

Brüssel, 8.6.2018  
COM(2018) 444 final

2018/0234 (NLE)

Ettepanek:

**NÕUKOGU OTSUS,**

**milles käsitletakse ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni veondusalaste tolliküsimuste töörühmas ja sisetranspordi komitees Euroopa Liidu nimel võetavat seisukohta seoses kavatsusega võtta vastu uus konventsioon piiriületuskorra hõlbustamise kohta reisijate, pagasi ja kaubapagasi rahvusvahelisel raudteeveol**

## SELETUSKIRI

### **1. ETTEPANEKU REGULEERIMISESE**

Käesolev ettepanek käsitleb otsust, millega määratakse kindlaks ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni (UNECE) veondusalaste tolliküsimuste töörühmas ja võimaluse korral ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni sisetranspordi komitees liidu nimel võetav seisukoht seoses kavatsusega võtta vastu uus konventsioon piiriületuskorra hõlbustamise kohta reisijate, pagasi ja kaubapagasi rahvusvahelisel raudteeveol.

### **2. ETTEPANEKU TAUST**

#### **2.1. Konventsioon piiriületuskorra hõlbustamise kohta reisijate, pagasi ja kaubapagasi rahvusvahelisel raudteeveol**

Reisijate, pagasi ja kaubapagasi rahvusvahelise raudteeveo piiriületuskorra hõlbustamiseks kavandatava konventsiooni eelnõu (edaspidi „kavandatava konventsiooni eelnõu“) algatas Raudteede Koostööorganisatsioon (OSJD), kuhu kuuluvad liidu üheksa liikmesriiki (Bulgaaria, Tšehhi, Slovakkia, Poola, Leedu, Läti, Ungari, Eesti, Rumeenia), ja selle edastas ÜRO Euroopa Majanduskomisjonile Vene Föderatsiooni valitsus.

Sarnase kohaldamisalaga konventsioon on juba jõustunud. Selleks on 1952. aasta rahvusvaheline konventsioon raudteel veetavate reisijate ja pagasi piiriületuse hõlbustamise kohta, mille osalised on liidu kaheksa liikmesriiki (Austria, Belgia, Prantsusmaa, Itaalia, Luksemburg, Madalmaad, Portugal ja Rootsi<sup>1</sup>). Erinevate õiguslike ja menetluslike raskuste tõttu ei olnud kõnealust konventsiooni võimalik ajakohastamise eesmärgil muuta. Raudteede Koostööorganisatsiooni liikmesriigid soovitasid aegunud 1952. aasta konventsiooniga ühinemise asemel koostada selles valdkonnas uus konventsioon.

Kavandatava konventsiooni eelnõu hõlmab kolme peamist liidu poliitikavaldkonda: raudteed, tolli ja piirihaldust käsitlevat liidu õigustikku. Eelnõu eesmärk on kiirendada ja lihtsustada reisirongide piirikontrolli. Konventsiooni eelnõu uus põhielement on ühine kooskõlastatud piirikontroll, mitte kaks või enam järjestikust kontrolli mõlemal pool piiri; liikuvate rongide kontrollimine, kui rongide sõiduplaanid ja peatused seda võimaldavad, ja koostöö üksikasjade kokkuleppimine kahepoolsete lepingute või mitmepoolsete kokkulepete abil. Käesolev ettepanek on seotud liidu kahe poliitikavaldkonnaga: raudtee ja tolliga. Piirihaldust käsitleva liidu õigustiku temaatikat käsitletakse eraldi ettepanekus.

#### **2.2. UNECE veondusalaste tolliküsimuste töörühm**

Veondusalaste tolliküsimuste töörühm tegutseb ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni poliitika raames ja sisetranspordi komitee üldise järelevalve all. Töörühma ülesanne on algatada ja jätkata meetmeid, mille eesmärk on erinevate sisetranspordiliikide puhul ühtlustada ja lihtsustada piiriületuskorda käsitlevaid eeskirju, reegleid ja dokumente.

Liit on esindatud töörühmas, kus kõik liidu liikmesriigid on hääleõigusega liikmed.

#### **2.3. Veondusalaste tolliküsimuste töörühma kavandatav akt**

Veondusalaste tolliküsimuste töörühm kohtub 2018. aastal järgmistel kuupäevadel: 12.–14. juuni ja 16.–19. oktoober. Töörühma ühel koosolekul tuleb teha otsus kavandatava

---

<sup>1</sup> Kirjutas alla, kuid ei ratifitseerinud.

konventsiooni heakskiitmise ja selle edastamise kohta üks kord aastas veebruaris kogunevale sisetranspordi komiteele ametliku heakskiidu saamiseks.

Kavandatav akt muutub poolte jaoks siduvaks vastavalt konventsiooni eelnõu artiklile 22, milles on sätestatud: „1. Konventsioon jõustub kolm kuud pärast kuupäeva, mil viis riiki on oma ratifitseerimis-, vastuvõtmis-, heakskiitmis- või ühinemiskirjad hoiule andnud. 2. Iga riigi suhtes, kes ratifitseerib, võtab vastu, kiidab heaks käesoleva konventsiooni või ühineb sellega pärast viienda ratifitseerimis-, vastuvõtmis-, heakskiitmis- või ühinemiskirja hoiule andmist, jõustub konventsioon kolm kuud pärast selle riigi ratifitseerimis-, vastuvõtmis-, heakskiitmis- või ühinemiskirja hoiule andmist.

### **3. LIIDU NIMEL VÕETAV SEISUKOHT**

#### **3.1. Liidu seisukoht**

Liit nõustub konventsiooni eelnõu eesmärkidega ja toetab põhimõtet hõlbustada reisijate raudteevedu, kuid ei ole kindlaks teinud konventsiooni eelnõu lisaväärtust ega kasu liidu või selle liikmesriikide jaoks. Uue konventsiooni eelnõuga ei kao vajadus juba olemasolevate kahe- või mitmepoolsete lepingute järele ja võimalik, et see ei soodusta ka uusi kahe- või mitmepoolseid lepinguid, sest konventsiooni eelnõu ei sisalda selliste lepingute näidist. Paljud konventsiooni eelnõu sätted ei ole siduvad ja neid ei saa rakendada ilma asjaomaste poolte eraldiseisva kokkuleppeta. Ainuke ülesanne, mis konventsiooni eelnõul saaks olla, on olla aluseks tulevaste mitme- ja kahepoolsete lepingute sõlmimisel.

**Liidu raudteepoliitika** seisukohast ei oleks konventsiooni eelnõul liidus tegelikku mõju, eriti Schengeni alal. Samuti leiti laiemas kontekstis, et konventsiooni eelnõu peamine eesmärk on luua alus kahepoolseteks lepinguteks, kuid sellega ei looda reisijatevedu hõlbustavat järjepidevat rahvusvahelist õigusraamistikku. Seepärast ei too konventsiooni eelnõu praegusel kujul liidule ja selle liikmesriikidele eeldatavasti mingit kasu.

**ELi tollieeskirjade** seisukohast ei paku konventsiooni eelnõu selle praegusel kujul liidule ja selle liikmesriikidele mingit kasu ega lisaväärtust. Näiteks ei võimalda konventsiooni eelnõu kontrollida tolliasutustel reisijaid või nende pagasit liikuvates rongides pärast piiriületust, kui naaberriikidega ei ole sõlmitud kahepoolseid lepinguid. Tolliasutuste seisukohast ei tekita konventsiooni eelnõu kahju, aga ei muuda ka asju lihtsamaks. Uue rahvusvahelise konventsiooni järgimisel on mõtet ainult siis, kui sellel on lisaväärtus, mis aga liidu jaoks puudub.

Liidu **institutsioonilisest seisukohast** hõlmab konventsiooni eelnõu küsimusi, mis kuuluvad liidu ainu- ja jagatud pädevusse. Liikmesriigid ei saa liidu ainupädevusse kuuluvate konventsiooni eelnõu osadega eraldiseisvalt ühineda. Et liidul oleks võimalik konventsiooniga ühineda, oleks tulnud kooskõlas institutsioonilise poliitika üldpõhimõtetega lisada konventsiooni eelnõusse säte, mis käsitleb liidu osalemist piirkondliku majandusintegratsiooni organisatsioonina.

Isegi kui liidul ei näi olevat põhjust kavandatava konventsiooniga ühineda, peaks iga uus rahvusvaheline konventsioon sisaldama kooskõlas liidu üldise institutsiooniliste aspektide poliitikaga klauslit, mis võimaldab piirkondlikel majandusintegratsiooni organisatsioonidel osaleda.

ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni sisetranspordi komitee võib hääletada konventsiooni vastuvõtmise üle oma 2019. aasta veebruari 81. istungil või sellele järgneval istungil, kui veondusalaste tolliküsimuste töörühm kinnitab konventsiooni eelnõu, ja paluda sekretariaadil edastada see ÜRO peasekretärile, kes tegutseb hoiulevõtjana. Seetõttu on oluline kujundada sellisele võimalikule stsenaariumile reageerimiseks liidu seisukoht. Ainupädevuse küsimustes hääletab liidu nimel komisjon.

Kavandatava konventsiooni ettevalmistamisel konsulteeriti paljude avaliku ja erasektori ekspertidega.

Tollialaste õigusaktide komisjonis toimusid konsultatsioonid liikmesriikidega (Genfi koordineerimine). Neist üks peeti koos ühtse Euroopa raudteepiirkonna ekspertide, justiits- ja siseküsimuste nõustajate, transpordiatašeede ning komisjoni liikuvuse ja transpordi ning rände ja siseasjade eest vastutavate peadirektoraatide esindajatega (23.1.2017). Konsultatsioone peeti ka tolli eksperdirühmaga.

ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni veondusalaste tolliküsimuste töörühma ja raudteetranspordi töörühma istungitel toimusid lisakonsultatsioonid.

Enne arutelusid ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni asjaomastel foorumitel, mida jälgis kas komisjoni maksunduse ja tolliliidu eest vastutav peadirektoraat või liikuvuse ja transpordi eest vastutav peadirektoraat, toimus koordineerimistegevus eespool nimetatud peadirektoraatide ning rände ja siseasjade eest vastutava peadirektoraadi vahel, sest konventsiooni eelnõu puudutab poliitikavaldkondi, mis kuuluvad nende kolme peadirektoraadi pädevusse.

Sisemine kooskõlastamine ning tollialaste õigusaktide komisjoni ja tollieksperti juures liikmesriikidega peetud ühised arutelud näitasid selgelt, et nii liidu liikmesriikidel kui ka liidul endal puudub huvi ühineda konventsiooni eelnõuga, sest see ei too kasu ega lisaväärtust üheski asjaomas valdkonnas, st käesolevas ettepanekus käsitletud kahes liidu poliitikavaldkonnas ega ka liidu institutsioonilisest vaatenurgast.

## **4. ÕIGUSLIK ALUS**

### **4.1. Menetlusõiguslik alus**

#### *4.1.1. Põhimõtted*

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 218 lõikes 9 on ette nähtud otsused, millega „*kehtestatakse lepingus sätestatud organis liidu nimel võetavad seisukohad, kui asjaomasel organil tuleb vastu võtta õigusliku toimega akte, välja arvatud õigusaktid, millega täiendatakse või muudetakse lepingu institutsioonilist raamistikku.*“

Mõiste „*õigusliku toimega aktid*“ hõlmab akte, millel on õiguslik toime asjaomase organi suhtes kehtiva rahvusvahelise õiguse normide alusel. Siia kuuluvad ka aktid, mis ei ole rahvusvahelise õiguse kohaselt siduvad, aga mis „*võivad mõjutada otsustavalt liidu seadusandja vastu võetud õigusaktide sisu*“<sup>2</sup>.

#### *4.1.2. Kohaldamine käesoleval juhul*

Akt, mida veondusalaste tolliküsimuste töörühmal ja ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni sisetranspordi komiteel palutakse vastu võtta, on õigusliku toimega akt. Kavandatav akt muutub kooskõlas konventsiooni eelnõu artikliga 22 rahvusvahelise õiguse alusel siduvaks.

---

<sup>2</sup> Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 7. oktoober 2014, Saksamaa vs. nõukogu, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punktid 61–64.

Kavandatava aktiga ei täiendata ega muudeta lepingu institutsioonilist raamistikku.

Seega on kavandatava otsuse menetlusõiguslik alus Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 218 lõige 9.

## **4.2. Materiaalõiguslik alus**

### *4.2.1. Põhimõtted*

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 218 lõike 9 kohase otsuse materiaalõiguslik alus sõltub eelkõige kavandatava akti eesmärgist ja sisust, mida liidu nimel võetav seisukoht puudutab. Kui kavandatava aktiga taotletakse kahte eesmärki või reguleeritakse kahte valdkonda ning üht neist võib pidada peamiseks, samas kui teine on kõrvalise tähtsusega, peab Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 218 lõike 9 kohasel otsusel olema üksainus materiaalõiguslik alus, st peamise või ülekaaluka eesmärgi või valdkonna tõttu nõutav õiguslik alus.

Kui kavandatava aktiga taotletakse mitut eesmärki või reguleeritakse mitut valdkonda, mis on üksteisega lahutamatuult seotud ning millest ükski ei ole võrreldes teistega kõrvalise tähtsusega, tuleb erandina nimetada Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 218 lõike 9 kohase otsuse materiaalõigusliku alusena mitu vastavat õiguslikku alust.

### *4.2.2. Kohaldamine käesoleval juhul*

Kavandatava akti eesmärgid ja reguleeritavad valdkonnad jäävad tollikoostöö ja ühise kaubanduspoliitika valdkonda. Need kavandatava akti elemendid on omavahel lahutamatuult seotud ja ükski neist ei ole võrreldes teistega kõrvalise tähtsusega.

Seetõttu sisaldab kavandatava otsuse materiaalõiguslik alus järgmisi sätteid: Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 33 ja artikli 207 lõike 3 esimene lõik.

## **4.3. Järeldus**

Kavandatava otsuse õiguslik alus peaks olema Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 33 ja artikli 207 lõike 3 esimene lõik koostoimes Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 218 lõikega 9.

Ettepanek:

## NÕUKOGU OTSUS,

**milles käsitletakse ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni veondusalaste tolliküsimuste töörühmas ja sisetranspordi komitees Euroopa Liidu nimel võetavat seisukohta seoses kavatsusega võtta vastu uus konventsioon piiriületuskorra hõlbustamise kohta reisijate, pagasi ja kaubapagasi rahvusvahelisel raudteeveol**

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artiklit 33 ja artikli 207 lõike 3 esimest lõiku koostoimes artikli 218 lõikega 9,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut

ning arvestades järgmist:

- (1) Vene Föderatsioon on esitanud ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni (UNECE) uue konventsiooni piiriületuskorra hõlbustamise kohta reisijate, pagasi ja kaubapagasi rahvusvahelisel raudteeveol ning seda toetab Raudteede Koostööorganisatsioon (OSJD).
- (2) Veondusalaste tolliküsimuste töörühm tegutseb UNECE poliitika raames ja sisetranspordi komitee üldise järelevalve all. Töörühma ülesanne on algatada ja jätkata meetmeid, mille eesmärk on erinevate sisetranspordiliikide puhul ühtlustada ja lihtsustada piiriületuskorda käsitlevaid eeskirju, reegleid ja dokumente.
- (3) UNECE veondusalaste tolliküsimuste töörühm peab tegema oma 12.–14. juunil 2018 toimival 149. istungil või sellele järgneval istungil otsuse reisijate, pagasi ja kaubapagasi rahvusvahelise raudteeveo piiriületuskorra hõlbustamiseks kavandatava konventsiooni kinnitamise ja edastamise kohta sisetranspordi komiteele ametlikuks heakskiitmiseks.
- (4) Liit on esindatud UNECE veondusalaste tolliküsimuste töörühmas, kus liidu 28 liikmesriiki on hääleõigusega liikmed. Ainupädevuse küsimustes väljendab ELi seisukohta liidu ja selle liikmesriikide nimel komisjon.
- (5) Konventsiooni eelnõu näib reguleerivat mitmesuguseid aspekte, millest mõni kuulub liidu ainupädevusse, mõni liidu ja liikmesriikide jagatud pädevusse.
- (6) Kuna kavandatav konventsioon puudutab liidu ainupädevusse kuuluvaid küsimusi, on vaja, et nõukogu võtaks liidu seisukoha konventsiooni eelnõu suhtes.
- (7) Konventsioon sisaldab üldisi sätteid reisiringide piirikontrolli korraldamise kohta. Konventsiooni võib pidada kõikide mitme- ja kahepoolsete lepingute aluseks, mille puudumisel ükski konventsiooniga hõlmatud element ei saaks toimida.
- (8) Liidu liikmesriikide jaoks on selliseid kahepoolseid lepinguid võimalik sõlmida ka ilma kavandatava konventsioonita. Venemaal ja mõnes teises OSJDs esindatud riigis tundub õiguslik raamistik sellist konventsiooni eeldavat, et lihtsustada mitme- ja kahepoolsete lepingute sõlmimist.

- (9) Kavandatava konventsiooni sisul ei tundu olevat liidu liikmesriikide jaoks ei kasulikku ega kahjulikku mõju. Seetõttu ei toeta liit kavandatavat konventsiooni, kuid tal ei ole põhjust selle vastuvõtmist takistada.
- (10) Isegi kui kavandatava konventsiooniga ühinemine ei tundu olevat liidu huvides, peaks iga uus rahvusvaheline konventsioon sisaldama kooskõlas liidu üldise institutsiooniliste aspektide poliitikaga klauslit, mis võimaldab piirkondlikel majandusintegratsiooni organisatsioonidel osaleda. Kavandatava konventsiooni eelnõu ei sisalda klauslit, mis võimaldaks liidul konventsiooniga ühineda.
- (11) Seetõttu peaks liidu seisukoht UNECE veondusalaste tolliküsimuste töörühmas olema erapooletu tingimusel, et lisatakse piirkondlike majandusintegratsiooni organisatsioonide osalemist võimaldav klausel. Sellisel juhul peaks liit hääletamisest hoiduma. Vastasel korral peaks liit hääletama kavandatava konventsiooni vastuvõtmise vastu.
- (12) On asjakohane määrata kindlaks seisukoht, mis võetakse liidu nimel UNECE veondusalaste tolliküsimuste töörühmas ja sisetranspordi komitees,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA OTSUSE.

#### *Artikkel 1*

UNECE veondusalaste tolliküsimuste töörühma ning sisetranspordi komitee istungitel liidu nimel võetav seisukoht seoses UNECE uue konventsiooniga piiriületuskorra hõlbustamise kohta reisijate, pagasi ja kaubapagasi rahvusvahelisel raudteeveol on järgmine.

Liidu seisukoht konventsiooni eelnõu suhtes on hoiduda hääletamisest, kui lisatakse piirkondlike majandusintegratsiooni organisatsioonide osalemist võimaldav klausel. Kui sellist klauslit ei lisata, hääletab liit vastu.

#### *Artikkel 2*

Komisjon avaldab artiklis 1 osutatud seisukoha liidu ja nende liikmesriikide nimel, kes on UNECE veondusalaste tolliküsimuste töörühma ja sisetranspordi komitee liikmed.

#### *Artikkel 3*

Käesolev otsus on adresseeritud komisjonile ja liikmesriikidele.

Brüssel,

*nõukogu nimel  
eesistuja*