

Bruxelles, 8.6.2018
COM(2018) 444 final

2018/0234 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in seno al gruppo di lavoro sulle questioni doganali relative ai trasporti e in seno al comitato per i trasporti interni della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, relativamente alla prevista adozione di una nuova convenzione sulla semplificazione delle procedure di attraversamento delle frontiere per i passeggeri, i bagagli e i bagagli non accompagnati nel quadro del trasporto ferroviario internazionale

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta verte sulla decisione che stabilisce la posizione da adottare a nome dell'Unione in seno al gruppo di lavoro della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) sulle questioni doganali relative ai trasporti e, eventualmente, in seno al comitato per i trasporti interni della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, in merito alla prevista adozione di una nuova convenzione sulla semplificazione delle procedure di attraversamento delle frontiere per i passeggeri, i bagagli e i bagagli non accompagnati trasportati nel quadro del trasporto ferroviario internazionale.

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

2.1. **Convenzione sulla semplificazione delle procedure di attraversamento delle frontiere per i passeggeri, i bagagli e i bagagli non accompagnati trasportati nel quadro del trasporto ferroviario internazionale**

La proposta di progetto di convenzione sulla semplificazione delle procedure di attraversamento delle frontiere per i passeggeri, i bagagli e i bagagli non accompagnati trasportati nel quadro del trasporto ferroviario internazionale ("il progetto di convenzione proposto") è stata promossa dall'Organizzazione per la cooperazione ferroviaria (*Organization for Cooperation between Railways, OSJD*), di cui sono membri nove Stati membri dell'Unione (Bulgaria, Repubblica ceca, Slovacchia, Polonia, Lituania, Lettonia, Ungheria, Estonia e Romania) ed è stata quindi trasmessa alla Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite dal governo della Federazione russa.

Una convenzione con un campo di applicazione simile - la Convenzione internazionale del 1952 per facilitare l'attraversamento delle frontiere per i passeggeri e i bagagli trasportati per ferrovia - è già in vigore e ne sono parti contraenti otto Stati membri dell'Unione (Austria, Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Svezia¹). A causa di una serie di difficoltà giuridiche e procedurali, non si è rivelato fattibile modificare tale convenzione per modernizzarla. Inoltre, i paesi membri dell'Organizzazione per la cooperazione ferroviaria si sono espressi a favore dell'idea di elaborare una nuova convenzione piuttosto che aderire alla convenzione del 1952, ormai obsoleta.

Il progetto di convenzione proposto copre tre grandi settori di intervento dell'Unione, ovverosia le ferrovie, le dogane e l'acquis dell'Unione in materia di gestione delle frontiere. Scopo della convenzione è accelerare e semplificare i controlli alle frontiere dei treni passeggeri. I principali nuovi aspetti del progetto di convenzione sono la realizzazione di controlli congiunti coordinati alle frontiere, invece di due o più controlli consecutivi su entrambi i lati della frontiera, la realizzazione di controlli sui treni in movimento, se gli orari e le fermate dei treni lo consentono, e la definizione delle modalità dettagliate di collaborazione mediante accordi bilaterali o multilaterali. La presente proposta riguarda due ambiti di intervento dell'Unione, le ferrovie e le dogane. L'aspetto dell'acquis dell'Unione in materia di gestione delle frontiere sarà oggetto di una proposta separata.

¹ Che l'ha firmata, senza procedere alla ratifica.

2.2. Il gruppo di lavoro dell'UNECE sulle questioni doganali relative ai trasporti

Il gruppo di lavoro sulle questioni doganali relative ai trasporti si occupa delle politiche della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, sotto la supervisione generale del comitato per i trasporti interni. Il ruolo del gruppo di lavoro consiste nell'avviare e portare avanti iniziative volte all'armonizzazione e alla semplificazione dei regolamenti, delle norme e dei documenti che riguardano le procedure di attraversamento delle frontiere, per le varie modalità di trasporto terrestre.

L'Unione è rappresentata nel gruppo di lavoro, di cui tutti gli Stati membri dell'Unione europea sono membri con diritto di voto.

2.3. Il previsto atto del gruppo di lavoro sulle questioni doganali relative ai trasporti

Nel 2018, il gruppo di lavoro sulle questioni doganali relative ai trasporti si riunirà il 12-14 giugno e il 16-19 ottobre. In una di queste riunioni, il gruppo di lavoro deve adottare una decisione sull'approvazione della proposta di convenzione e, ai fini dell'approvazione formale di quest'ultima, sulla sua trasmissione al comitato dei trasporti interni, che si riunisce una volta all'anno, in febbraio.

L'atto previsto diventerà vincolante per le parti ai sensi dell'articolo 22 del progetto di convenzione, il quale dispone: '1. La presente convenzione entrerà in vigore tre mesi dopo la data in cui cinque Stati avranno depositato il loro strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione. 2. Per ogni Stato che ratifichi, accetti o approvi la presente convenzione oppure che vi aderisca dopo il deposito del quinto strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione, la convenzione entrerà in vigore tre mesi dopo che tale Stato avrà depositato il proprio strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione'.

3. LA POSIZIONE CHE DOVRÀ ESSERE ASSUNTA A NOME DELL'UNIONE

3.1. Posizione dell'Unione

L'Unione condivide gli obiettivi del progetto di convenzione e sostiene il concetto di facilitazione del trasporto ferroviario di passeggeri, ma non ha individuato alcun valore aggiunto o beneficio che il progetto di convenzione può apportare all'Unione o ai suoi Stati membri. Il nuovo progetto di convenzione non renderebbe superflui gli accordi bilaterali o multilaterali esistenti né, probabilmente, faciliterebbe la conclusione di nuovi accordi bilaterali o multilaterali, in quanto non contiene un modello per tali accordi. Molte disposizioni del progetto di convenzione hanno carattere non vincolante e non possono essere attuate senza la conclusione di accordi distinti tra le parti interessate. Per il momento, l'unica funzione che il progetto di convenzione potrebbe svolgere sarebbe quella di servire da riferimento per la conclusione di futuri accordi multilaterali e bilaterali.

Dal punto di vista della **politica ferroviaria dell'Unione**, il progetto di convenzione non avrebbe effetti concreti all'interno dell'Unione, in particolare all'interno dello spazio Schengen. Inoltre, l'esame del progetto di convenzione in un contesto più ampio ha permesso di stabilire che, pur essendo il suo obiettivo principale la definizione di riferimenti per gli accordi bilaterali, esso non si prefigge tuttavia di istituire un quadro giuridico internazionale coerente per la facilitazione del traffico passeggeri. Pertanto, il progetto di convenzione, nella sua forma attuale, non risulta idoneo ad apportare alcun beneficio all'Unione e ai suoi Stati membri.

Dal punto di vista delle **norme doganali dell'UE**, il progetto di convenzione nella sua forma attuale non apporta benefici o valore aggiunto all'Unione e ai suoi Stati membri. Ad esempio,

le disposizioni del progetto di convenzione non consentono alle autorità doganali di effettuare i controlli dei passeggeri e del loro bagaglio sui treni in movimento dopo l'attraversamento della frontiera, se non esistono accordi bilaterali con i paesi confinanti. Dal punto di vista doganale, il progetto di convenzione non arreca pregiudizi né contribuisce alla facilitazione. Tuttavia, l'adesione ad una nuova convenzione internazionale ha un senso soltanto se apporta un valore aggiunto, ma dal punto di vista dell'Unione non è questo il caso della proposta in oggetto.

Da un punto di vista istituzionale per l'Unione, il progetto di convenzione riguarda materie che rientrano in settori di competenza esclusiva e concorrente dell'Unione. Gli Stati membri non possono aderire a titolo individuale alle parti del progetto di convenzione che riguardano settori di competenza esclusiva dell'Unione europea. Conformemente alla politica generale sugli aspetti istituzionali, per permettere all'Unione di aderire alla convenzione nel progetto di convenzione avrebbe dovuto essere inserita una disposizione relativa alla partecipazione dell'Unione in quanto organizzazione regionale di integrazione economica.

Anche se l'Unione non sembra avere motivi per aderire alla convenzione proposta, conformemente alla sua politica generale sugli aspetti istituzionali, ogni nuova convenzione internazionale dovrebbe contenere una clausola che consenta la partecipazione delle organizzazioni di integrazione economica regionale.

Il comitato dei trasporti interni della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, in occasione della sua 81^a sessione del febbraio 2019 o in una sessione successiva, potrà, subordinatamente all'approvazione del progetto di convenzione da parte del gruppo di lavoro sulle questioni doganali relative ai trasporti, procedere ad una votazione sull'adozione della convenzione e chiedere al segretariato di trasmetterla al Segretario generale delle Nazioni Unite, nella sua qualità di depositario. È pertanto importante stabilire una posizione dell'Unione che permetta di reagire se tale eventualità dovesse verificarsi. Nelle materie di competenza esclusiva, la Commissione esprimerà il voto a nome dell'Unione.

Nel corso della preparazione della convenzione proposta è stato consultato un ampio ventaglio di esperti del settore pubblico e privato.

Inoltre, sono state condotte consultazioni con gli Stati membri nell'ambito del comitato della legislazione doganale ("coordinamento Ginevra"), una delle quali si è svolta congiuntamente con gli esperti del comitato sullo spazio ferroviario europeo unico, con i consiglieri in materia di giustizia e affari interni, con gli attaché ai trasporti e con i rappresentanti delle direzioni generali della Commissione competenti per i settori Mobilità e trasporti e Migrazione e affari interni (23.1.2017). Sono state condotte consultazioni anche con il gruppo degli esperti doganali.

Ulteriori consultazioni si sono svolte nel corso delle riunioni del gruppo di lavoro sulle questioni doganali relative ai trasporti e del gruppo di lavoro sui trasporti per ferrovia della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite.

Le discussioni nelle sedi pertinenti della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, seguite dalla direzione generale della Commissione della Fiscalità e dell'unione doganale o dalla direzione generale della Mobilità e dei trasporti, sono state precedute da attività di coordinamento tra le suddette direzioni generali e la direzione generale della Migrazione e degli affari interni, in quanto il progetto di convenzione riguarda settori che rientrano nelle rispettive competenze delle tre direzioni generali.

Il coordinamento interno nonché le discussioni congiunte con gli Stati membri nel quadro del comitato della legislazione doganale e con gli esperti doganali hanno dimostrato chiaramente che non vi è alcun interesse, né per gli Stati membri né per l'Unione, ad aderire al progetto di convenzione, in quanto l'adesione non apporta né benefici né valore aggiunto ai settori interessati, vale a dire ai due settori della politica dell'Unione sui quali verte la presente proposta, né da un punto di vista istituzionale per l'Unione.

4. BASE GIURIDICA

4.1. Base giuridica procedurale

4.1.1. Principi

L'articolo 218, paragrafo 9, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede l'adozione di decisioni che stabiliscono *“le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo”*.

Rientrano nel concetto di *“atti che hanno effetti giuridici”* gli atti che hanno effetti giuridici in forza delle norme di diritto internazionale disciplinanti l'organo in questione. Vi rientrano anche gli atti sprovvisti di carattere vincolante ai sensi del diritto internazionale ma che *“sono tali da incidere in modo determinante sul contenuto della normativa adottata dal legislatore dell'Unione”*².

4.1.2. Applicazione al caso concreto

L'atto che il gruppo di lavoro sulle questioni doganali relative ai trasporti e il comitato dei trasporti interni della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite sono chiamati ad adottare costituisce un atto avente effetti giuridici. L'atto previsto avrà carattere vincolante nel diritto internazionale a norma dell'articolo 22 del progetto di convenzione.

L'atto previsto non integra né modifica il quadro istituzionale dell'accordo.

La base giuridica procedurale della decisione proposta è pertanto l'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE.

4.2. Base giuridica sostanziale

4.2.1. Principi

La base giuridica sostanziale delle decisioni di cui all'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE dipende essenzialmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto previsto su cui si dovrà prendere posizione a nome dell'Unione. Se l'atto previsto persegue una duplice finalità o ha una doppia componente, una delle quali sia da considerarsi principale e l'altra solo accessoria, la decisione a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE deve fondarsi su una sola base giuridica sostanziale, ossia su quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante.

Riguardo a un atto previsto che persegua contemporaneamente più finalità o abbia più componenti tra loro inscindibili, di cui nessuna sia accessoria rispetto alle altre, la base giuridica sostanziale della decisione a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE deve includere, in via eccezionale, le varie basi giuridiche corrispondenti.

² Sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2014, *Germania/Consiglio*, Causa C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punti da 61 a 64.

4.2.2. Applicazione al caso concreto

L'atto previsto persegue obiettivi e contiene elementi attinenti ai settori della cooperazione doganale e della politica commerciale comune. Tali elementi dell'atto previsto sono tra loro inscindibili e nessuno di essi è accessorio rispetto agli altri.

La base giuridica sostanziale della decisione proposta comprende pertanto le seguenti disposizioni: articolo 33 e articolo 207, paragrafo 3, primo comma, del TFUE.

4.3. Conclusioni

La base giuridica della decisione proposta deve quindi essere costituita dall'articolo 33 e dall'articolo 207, paragrafo 3, primo comma, del TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in seno al gruppo di lavoro sulle questioni doganali relative ai trasporti e in seno al comitato per i trasporti interni della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, relativamente alla prevista adozione di una nuova convenzione sulla semplificazione delle procedure di attraversamento delle frontiere per i passeggeri, i bagagli e i bagagli non accompagnati nel quadro del trasporto ferroviario internazionale

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 33 e l'articolo 207, paragrafo 3, primo comma, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) Una nuova convenzione della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) sulla semplificazione delle procedure di attraversamento delle frontiere per i passeggeri, i bagagli e i bagagli non accompagnati nel quadro del trasporto ferroviario internazionale è stata proposta dalla Federazione russa e sostenuta dall'Organizzazione per la cooperazione ferroviaria (OSJD).
- (2) Il gruppo di lavoro sulle questioni doganali relative ai trasporti si occupa delle politiche dell'UNECE, sotto la supervisione generale del comitato per i trasporti interni. Il ruolo del gruppo di lavoro consiste nell'avviare e portare avanti iniziative volte all'armonizzazione e alla semplificazione dei regolamenti, delle norme e dei documenti che riguardano le procedure di attraversamento delle frontiere, per le varie modalità di trasporto terrestre.
- (3) Il gruppo di lavoro dell'UNECE sulle questioni doganali relative ai trasporti, nel corso della sua 149^a sessione che si terrà dal 12 al 14 giugno 2018 o della sessione successiva deve adottare una decisione in merito all'approvazione della convenzione proposta in materia di semplificazione delle procedure di attraversamento delle frontiere per i passeggeri, i bagagli e i bagagli non accompagnati nel quadro del trasporto ferroviario internazionale e in merito alla sua trasmissione al comitato dei trasporti interni, per l'approvazione formale.
- (4) L'Unione è rappresentata nel gruppo di lavoro dell'UNECE sulle questioni doganali relative ai trasporti, di cui i 28 Stati membri dell'Unione europea sono attualmente membri con diritto di voto. Per le questioni di competenza esclusiva, la posizione dell'UE è espressa dalla Commissione a nome dell'Unione e dei suoi Stati membri.
- (5) Il progetto di convenzione disciplina vari aspetti, alcuni dei quali rientrano nell'ambito di competenza esclusiva dell'Unione, mentre altri ricadono nell'ambito di competenza concorrente tra l'Unione e gli Stati membri.

- (6) Poiché la proposta di convenzione riguarda materie che rientrano nell'ambito di competenza esclusiva dell'Unione, è necessario che il Consiglio definisca la posizione dell'Unione in merito al progetto di convenzione.
- (7) La convenzione contiene disposizioni generali sull'organizzazione dei controlli alle frontiere dei treni passeggeri e può essere considerata come base per eventuali accordi multilaterali e bilaterali, senza i quali nessuno degli elementi contemplati dalla convenzione potrebbe diventare operativo.
- (8) Per gli Stati membri dell'Unione, tali accordi bilaterali possono essere conclusi anche al di fuori della proposta di convenzione. Per la Russia e per alcuni altri paesi rappresentati in seno all'OSJD, il quadro giuridico sembra richiedere una tale convenzione, al fine di facilitare la conclusione di accordi bilaterali e multilaterali.
- (9) La sostanza della convenzione proposta non sembra avere né effetti positivi né effetti negativi per gli Stati membri dell'Unione. L'Unione europea non intende quindi sostenere la convenzione proposta, ma non ha alcun motivo per bloccarne l'adozione.
- (10) Anche se l'adesione alla convenzione proposta non sembra essere nell'interesse dell'Unione, conformemente alla politica generale di quest'ultima sugli aspetti istituzionali, ogni nuova convenzione internazionale dovrebbe contenere una clausola che consenta la partecipazione delle organizzazioni di integrazione economica regionale. Il progetto di convenzione proposto non contiene una clausola che consentirebbe all'Unione di aderire alla convenzione.
- (11) Di conseguenza, la posizione dell'Unione in seno al gruppo di lavoro dell'UNECE sulle questioni doganali relative ai trasporti dovrebbe essere neutra qualora venga inserita una clausola che consente la partecipazione delle organizzazioni di integrazione economica regionale. In tal caso, l'Unione dovrebbe astenersi. In caso contrario, l'Unione dovrebbe votare contro l'adozione della convenzione proposta.
- (12) È opportuno stabilire la posizione che deve essere adottata a nome dell'Unione in seno al gruppo di lavoro sulle questioni doganali relative ai trasporti e al comitato per i trasporti interni dell'UNECE,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La posizione da adottare a nome dell'Unione nel quadro delle sessioni del gruppo di lavoro sulle questioni doganali relative ai trasporti e del comitato per i trasporti interni dell'UNECE relativamente alla nuova convenzione UNECE proposta in materia di semplificazione delle procedure di attraversamento delle frontiere per i passeggeri, i bagagli e i bagagli non accompagnati nel quadro del trasporto ferroviario internazionale è la seguente:

la posizione dell'Unione in merito al progetto di convenzione consiste nell'astenersi, se viene introdotta una clausola che consente la partecipazione delle organizzazioni di integrazione economica regionale. Se tale clausola non viene introdotta, l'Unione esprime voto contrario.

Articolo 2

La posizione di cui all'articolo 1 è espressa dalla Commissione a nome dell'Unione e dei suoi Stati membri che sono membri del gruppo di lavoro sulle questioni doganali relative ai trasporti e del comitato per i trasporti interni dell'UNECE.

Articolo 3

La Commissione e gli Stati membri sono destinatari della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio

Il presidente