



Brussel, 8.6.2018  
COM(2018) 444 final

2018/0234 (NLE)

Voorstel voor een

### **BESLUIT VAN DE RAAD**

**betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in de Werkgroep Douanevraagstukken in verband met het vervoer en in het Comité voor binnenlands vervoer van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties in verband met de beoogde vaststelling van een nieuw verdrag inzake het vergemakkelijken van grensprocedures voor passagiers, bagage en lading-bagage in het internationale spoorwegverkeer**

## TOELICHTING

### **1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL**

Dit voorstel heeft betrekking op het besluit tot vaststelling van het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen in de Werkgroep Douanevraagstukken in verband met het vervoer van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (VN-ECE) en, mogelijkerwijs, in het Comité voor binnenlands vervoer van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties in verband met de beoogde vaststelling van een nieuw verdrag inzake het vergemakkelijken van grensprocedures voor passagiers, bagage en lading-bagage in het internationale spoorwegverkeer.

### **2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL**

#### **2.1. Het verdrag inzake het vergemakkelijken van grensprocedures voor passagiers, bagage en lading-bagage in het internationale spoorwegverkeer**

Het initiatief voor het voorgestelde ontwerpverdrag inzake het vergemakkelijken van grensprocedures voor passagiers, bagage en lading-bagage in het internationale spoorwegverkeer (hierna "het voorgestelde ontwerpverdrag" genoemd) is genomen door de Organisatie voor de samenwerking tussen de spoorwegen (OSJD) waarvan negen EU-lidstaten (Bulgarije, Tsjechië, Slowakije, Polen, Litouwen, Letland, Hongarije, Estland en Roemenië) lid zijn; de regering van de Russische Federatie heeft het voorgelegd aan de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties.

Een verdrag met een vergelijkbare strekking is reeds van kracht, namelijk het internationale verdrag inzake het vergemakkelijken van de grensoverschrijding door passagiers en bagage via spoorwegen van 1952, waarbij acht EU-lidstaten (Oostenrijk, België, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal en Zweden<sup>1</sup>) verdragsluitende partijen zijn. Als gevolg van verschillende juridische en procedurele moeilijkheden was het niet haalbaar om de dit verdrag te wijzigen teneinde het te moderniseren. Bovendien waren lidstaten van de Organisatie voor de samenwerking tussen de spoorwegen voorstander van het idee om een nieuw verdrag op dit gebied op te stellen in plaats van toe te treden tot het verouderde verdrag van 1952.

Het voorgestelde ontwerpverdrag heeft betrekking op drie belangrijke beleidsterreinen van de Unie: spoorwegen, douane en het acquis van de Unie betreffende grensbeheer. Het doel ervan is bespoediging en vereenvoudiging van grenscontroles van reizigerstreinen. De voornaamste nieuwe elementen van het ontwerpverdrag zijn gezamenlijke gecoördineerde controles aan grenzen, in plaats van twee of meer opeenvolgende controles aan beide zijden van de grens; controles op rijdende treinen, wanneer de dienstregelingen en stilstand van de treinen dat toestaan, en het bereiken van overeenstemming over details van de samenwerking door middel van bilaterale overeenkomsten of multilaterale regelingen. Dit voorstel heeft betrekking op twee beleidsterreinen van de Unie: spoorwegen en douane. Het aspect betreffende het acquis van de Unie inzake grensbeheer zal aan bod komen in een afzonderlijk voorstel.

---

<sup>1</sup> Ondertekend, maar niet geratificeerd.

## **2.2. De Werkgroep Douanevraagstukken in verband met het vervoer van de VN-ECE**

De Werkgroep Douanevraagstukken in verband met het vervoer treedt op binnen het kader van de beleidsterreinen van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties en valt onder het algemene toezicht van het Comité voor binnenlands vervoer. De rol van de werkgroep is het initiëren en uitvoeren van acties die zijn gericht op de harmonisering en vereenvoudiging van voorschriften, regels en documentatie voor grensprocedures voor de verscheidene modi van binnenlands vervoer.

De Unie is vertegenwoordigd in de werkgroep, waarvan alle EU-lidstaten lid met stemrecht zijn.

## **2.3. De beoogde handeling van de Werkgroep Douanevraagstukken in verband met het vervoer**

De Werkgroep Douanevraagstukken in verband met het vervoer zal in 2018 op de volgende data bijeenkomen: 12 t/m 14 juni en 16 t/m 19 oktober. Tijdens een van de bijeenkomsten zal de werkgroep een besluit nemen over de goedkeuring van het voorgestelde verdrag en over de doorzending ter formele goedkeuring ervan aan het Comité voor binnenlands vervoer, dat een keer per jaar in februari bijeenkomt.

De voorgenomen handeling zal voor de partijen bindend zijn overeenkomstig artikel 22 van het ontwerpverdrag, waarin het volgende is bepaald: '1. Dit verdrag treedt in werking drie maanden na de datum waarop vijf staten hun akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding hebben neergelegd. 2. Voor elke staat die dit verdrag bekrachtigt, aanvaardt, goedkeurt of daartoe toetreedt na de neerlegging van de vijfde akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding, treedt het verdrag in werking drie maanden na de datum van neerlegging door die staat van zijn akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding.

## **3. STANDPUNT DAT NAMENS DE UNIE MOET WORDEN INGENOMEN**

### **3.1. Standpunt van de Unie**

De Unie onderschrijft de doelstellingen van het ontwerpverdrag en ondersteunt het concept van het vergemakkelijken van reizigersvervoer per spoor, maar zij heeft niet kunnen constateren dat het ontwerpverdrag een meerwaarde of voordelen oplevert voor de Unie of haar lidstaten. Het nieuwe ontwerpverdrag zorgt er niet voor dat reeds bestaande bilaterale of multilaterale overeenkomsten overbodig worden, en wellicht zelfs niet dat nieuwe bilaterale of multilaterale overeenkomsten worden vergemakkelijkt, aangezien het ontwerpverdrag geen model voor dergelijke overeenkomsten bevat. Veel bepalingen van het ontwerpverdrag zijn van niet-bindende aard en kunnen niet worden uitgevoerd zonder afzonderlijke regelingen tussen de betrokken partijen. Tot dusver is de enige functie die het ontwerpverdrag zou kunnen hebben die van referentie voor het sluiten van toekomstige multilaterale en bilaterale overeenkomsten.

Uit het oogpunt van het **spoorwegbeleid van de Unie** zou het ontwerpverdrag geen daadwerkelijke gevolgen in de Unie hebben, en met name niet in het Schengengebied. In een bredere context werd verder geconcludeerd dat het ontwerpverdrag vooral zal zijn gericht op het vaststellen van referenties voor bilaterale overeenkomsten, maar dat het als zodanig niet zou zijn gericht op het vaststellen van een samenhangend internationaal rechtskader ter vergemakkelijking van het reizigersvervoer. In de huidige vorm zal het ontwerpverdrag derhalve naar verwachting geen voordelen opleveren voor de Unie en haar lidstaten.

Vanuit het oogpunt van de **douaneregels van de EU** levert het ontwerpverdrag in de huidige vorm geen voordelen of meerwaarde op voor de Unie en haar lidstaten. Op grond van de bepalingen van dit ontwerpverdrag mogen douaneautoriteiten bijvoorbeeld zodra een grens is overschreden op rijdende treinen geen controles van passagiers of hun bagage uitvoeren, wanneer er geen bilaterale overeenkomsten met de aangrenzende landen zijn. Vanuit het oogpunt van douane heeft het ontwerpverdrag geen schadelijke gevolgen, maar leidt het ook niet enige vorm van vereenvoudiging. Het heeft echter alleen zin achter een nieuw internationaal verdrag te staan, als dat een meerwaarde oplevert, hetgeen voor de Unie niet het geval is.

Vanuit **institutioneel oogpunt van de Unie** heeft het ontwerpverdrag betrekking op aangelegenheden die binnen de gebieden van exclusieve en gedeelde bevoegdheid van de Unie vallen. De lidstaten kunnen niet afzonderlijk toetreden tot delen van het ontwerpverdrag die binnen een gebied van exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen. Er had overeenkomstige het algemeen beleid inzake institutioneel beleid een bepaling betreffende de deelname van de Unie als regionale organisatie voor economische integratie in het ontwerpverdrag moeten worden opgenomen om de Unie de mogelijkheid te geven tot het verdrag toe te treden.

Hoewel de Unie geen redenen lijkt te hebben om toe te treden tot het voorgestelde verdrag, moet elk nieuw internationaal verdrag, in overeenstemming met het algemene EU-beleid inzake institutionele aspecten, een clausule bevatten op grond waarvan de deelname van regionale organisaties voor economische integratie mogelijk is.

Het Comité voor binnenlands vervoer van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties kan op zijn 81e zitting in februari 2019 of op een daaropvolgende zitting, onder voorbehoud van de goedkeuring van het ontwerpverdrag door de Werkgroep Douanevraagstukken in verband met het vervoer, overgaan tot stemming over de goedkeuring van het verdrag en het secretariaat verzoeken het verdrag door te zenden aan de secretaris-generaal van de Verenigde Naties, in zijn hoedanigheid als depositaris. Het is daarom van belang een standpunt van de Unie vast te stellen om te kunnen reageren op een dergelijk scenario. In aangelegenheden die tot de exclusieve bevoegdheid van de Unie behoren, stemt de Commissie namens de Unie.

Tijdens de voorbereiding van het voorgestelde verdrag is een breed scala aan deskundigen uit de publieke en private sector geraadpleegd.

De lidstaten zijn geraadpleegd in het kader van de vergaderingen van het Comité douanewetgeving (coördinatie Genève). Een van die raadplegingen vond plaats met deskundigen uit het Comité voor de Europese Spoorwegruimte, adviseurs Justitie en binnenlandse zaken, vervoersattachés en vertegenwoordigers van de directoraten-generaal van de Commissie die verantwoordelijk zijn voor mobiliteit en vervoer en voor migratie en binnenlandse zaken (23.1.2017). Daarnaast werd de Groep douanedeskundigen geraadpleegd.

Verdere raadplegingen vonden plaats tijdens vergaderingen van de Werkgroep Douanevraagstukken in verband met het vervoer en de Groep spoorwegvervoer van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties.

Besprekingen in de bevoegde fora van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties die werden bijgewoond door het directoraat-generaal van de Commissie dat verantwoordelijk is voor Belastingen en douane-unie of het directoraat-generaal Mobiliteit en vervoer, zijn voorafgegaan door coördinatie-activiteiten tussen de genoemde directoraten-

generaal en het directoraat-generaal Migratie en binnenlandse zaken, aangezien het ontwerpverdrag betrekking heeft op beleidsterreinen die onder de respectievelijke bevoegdheid van de drie directoraten-generaal vallen.

Uit de interne coördinatie en de gezamenlijke besprekingen met de lidstaten in het kader van het Comité douanewetgeving en de Groep douanedeskundigen is duidelijk gebleken dat de lidstaten van de Unie noch de Unie zelf belang hebben toe te treden tot het ontwerpverdrag, aangezien het geen voordelen of toegevoegde waarde oplevert op alle betrokken gebieden, dat wil zeggen op de twee beleidsterreinen van de Unie die onder dit voorstel vallen en met betrekking tot het institutionele standpunt van de Unie.

#### **4. RECHTSGRONDSLAG**

##### **4.1. Procedurele rechtsgrondslag**

###### *4.1.1. Beginselen*

Artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de vaststelling van besluiten tot bepaling van *"de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst"*.

Het begrip *"handelingen met rechtsgevolgen"* omvat handelingen die rechtsgevolgen hebben uit hoofde van de op het betrokken lichaam toepasselijke volkenrechtelijke bepalingen. Onder dit begrip vallen tevens instrumenten die volkenrechtelijk niet bindend zijn, maar die een *"beslissende invloed [kunnen hebben] op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt"*.<sup>2</sup>

###### *4.1.2. Toepassing op het onderhavige geval*

De handeling die de Werkgroep Douanevraagstukken in verband met vervoer en het Comité voor binnenlands vervoer van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties vaststellen, is een handeling met rechtsgevolgen. De beoogde handeling zal overeenkomstig artikel 22 van het ontwerpverdrag uit hoofde van het volkenrecht bindend zijn.

De beoogde handeling strekt niet tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van het verdrag.

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 218, lid 9, VWEU.

##### **4.2. Materiële rechtsgrondslag**

###### *4.2.1. Beginselen*

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te nemen besluit wordt in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling ten aanzien waarvan namens de Unie een standpunt wordt ingenomen. Wanneer de voorgenomen handeling een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoelstelling, terwijl de andere slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te nemen besluit op één

---

<sup>2</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014 in Zaak C-399/12, Duitsland tegen de Raad, ECLI:EU:C:2014:2258, punten 61 tot en met 64.

materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke is vereist volgens de hoofddoelstelling of de overwegende component.

Wanneer een beoogde handeling tegelijkertijd meerdere onlosmakelijk met elkaar verbonden doelstellingen of componenten heeft, zonder dat de ene ondergeschikt is aan de andere, moet de materiële rechtsgrondslag van een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te nemen besluit bij wijze van uitzondering de verschillende desbetreffende rechtsgrondslagen omvatten.

#### *4.2.2. Toepassing op het onderhavige geval*

De beoogde handeling heeft doelstellingen en componenten op het gebied van de douanesamenwerking en de gemeenschappelijke handelspolitiek. Deze elementen van de beoogde handeling zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, zonder dat het ene ondergeschikt is aan het andere.

De materiële rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit omvat derhalve: artikel 33 en artikel 207, lid 3, eerste alinea, VWEU.

### **4.3. Conclusie**

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is artikel 33 en artikel 207, lid 3, eerste alinea, in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU.

Voorstel voor een

## **BESLUIT VAN DE RAAD**

**betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in de Werkgroep Douanevraagstukken in verband met het vervoer en in het Comité voor binnenlands vervoer van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties in verband met de beoogde vaststelling van een nieuw verdrag inzake het vergemakkelijken van grensprocedures voor passagiers, bagage en lading-bagage in het internationale spoorwegverkeer**

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 33 en artikel 207, lid 3, eerste alinea, in samenhang met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Russische Federatie heeft een nieuw verdrag inzake het vergemakkelijken van grensprocedures voor passagiers, bagage en lading-bagage in het internationale spoorwegverkeer van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (VN-ECE) voorgesteld dat wordt ondersteund door de Organisatie voor de samenwerking tussen de spoorwegen (OSJD).
- (2) De Werkgroep Douanevraagstukken in verband met het vervoer treedt op binnen het kader van de beleidsterreinen van de Economische Commissie voor Europa van de VN-ECE en valt onder het algemene toezicht van het Comité voor binnenlands vervoer. De rol van de werkgroep is het initiëren en uitvoeren van acties die zijn gericht op de harmonisering en vereenvoudiging van voorschriften, regels en documentatie voor grensprocedures voor de verscheidene modi van binnenlands vervoer.
- (3) De Werkgroep Douanevraagstukken in verband met het vervoer van de VN-ECE zal op zijn 149e zitting van 12 tot 14 juni 2018 of op de daaropvolgende zitting een besluit nemen over de goedkeuring van het voorgestelde verdrag inzake het vergemakkelijken van grensprocedures voor passagiers, bagage en lading-bagage in het internationale spoorwegverkeer en over het doorzenden ervan ter formele goedkeuring aan het Comité voor binnenlands vervoer.
- (4) De Unie is vertegenwoordigd in de Werkgroep Douanevraagstukken in verband met het vervoer van de VN-ECE, waarvan de 28 lidstaten van de Unie momenteel lid met stemrecht zijn. In aangelegenheden die onder de exclusieve bevoegdheid vallen, wordt het standpunt van de EU tot uitdrukking gebracht door de Commissie namens de Unie en haar lidstaten.
- (5) Het ontwerpverdrag lijkt uiteenlopende aspecten te reguleren, waarvan sommige binnen gebieden van exclusieve bevoegdheid van de Unie en andere binnen gebieden van gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten vallen.

- (6) Aangezien het voorgestelde verdrag betrekking heeft op aangelegenheden die onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen, moet de Raad met betrekking tot het ontwerpverdrag een standpunt van de Unie vaststellen.
- (7) Het verdrag bevat algemene bepalingen over de manier waarop grenscontroles van reizigerstreinen worden georganiseerd. Het verdrag kan worden beschouwd als basis voor alle multilaterale en bilaterale overeenkomsten; als die basis ontbreekt, zou geen van de elementen die onder het verdrag vallen, kunnen werken.
- (8) Voor de lidstaten van de Unie kunnen dergelijke bilaterale overeenkomsten ook zonder het voorgestelde verdrag worden gesloten. Voor Rusland en enkele andere landen die zijn vertegenwoordigd in de OSJD lijkt het juridisch kader een dergelijk verdrag te vereisen om het sluiten van multilaterale en bilaterale overeenkomsten te vergemakkelijken.
- (9) De inhoud van het voorgestelde verdrag lijkt voor de lidstaten van de Unie geen voordelige of nadelige effecten te hebben. De Unie ondersteunt het voorgestelde verdrag daarom niet, maar zij heeft evenmin reden om de vaststelling ervan te blokkeren.
- (10) Hoewel het niet in het belang de Unie lijkt om toe te treden tot het voorgestelde verdrag, moet elk nieuw internationaal verdrag, in overeenstemming met het algemene EU-beleid inzake institutionele aspecten, een clause bevatten op grond waarvan de deelname van regionale organisaties voor economische integratie mogelijk is. Het voorgestelde verdrag omvat geen clause die de Unie de mogelijkheid zou geven toe te treden tot het verdrag.
- (11) Het standpunt van de Unie in de Werkgroep Douanevraagstukken in verband met het vervoer van de VN-ECE moet derhalve neutraal zijn indien een clause wordt toegevoegd die de deelname van regionale organisaties voor economische integratie mogelijk maakt. In een dergelijk geval dient de Unie zich van stemming te onthouden. In andere gevallen dient de Unie tegen de vaststelling van het voorgestelde verdrag te stemmen.
- (12) Het is wenselijk het standpunt vast te stellen dat namens de Unie moet worden ingenomen in de Werkgroep Douanevraagstukken in verband met het vervoer van de VN-ECE en in het Comité voor binnenlands vervoer,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

#### *Artikel 1*

Het volgende standpunt moet namens de Europese Unie worden ingenomen in de Werkgroep Douanevraagstukken in verband met het vervoer van de VN-ECE en in het Comité voor binnenlands vervoer in verband met het voorgestelde nieuwe VN-ECE-verdrag inzake het vergemakkelijken van grensprocedures voor passagiers, bagage en lading-bagage in het internationale spoorwegverkeer:

Het standpunt van de Unie betreffende het ontwerpverdrag is dat zij zich van stemming onthoudt indien de clause wordt toegevoegd die de deelname regionale organisaties voor economische integratie mogelijk maakt. Indien een dergelijke clause niet wordt toegevoegd, stemt de Unie tegen.



*Artikel 2*

Het in artikel 1 genoemde standpunt wordt door de Commissie ingenomen namens de Unie en haar lidstaten die lid zijn van de Werkgroep Douanevraagstukken in verband met het vervoer van de VN-ECE en het Comité voor binnenlands vervoer.

*Artikel 3*

Dit besluit is gericht tot de Commissie en tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad*

*De voorzitter*