат, представлява акт с правно действие. Предвиденият акт ще бъде обвързващ съгласно международното право в съответствие с член 22 от проекта за конвенция.

Предвиденият акт не допълва, нито изменя институционалната рамка на споразумението.

Поради това процесуалноправното основание за предложеното решение е член 218, параграф 9 от ДФЕС.

4.2. Материалноправно основание

4.2.1. Принципи

Материалноправното основание за дадено решение съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС зависи преди всичко от целта и съдържанието на предвидения акт, във връзка с който се заема позиция от името на Съюза. Ако предвиденият акт преследва две цели или се състои от две части и ако едната от целите или частите може да се определи като основна, докато другата е само акцесорна, решението съгласно член 218, параграф 9 от

² Решение на Съда на ЕС от 7 октомври 2014 г., Германия/Съвет, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, т. 61—64.

ДФЕС трябва да се основава на едно-единствено материалноправно основание, а именно на изискваното от основната или преобладаващата цел или част.

По отношение на предвиден акт, който преследва едновременно няколко цели или се състои от няколко части, които са неразривно свързани, без никоя от тях да е акцесорна по отношение на другите, материалноправното основание за решение съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС ще трябва, по изключение, да включва съответните различни правни основания.

4.2.2. Прилагане в конкретния случай

Предвиденият акт преследва цели и съдържа елементи от областта на граничните проверки и включва проверки на пътниците и техните документи. Той следва да се основава на член 77, параграф 2, буква б) от ДФЕС, който се отнася до „контрола, на който подлежат лицата, преминаващи външните граници“.

Поради това материалноправното основание за предложеното решение включва следните разпоредби: Член 77, параграф 2, буква б), ДФЕС.

4.3. Заключение

Правното основание на предложеното решение следва да бъде член 77, параграф 2, буква б) от ДФЕС във връзка с член 218, параграф 9 от ДФЕС.

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в рамките на Работната група по митническите въпроси, свързани с транспорта, и в Комитета по вътрешен транспорт на Икономическата комисия за Европа на Организацията на обединените нации във връзка с предвиденото приемане на нова Конвенция за улесняване на гранично-пропускателния режим за пътници, багаж и товари при международен железопътен транспорт

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 77, параграф 2, буква б) във връзка с член 218, параграф 9 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) Руската федерация с подкрепата на Организацията за сътрудничество на железниците (OSJD) е предложила нова конвенция на Икономическата комисия за Европа на Организацията на обединените нации (ИКЕ на ООН) за улесняване на гранично-пропускателния режим за пътници, багаж и товари при международен железопътен транспорт.
- (2) Работната група по митническите въпроси, свързани с транспорта, действа в рамките на политиките на ИКЕ на ООН под общия надзор на Комитета по вътрешен транспорт. Ролята на работната група е да инициира и предприема действия, имащи за цел хармонизиране и опростяване на разпоредбите, правилата и документацията на гранично-пропускателния режим при различните видове вътрешен транспорт.
- (3) По време на своето 149-о заседание на 12—14 юни 2018 г. или на следващото заседание Работната група на ИКЕ на ООН по митническите въпроси, свързани с транспорта, трябва да вземе решение за одобрение на предложената Конвенция за улесняване на гранично-пропускателния режим за пътници, багаж и товари при международен железопътен транспорт и за нейното предаване на Комитета по вътрешен транспорт за официално одобрение.
- (4) Съюзът е представен в Работната група на ИКЕ на ООН по митническите въпроси от 28-те държави — членки на Съюза, които са членове с право на глас. По въпросите от изключителна компетентност позицията на Съюза се изразява от Комисията от името на Съюза и на неговите държави членки.
- (5) В зависимост от конкретните обстоятелства и в интерес на единното външно представителство на Съюза и неговите държави членки, Комисията може да води преговори, обхващащи компетенции на Съюза, и относно по въпроси, за които държавите членки не са предоставили компетентност на Съюза.
- (6) Целесъобразно е да се определи позицията, която трябва да се заеме от Съюза в Работната група на ИКЕ на ООН по митническите въпроси, свързани с

транспорта, и Комитета по вътрешен транспорт, тъй като предложената конвенция засяга елементи на визовия режим, които попадат в компетентността на Съюза.

- (7) В конвенцията се съдържат общи разпоредби за начините на организиране на граничния контрол на пътническите влакове. Тя може да се разглежда като основа за всякакви многостранни и двустранни споразумения, без каквито никой от елементите, включени в конвенцията, не може да действа.
- (8) Държавите — членки на Съюза, могат да сключват такива двустранни споразумения и без предложената конвенция. Изглежда, че правната уредба на Русия и някои други държави, представени в OSJD, изисква наличието на такава конвенция с оглед да се улесни сключването на многостранни и двустранни споразумения.
- (9) По същество предложената конвенция не води нито до полезни, нито до вредни последици за държавите — членки на Съюза. Поради това Съюзът няма да подкрепи предложената конвенция, но няма основание да блокира нейното приемане.
- (10) При все че изглежда, че Съюзът няма интерес да се присъедини към предложената конвенция, в съответствие с неговата обща политика по институционалните въпроси всяка нова международна конвенция следва да съдържа клауза, даваща възможност за участие на регионални организации за икономическа интеграция. В предложения проект за конвенция липсва клауза, която би позволила на Съюза да се присъедини към конвенцията.
- (11) Поради това позицията на Съюза в Работната група на ИКЕ на ООН по митническите въпроси, свързани с транспорта, следва да бъде неутрална, ако бъде включена клауза за участието на регионални организации за икономическа интеграция. В този случай Съюзът следва да се въздържа. В противен случай Съюзът следва да гласува против приемането на предложената конвенция.
- (12) В съответствие с членове 1 и 2 от Протокол № 22 относно позицията на Дания, приложен към Договора за Европейския съюз и към ДФЕС, Дания не участва в приемането на настоящото решение и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане. Доколкото настоящото решение представлява развитие на достиженията на правото от Шенген, в срок от шест месеца след вземането на решение от Съвета относно настоящото решение Дания взема решение, в съответствие с член 4 от посочения протокол, дали да го въведе в националното си право.
- (13) По отношение на Исландия и Норвегия настоящото решение представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на Споразумението, сключено от Съвета на Европейския съюз, от една страна, и Република Исландия и Кралство Норвегия, от друга страна, за асоциирането на последните в процеса на изпълнение, прилагане и развитие на достиженията на правото от Шенген³, които попадат в областта, посочена в член 1, буква А от Решение 1999/437/ЕО на Съвета⁴.

³ ОВ L 176, 10.7.1999 г., стр. 36.

⁴ Решение на Съвета от 17 май 1999 г. относно определени условия по прилагането на Споразумението между Европейския съюз и Република Исландия и Кралство Норвегия за

- (14) По отношение на Швейцария, настоящото решение представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на Споразумението, сключено от Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария за асоциирането на последната в процеса на изпълнение, прилагане и развитие на достиженията на правото от Шенген⁵, които попадат в областта, посочена в член 1, буква А от Решение 1999/437/ЕО във връзка с Решение 2008/146/ЕО на Съвета⁶.
- (15) По отношение на Лихтенщайн, настоящото решение представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на Протокола между Европейския съюз, Европейската общност, Конфедерация Швейцария и Княжество Лихтенщайн относно присъединяването на Княжество Лихтенщайн към Споразумението между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария относно асоциирането на Конфедерация Швейцария в процеса на изпълнение, прилагане и развитие на достиженията на правото от Шенген⁷, които попадат в областта, посочена в член 1, буква А от Решение 1999/437/ЕО във връзка с Решение 2011/350/ЕС на Съвета⁸.
- (16) Настоящото решение представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, в които Обединеното кралство не участва в съответствие с Решение 2000/365/ЕО на Съвета⁹; следователно Обединеното кралство не участва в неговото приемане и не е обвързано от него, нито от неговото прилагане.
- (17) Настоящото решение представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, в които Ирландия не участва в съответствие с Решение 2002/192/ЕО на Съвета¹⁰; следователно Ирландия не участва в неговото приемане и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане.
- (18) По отношение на Кипър, България, Румъния и Хърватия, разпоредбите на настоящото решение представляват разпоредби, които се основават на достиженията на правото от Шенген или по друг начин са свързани с тях, съответно по смисъла на член 3, параграф 2 от Акта за присъединяване от

асоцииране на тези две държави при изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген (ОВ L 176, 10.7.1999 г., стр. 31).

⁵ ОВ L 53, 27.2.2008 г., стр. 52.

⁶ Решение 2008/146/ЕО на Съвета от 28 януари 2008 г. за сключване от името на Европейската общност на Споразумение между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария за асоцииране на Конфедерация Швейцария към въвеждането, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген (ОВ L 53, 27.2.2008 г., стр. 1).

⁷ ОВ L 160, 18.6.2011 г., стр. 21.

⁸ Решение 2011/350/ЕС на Съвета от 7 март 2011 г. за сключване от името на Европейския съюз на Протокола между Европейския съюз, Европейската общност, Конфедерация Швейцария и Княжество Лихтенщайн относно присъединяването на Княжество Лихтенщайн към Споразумението между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария относно асоциирането на Конфедерация Швейцария към изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген, по отношение на премахването на проверките по вътрешните граници и движението на хора (ОВ L 160, 18.6.2011 г., стр. 19).

⁹ Решение 2000/365/ЕО на Съвета от 29 май 2000 г. относно искането на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия да участва в някои разпоредби от достиженията на правото от Шенген (ОВ L 131, 1.6.2000 г., стр. 43).

¹⁰ Решение 2002/192/ЕО на Съвета от 28 февруари 2002 г. относно искането на Ирландия да участва в някои разпоредби от достиженията на правото от Шенген (ОВ L 64, 7.3.2002 г., стр. 20).

2003 г.¹¹, на член 4, параграф 2 от Акта за присъединяване от 2005 г.¹² и на член 4, параграф 2 от Акта за присъединяване от 2011 г.¹³.

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в рамките на Работната група на ИКЕ на ООН по митническите въпроси, свързани с транспорта, и в Комитета по вътрешен транспорт във връзка с предложената нова Конвенция на ИКЕ на ООН за улесняване на гранично-пропускателния режим за пътници, багаж и товари при международен железопътен транспорт, е, както следва:

Позицията на Съюза по проекта на конвенция е въздържане от гласуване, ако бъде включена клауза, даваща възможност за участието на регионални организации за икономическа интеграция. Ако такава клауза не бъде включена, държавите — членки на Съюза гласуват против проекта.

Член 2

Позицията, посочена в член 1, се изразява от държавите — членки на Съюза, които са членове съответно на Работната група на ИКЕ на ООН по митническите въпроси, свързани с транспорта, и на Комитета по вътрешен транспорт.

Член 3

Адресати на настоящото решение са Комисията и държавите членки.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*

¹¹ Акт относно условията за присъединяването на Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения и Словашката република и промените в Учредителните договори на Европейския съюз (ОВ L 236, 23.9.2003 г., стр. 33).

¹² Акт относно условията за присъединяване на Република България и Румъния и промените в Учредителните договори (ОВ L 157, 21.6.2005 г., стр. 203).

¹³ Акт относно условията за присъединяване на Република Хърватия и промените в Договора за Европейския съюз, Договора за функционирането на Европейския съюз и Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия (ОВ L 112, 24.4.2012 г., стр. 21).