



EUROPAISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 8.6.2018
COM(2018) 444 final

2018/0234 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

**über den im Namen der Europäischen Union in der Arbeitsgruppe für
verkehrsrelevante Zollfragen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für
Europa sowie im Binnenverkehrsausschuss im Zusammenhang mit der geplanten
Annahme eines neuen Übereinkommens zur Erleichterung der
Grenzübertrittsverfahren für Fahrgäste, Gepäck und Frachtgepäck im internationalen
Eisenbahnverkehr zu vertretenden Standpunkt**

DE

DE

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Dieser Vorschlag betrifft den Beschluss zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union in der Arbeitsgruppe für verkehrsrelevante Zollfragen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) sowie gegebenenfalls im Binnenverkehrsausschuss der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa im Zusammenhang mit der geplanten Annahme eines neuen Übereinkommens zur Erleichterung der Verfahren beim Grenzübertritt von Personen, Gepäck und Frachtgepäck im internationalen Eisenbahnverkehr zu vertreten ist.

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

2.1. Übereinkommen zur Erleichterung der Grenzübertrittsverfahren für Fahrgäste, Gepäck und Frachtgepäck im internationalen Eisenbahnverkehr

Der vorgeschlagene Entwurf für das Übereinkommen zur Erleichterung des Grenzübertritts von Personen, Gepäck und Frachtgepäck im internationalen Eisenbahnverkehr (im Folgenden der „Übereinkommensentwurf“) wurde von der Organisation für die Zusammenarbeit der Eisenbahnen (OSJD), der neun Mitgliedstaaten der Union (Bulgarien, Tschechische Republik, Slowakei, Polen, Litauen, Lettland, Ungarn, Estland, Rumänien) angehören, initiiert und der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa durch die Regierung der Russischen Föderation übermittelt.

Ein Übereinkommen mit ähnlichem Anwendungsbereich ist bereits in Kraft – das Internationale Übereinkommen von 1952 zur Erleichterung des Grenzübergangs für Reisende und Gepäck im Eisenbahnverkehr, zu dessen Vertragsparteien acht Mitgliedstaaten der Union (Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal und Schweden¹) gehören. Aufgrund verschiedener rechtlicher und verfahrensrechtlicher Schwierigkeiten war es nicht möglich, dieses Übereinkommen zu ändern, um es zu modernisieren. Darüber hinaus unterstützten die Mitgliedstaaten der Organisation für die Zusammenarbeit der Eisenbahnen die Idee, ein neues Übereinkommen in diesem Bereich auszuarbeiten, anstatt dem veralteten Übereinkommen von 1952 beizutreten.

Der vorgeschlagene Übereinkommensentwurf betrifft drei wichtige Politikbereiche der Union: Eisenbahn, Zoll und EU-Besitzstand im Bereich des Grenzmanagements. Er zielt auf die Beschleunigung und Vereinfachung der Grenzkontrollen im Schienenpersonenverkehr. Die wichtigsten neuen Elemente in dem Entwurf sind gemeinsame koordinierte Kontrollen an den Grenzen anstelle von zwei oder mehr aufeinanderfolgenden Kontrollen beiderseits der Grenze; Kontrollen in fahrenden Zügen, sofern die Fahrpläne und Haltestellen der Züge dies zulassen sowie Regelung der Einzelheiten der Zusammenarbeit durch bilaterale Abkommen oder multilaterale Vereinbarungen. Dieser Vorschlag bezieht sich auf zwei Politikbereiche der Union: Eisenbahn und Zoll. Der Aspekt des Besitzstandes der Union im Bereich des Grenzmanagements wird in einem gesonderten Vorschlag behandelt.

¹ Unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert.

2.2. Die UNECE-Arbeitsgruppe für verkehrsrelevante Zollfragen

Die Arbeitsgruppe für verkehrsrelevante Zollfragen handelt im Rahmen der Politik der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa und unterliegt der allgemeinen Aufsicht des Binnenverkehrsausschusses. Aufgabe der Arbeitsgruppe ist es, Maßnahmen zur Harmonisierung und Vereinfachung der Vorschriften, Regeln und Unterlagen für die Grenzübertrittsverfahren für die verschiedenen Verkehrsträger im Binnenland einzuleiten und umzusetzen.

Die Union ist in der Arbeitsgruppe vertreten, in der alle Mitgliedstaaten der Union stimmberechtigte Mitglieder sind.

2.3. Der vorgesehene Rechtsakt der Arbeitsgruppe für verkehrsrelevante Zollfragen

Die Arbeitsgruppe für verkehrsrelevante Zollfragen wird 2018 zu folgenden Terminen zusammentreten: 12.-14. Juni und 16.-19. Oktober. In einer ihrer Sitzungen beschließt die Arbeitsgruppe die Billigung des vorgeschlagenen Übereinkommensentwurfs und seine Übermittlung an den Binnenverkehrsausschuss zur förmlichen Genehmigung; letzterer tritt einmal jährlich im Februar zusammen.

Der vorgesehene Rechtsakt wird für die Vertragsparteien gemäß Artikel 22 des Übereinkommensentwurfs verbindlich, der Folgendes vorsieht: „(1) Dieses Übereinkommen tritt drei Monate nach dem Tag in Kraft, an dem fünf Staaten ihre Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde hinterlegt haben. (2) Für jeden Staat, der dieses Übereinkommen nach Hinterlegung der fünften Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde ratifiziert, annimmt, genehmigt oder ihm beitritt, tritt das Übereinkommen drei Monate nach Hinterlegung seiner Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde durch diesen Staat in Kraft.“

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

3.1. Standpunkt der Union

Die Union teilt die Ziele des Übereinkommensentwurfs und unterstützt das Konzept der Erleichterung des Schienenpersonenverkehrs, hat jedoch keinen zusätzlichen Nutzen oder Mehrwert des Übereinkommensentwurfs für die Union oder ihre Mitgliedstaaten festgestellt. Durch den neuen Übereinkommensentwurf würden bereits bestehende bilaterale oder multilaterale Abkommen nicht überflüssig und vielleicht nicht einmal der Abschluss neuer bilateraler oder multilateraler Übereinkünfte erleichtert, da der Übereinkommensentwurf kein Muster hierfür enthält. Viele Bestimmungen des Übereinkommensentwurfs sind unverbindlich und können ohne gesonderte Vereinbarungen zwischen den betroffenen Parteien nicht umgesetzt werden. Bisher könnte der Übereinkommensentwurf nur als Referenz für den Abschluss künftiger multilateraler und bilateraler Abkommen dienen.

Im Hinblick auf die **Eisenbahnpolitik der Union** hätte der Übereinkommensentwurf in der Union, insbesondere im Schengen-Raum, keine tatsächlichen Auswirkungen. Zudem wurde generell festgestellt, dass der Übereinkommensentwurf in erster Linie darauf abzielt, einen Referenzrahmen für bilaterale Abkommen und nicht einen kohärenten internationalen Rechtsrahmen zur Erleichterung des Personenverkehrs zu schaffen. Daher dürfte der Übereinkommensentwurf in seiner jetzigen Form der Union und ihren Mitgliedstaaten keine Vorteile bringen.

In Bezug auf die **EU-Zollvorschriften** bringt der Übereinkommensentwurf in seiner jetzigen Form keinen Nutzen oder Mehrwert für die Union und ihre Mitgliedstaaten. Beispielsweise

können die Zollbehörden gemäß den Bestimmungen dieses Übereinkommensentwurfs ohne bilaterale Abkommen mit den Nachbarländern keine Kontrollen der Fahrgäste oder ihres Gepäcks in fahrenden Zügen durchführen, sobald eine Grenze überschritten wurde. Aus zollrechtlicher Sicht schadet der Übereinkommensentwurf nicht, bringt aber auch keine Erleichterung. Der Beitritt zu einem neuen internationalen Übereinkommen ist jedoch nur dann sinnvoll, wenn er einen Mehrwert bringt, was für die Union nicht der Fall ist.

Aus **institutioneller Sicht** betrifft der Entwurf des Übereinkommens Fragen, die in die ausschließliche und geteilte Zuständigkeit der Union fallen. Die Mitgliedstaaten können Teile des Übereinkommensentwurfs, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen, nicht einzeln beitreten. Für einen Beitritt der Union zu dem Übereinkommen hätte im Einklang mit der allgemeinen institutionellen Politik eine Bestimmung über die Beteiligung der Union als eine Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration in den Übereinkommensentwurf aufgenommen werden müssen.

Auch wenn die Union offenbar keinen Grund hat, dem vorgeschlagenen Übereinkommen beizutreten, sollte jedes neue internationale Übereinkommen im Einklang mit der allgemeinen institutionellen Politik eine Klausel enthalten, die die Beteiligung von Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration ermöglicht.

Der Binnenverkehrsausschuss der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa kann auf seiner 81. Sitzung im Februar 2019 oder auf einer späteren Sitzung, vorbehaltlich der Billigung des Übereinkommensentwurfs durch die Arbeitsgruppe für verkehrsrelevante Zollfragen, über die Annahme des Übereinkommens abstimmen und das Sekretariat ersuchen, es dem Generalsekretär der Vereinten Nationen in seiner Eigenschaft als Verwahrer zu übermitteln. Es ist daher wichtig, einen Standpunkt der Union festzulegen, um in einem solchen potenziellen Szenario reagieren zu können. In Fragen der ausschließlichen Zuständigkeit wird die Kommission im Namen der Union stimmen.

Bei der Vorbereitung des vorgeschlagenen Übereinkommens wurde eine große Zahl von Sachverständigen des öffentlichen und privaten Sektors konsultiert.

Es fanden Konsultationen mit den Mitgliedstaaten im Rahmen des Ausschusses für Zollrecht (Koordinierung Genf) statt, eine davon gemeinsam mit Sachverständigen des Ausschusses für den einheitlichen europäischen Eisenbahnraum, Beratern für Justiz und Inneres, Verkehrsattachés und Vertretern der für Mobilität und Verkehr sowie für Migration und Inneres zuständigen Generaldirektionen der Kommission (23.1.2017). Ferner wurden Konsultationen mit der Sachverständigengruppe für Zollfragen durchgeführt.

Weitere Konsultationen fanden bei den Sitzungen der Arbeitsgruppe für verkehrsrelevante Zollfragen und der Arbeitsgruppe für Eisenbahnverkehr der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa statt.

Den Beratungen in den einschlägigen Gremien der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa, die entweder von der Generaldirektion für Steuern und Zollunion oder der Generaldirektion für Mobilität und Verkehr verfolgt wurden, gingen Koordinierungsmaßnahmen zwischen den oben genannten Generaldirektionen und der Generaldirektion für Migration und Inneres voraus, da der Übereinkommensentwurf Politikbereiche berührt, die in die Zuständigkeitsbereiche der drei Generaldirektionen fallen.

Die interne Koordinierung sowie die gemeinsamen Gespräche mit den Mitgliedstaaten im Rahmen des Ausschusses für Zollrecht und der Sachverständigengruppe für Zollfragen haben deutlich gezeigt, dass weder die Mitgliedstaaten der Union noch die Union selbst daran

interessiert sind, dem Übereinkommensentwurf beizutreten, da er in keinem der betroffenen Bereiche, d. h. weder in den beiden von diesem Vorschlag abgedeckten Politikbereichen der Union noch aus institutioneller Sicht der Union, einen Nutzen oder Mehrwert bringt.

4. RECHTSGRUNDLAGE

4.1. Verfahrensrechtliche Grundlage

4.1.1. Grundsätze

Nach Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) werden die „*Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat*“, mit Beschlüssen festgelegt.

Der Begriff „*rechtswirksame Akte*“ erfasst auch Akte, die kraft völkerrechtlicher Regelungen, denen das jeweilige Gremium unterliegt, Rechtswirkung entfalten. Daneben fallen Instrumente darunter, die völkerrechtlich nicht bindend, aber geeignet sind, „*den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber ... erlassenen Regelung maßgeblich zu beeinflussen*“.²

4.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Der Rechtsakt, den die Arbeitsgruppe für verkehrsrelevante Zollfragen und der Binnenverkehrsausschuss der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa zu erlassen haben, stellt einen rechtswirksamen Akt dar. Der vorgesehene Rechtsakt wird nach Artikel 22 des Übereinkommensentwurfs völkerrechtlich bindend sein.

Mit dem vorgesehenen Rechtsakt wird der institutionelle Rahmen des Übereinkommens weder ergänzt noch geändert.

Somit ist Artikel 218 Absatz 9 AEUV die verfahrensrechtliche Grundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

4.2. Materielle Rechtsgrundlage

4.2.1. Grundsätze

Welche die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV ist, hängt in erster Linie vom Ziel und Inhalt des vorgesehenen Rechtsakts ab, zu dem ein im Namen der Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird. Liegt dem vorgesehenen Rechtsakt ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und lässt sich einer davon als der wichtigste ermitteln, während der andere von untergeordneter Bedeutung ist, so muss der Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV auf eine einzige materielle Rechtsgrundlage gestützt werden, nämlich auf diejenige, die der wichtigste oder vorrangige Zweck oder Gegenstand verlangt.

Hat ein vorgesehener Rechtsakt gleichzeitig mehrere Zwecke oder Gegenstände, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass einer dem anderen untergeordnet ist, so muss die materielle Rechtsgrundlage eines Beschlusses nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV ausnahmsweise die verschiedenen zugehörigen Rechtsgrundlagen umfassen.

² Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, Rechtssache C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 61-64.

4.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Der vorgesehene Rechtsakt hat Zwecke und Gegenstände in den Bereichen Zusammenarbeit im Zollwesen und gemeinsame Handelspolitik. Diese Elemente des vorgesehenen Rechtsakts sind untrennbar miteinander verbunden, ohne dass eines dem anderen untergeordnet ist.

Somit umfasst die materielle Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss die folgenden Bestimmungen: Artikel 33 und Artikel 207 Absatz 3 Unterabsatz 1 AEUV.

4.3. Schlussfolgerung

Die Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss sollten Artikel 33 und Artikel 207 Absatz 3 Unterabsatz 1 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV sein.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den im Namen der Europäischen Union in der Arbeitsgruppe für verkehrsrelevante Zollfragen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa sowie im Binnenverkehrsausschuss im Zusammenhang mit der geplanten Annahme eines neuen Übereinkommens zur Erleichterung der Grenzübertrittsverfahren für Fahrgäste, Gepäck und Frachtgepäck im internationalen Eisenbahnverkehr zu vertretenden Standpunkt

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 33 und Artikel 207 Absatz 3 Unterabsatz 1 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9, auf Vorschlag der Europäischen Kommission, in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Russische Föderation schlägt ein neues Übereinkommen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) zur Erleichterung des Grenzübertritts von Passagieren, Gepäck und Frachtgepäck im internationalen Eisenbahnverkehr vor, das von der Organisation für die Zusammenarbeit der Eisenbahnen (OSJD) unterstützt wird.
- (2) Die Arbeitsgruppe für verkehrsrelevante Zollfragen handelt im Rahmen der UNECE und unterliegt der allgemeinen Aufsicht des Binnenverkehrsausschusses. Aufgabe der Arbeitsgruppe ist es, Maßnahmen zur Harmonisierung und Vereinfachung der Vorschriften, Regeln und Unterlagen für die Grenzübertrittsverfahren für die verschiedenen Verkehrsträger im Binnenland einzuleiten und umzusetzen.
- (3) Die UNECE-Arbeitsgruppe für verkehrsrelevante Zollfragen wird auf ihrer 149. Sitzung vom 12.-14. Juni 2018 oder auf der darauf folgenden Sitzung einen Beschluss über die Billigung des vorgeschlagenen Übereinkommens zur Erleichterung des Grenzübertritts von Personen, Gepäck und Frachtgepäck im internationalen Eisenbahnverkehr und über seine Übermittlung an den Binnenverkehrsausschuss zur förmlichen Genehmigung fassen.
- (4) Die Union ist in der UNECE-Arbeitsgruppe für verkehrsrelevante Zollfragen vertreten, in der die 28 Mitgliedstaaten der Union derzeit stimmberechtigte Mitglieder sind. In Fragen der ausschließlichen Zuständigkeit der Union wird der Standpunkt der EU von der Kommission im Namen der Union und ihrer Mitgliedstaaten dargelegt.
- (5) Der Entwurf des Übereinkommens regelt offenbar eine Reihe von Aspekten, von denen einige in die ausschließliche Zuständigkeit der Union, andere in die geteilte Zuständigkeit der Union und der Mitgliedstaaten fallen.
- (6) Da das vorgeschlagene Übereinkommen Fragen betrifft, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen, muss der Rat einen Standpunkt der Union zu dem Übereinkommensentwurf festlegen.

- (7) Das Übereinkommen enthält allgemeine Bestimmungen über die Organisation der Grenzkontrollen im Schienengüterverkehr. Es kann als Grundlage für etwaige multilaterale und bilaterale Übereinkünfte angesehen werden, ohne die keines der vom Übereinkommen erfassten Elemente funktionieren könnte.
- (8) Die Mitgliedstaaten der Union können solche bilateralen Abkommen auch ohne das vorgeschlagene Übereinkommen schließen. Was Russland und einige andere in der OSJD vertretene Länder betrifft, scheint der rechtliche Rahmen ein solches Übereinkommen erforderlich zu machen, um den Abschluss multilateraler und bilateraler Übereinkünfte zu erleichtern.
- (9) Der Inhalt des vorgeschlagenen Übereinkommens hat offenbar weder positive noch negative Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten der Union. Daher unterstützt die Union das vorgeschlagene Übereinkommen nicht, hat aber keinen Grund, seine Annahme zu blockieren.
- (10) Auch wenn es offensichtlich nicht im Interesse der Union liegt, dem vorgeschlagenen Übereinkommen beizutreten, sollte jedes neue internationale Übereinkommen im Einklang mit der allgemeinen institutionellen Politik eine Klausel enthalten, die die Beteiligung von Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration ermöglicht. Der vorgeschlagene Übereinkommensentwurf enthält keine Klausel, die es der Union ermöglichen würde, dem Übereinkommen beizutreten.
- (11) Daher sollte der Standpunkt der Union in der UNECE-Arbeitsgruppe für verkehrsrelevante Zollfragen neutral sein, falls eine Klausel eingefügt wird, die die Beteiligung von Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration ermöglicht. In diesem Fall sollte sich die Union der Stimme enthalten. Andernfalls sollte die Union gegen die Annahme des vorgeschlagenen Übereinkommens stimmen.
- (12) Es ist angebracht, den Standpunkt festzulegen, der im Namen der Union in der UNECE-Arbeitsgruppe für verkehrsrelevante Zollfragen sowie im Binnenverkehrsausschuss zu vertreten ist —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Im Namen der Union wird auf den Sitzungen der UNECE-Arbeitsgruppe für verkehrsrelevante Zollfragen und des Binnenverkehrsausschusses zu dem vorgeschlagenen neuen UNECE-Übereinkommen zur Erleichterung der Grenzübertrittsverfahren für Fahrgäste, Gepäck und Frachtgepäck im internationalen Eisenbahnverkehr folgender Standpunkt vertreten:

Der Standpunkt der Union zu dem Übereinkommensentwurf besteht darin, sich der Stimme zu enthalten, falls die Klausel über die Beteiligung von Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration eingeführt wird. Wird eine solche Klausel nicht eingeführt, so stimmt die Union dagegen.

Artikel 2

Der in Artikel 1 genannte Standpunkt wird von der Kommission im Namen der Union und ihrer Mitgliedstaaten, die Mitglieder der UNECE-Arbeitsgruppe für verkehrsrelevante Zollfragen sowie des Binnenverkehrsausschusses sind, vertreten.

Artikel 3

Dieser Beschluss ist an die Kommission und an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*