

Bryssel 7.8.2020
COM(2020) 361 final

2020/0166 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

**TIR-carnet’isiin merkittyjen tavaroiden kansainvälistä kuljetusta koskevan
tulliyleissopimuksen hallinnollisessa komiteassa Euroopan unionin puolesta otettavasta
kannasta yleissopimuksen muuttamista koskevaan ehdotukseen**

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN KOHDE

Tämä ehdotus koskee päätöstä TIR-carnet'isiin¹ merkittyjen tavaroiden kansainvälistä kuljetusta koskevalla tulliyhteissopimuksella perustetussa hallinnollisessa komiteassa unionin puolesta otettavasta kannasta useisiin kyseiseen sopimukseen suunniteltuihin muutoksiin.

2. EHDOTUKSEN TAUSTA

2.1. TIR-carnet'isiin merkittyjen tavaroiden kansainvälistä kuljetusta koskeva tulliyhteissopimus

TIR-carnet'isiin merkittyjen tavaroiden kansainvälisestä kuljetuksesta 14. marraskuuta 1975 tehdyn tulliyhteissopimuksen, jäljempänä 'TIR-yleissopimus', tarkoituksena on helpottaa tavaroiden kansainvälistä kuljetusta lähtötullitoimipaikoista määrätullitoimipaikkoihin niin monen maan kautta kuin on tarpeen. Sopimus tuli voimaan vuonna 1978. Marraskuussa 2019 yleissopimuksessa oli 76 osapuolta eli 75 valtiota ja Euroopan unioni. Euroopan unionista tuli TIR-yleissopimuksen² osapuoli 20. kesäkuuta 1983. Myös kaikki jäsenvaltiot ovat sen osapuolia.

2.2. Hallinnollinen komitea

Hallinnollinen komitea toimii TIR-yleissopimuksen puitteissa. Hallinnollisen komitean tehtävänä on käsitellä ja hyväksyä TIR-yleissopimuksen muutokset. Ehdotuksista äänestetään, ja kullakin osapuolena olevalla valtiolla, joka on edustettuna hallinnollisen komitean istunnossa, on yksi ääni. Unionilla on yksinomainen toimivalta TIR-yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvissa tulliasioissa. Yleissopimuksen 52 artiklan 3 kohdan mukaisesti unionilla ei kuitenkaan tull- ja talousliittona ole omaa äänioikeutta jäsenvaltioidensa äänioikeuden lisäksi. Kaikki jäsenvaltiot ovat äänivaltaisia osapuolia.

TIR-yleissopimuksen muutokset hyväksytään läsnä olleiden ja äänestyskseen osallistuneiden osapuolten kahden kolmasosan ääntenemmistöllä. Päätösvaltaisuus edellyttää, että vähintään kolmasosa sopimusvaltioista osallistuu päätöksen tekemiseen.

2.3. Suunniteltu hallinnollisen komitean säädös

Hallinnollisen komitean on määrä tehdä lokakuussa 2020 pidettävässä 73. istunnossaan päätös TIR-yleissopimukseen ehdotettujen muutosten hyväksymisestä, jäljempänä 'suunniteltu säädös'.

Suunnitellun säädöksen tarkoituksena on

velvoittaa toimivaltaiset viranomaiset käyttämään paperilomakkeiden (MAF) sijaan sähköistä kansainvälistä TIR-tietokantaa, jäljempänä 'ITDB', toimittaessaan TIR-carnet'idien käyttöä koskevan luvan tai luvan peruuttamisen TIR:n toimeenpanevalla neuvostolle, jäljempänä 'TIRExB';

tehdä TIR-toimenpiteiden toteuttamiseen hyväksytyjen tullitoimipaikkojen luettelon julkaiseminen pakolliseksi ITDB:ssä;

¹ TIR on lyhenne sanoista "Transports Internationaux Routiers" (kansainväliset maantiekuljetukset).

² Neuvoston asetus (ETY) N:o 2112/78, annettu 25 päivänä heinäkuuta 1978, TIR-carnet'isiin merkittyjen tavaroiden kansainvälistä kuljetusta koskevan Genevessä 14 päivänä marraskuuta 1975 tehdyn tulliyhteissopimuksen tekemisestä (EYVL L 252, 14.9.1978, s. 1).

antaa sopimuspuolille mahdollisuus myöntää asianmukaisesti valtuutetuille henkilöille kansallisen lainsäädännön mukaisesti suurempia helpotuksia yleissopimuksen määräysten soveltamiseen;

selkeyttää TIR-yleissopimuksen tekstiä, joka koskee etukäteen määrätyn kuljetusreitin käyttöä tulliliiton sisällä, ja päivittää tupakka- tai alkoholikuljetuksen TIR-carnet'ta koskeva enimmäismäärä, joka voidaan vaatia.

Suunnitellusta säädöksestä tulee osapuolia sitova TIR-yleissopimuksen 59 ja 60 artiklan mukaisesti.

TIR-yleissopimuksen 59 artikla koskee sopimuksen artiklaosan muuttamista ja kuuluu seuraavasti: *”Jollei 60 artiklan määräyksistä muuta johdu, jokainen ehdotettu muutos, josta on ilmoitettu edellä olevan kohdan mukaisesti, tulee voimaan kaikkia sopimuspuolia sitovana kolmen kuukauden kuluttua ehdotetun muutoksen ilmoittamispäivää seuraavan 12 kuukauden ajanjakson päättymisestä edellyttäen, ettei sanotun ajanjakson aikana mikään sopimusvaltioista ole esittänyt ehdotettua muutosta koskevaa vastalauseita Yhdistyneiden Kansakuntien pääsihteerille. Mikäli ehdotettua muutosta koskeva vastalause on esitetty tämän artiklan 3 kohdan mukaisesti, muutoksen ei katsota tulleen hyväksytyksi eikä sillä ole mitään vaikutusta.”*

TIR-yleissopimuksen 60 artikla koskee sopimuksen liitteiden muuttamista ja kuuluu seuraavasti: *”Jokainen 59 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti käsitelty muutosehdotus liitteisiin 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 ja 10 tulee voimaan päivänä, jonka hallinnollinen komitea määrää muutoksen hyväksymispäivänä, jollei kyseisen komitean samaan aikaan asettamaan edellistä aikaisempaan määräpäivään mennessä viisi sopimusvaltiota tai yksi viidesosa sopimusvaltioista, riippuen siitä, kumpi lukumäärä on pienempi, esitä Yhdistyneiden Kansakuntien pääsihteerille muutosta koskevaa vastalauseita. Hallinnollinen komitea päättää tässä kohdassa tarkoitetuista määräpäivistä läsnä olleiden ja äänestykseen osallistuneiden jäsenten kahden kolmasosan ääntenenemmistöllä.”*

3. UNIONIN PUOLESTA OTETTAVA KANTA

Tämä muutospaketti vauhdittaa TIR-yleissopimuksen nykyaikaistamista, joka on jo edennyt hyvin, koska tulevan kansainvälisen eTIR-järjestelmän oikeudellinen kehys hyväksyttiin historiallisesti hallinnollisen komitean 72. istunnossa helmikuussa 2020. Muutoksilla myös selkeytetään TIR-yleissopimuksen teknisiä näkökohtia.

Ensinnäkin TIR-yleissopimuksen osapuolet helpottavat TIR-carnet'n tulevan digitalisoinnin edellytyksiä ja vahvistavat TIR-tietojen luotettavuutta ottamalla käyttöön pakollisen ITDB-sovelluksen, jolla TIR-carnet'n haltijoita koskevat tiedot toimitetaan TIRExB:lle, sekä TIR-toimenpiteiden toteuttamiseen hyväksytyjä tullitoimipaikkoja koskevan luotettavan kansainvälisen verkkotietokannan.

Tämän tavoitteen saavuttamiseksi 38 artiklaa, siihen liittyviä selittäviä huomautuksia ja liitettä 9 muutetaan siten, että takaajajyhdistykset velvoitetaan toimittamaan viipymättä kaikki TIR-menettelyn käyttöön oikeutettujen henkilöiden tiedot TIRExB:lle. Lisäksi uudessa 45 artiklaa koskevassa selittävässä huomautuksessa täsmennetään, että luettelo TIR-toimenpiteiden toteuttamiseen hyväksytyistä lähtötullitoimipaikoista, välitullitoimipaikoista ja määrätullitoimipaikoista on julkaistava TIRExB:n valvomassa sähköisessä ITDB-sovelluksessa.

Unioni käyttää jo ITDB:tä ja puoltaa sen käytön tekemistä pakolliseksi kaikille TIR-sopimuspuolille, koska se edistää unionin tullipolitiikan mukaista yleistä tavoitetta digitalisoida TIR-menettely laajemmin helpottamalla entisestään reaaliaikaista sähköistä tiedonsiirtoa sopimuspuolten, järjestöjen ja kansainvälisten organisaatioiden välillä.

Toiseksi lisäämällä liitteeseen 6 uusi 49 artiklaa koskeva selittävä huomautus sopimuspuolet voivat halutessaan myöntää suurempia helpotuksia yleissopimuksen määräysten soveltamiseen.

Nämä helpotukset myönnettäisiin ainoastaan, jos ne koskevat TIR-menettelyn moitteettoman kulun varmistavan tekniikan soveltamista, valtuutetuille henkilöille annettavia selkeitä ohjeita sellaisten erityistehtävien suorittamisesta, jotka TIR-yleissopimuksen nojalla annetaan tavallisesti tulliviranomaisten hoidettaviksi, sekä sellaisen kirjanpitojärjestelmän käyttöä, jonka avulla tulliviranomaiset voivat tehdä tullitarkastuksia ja valvoa menettelyä.

Unioni tukee sopimuspuolten uutta mahdollisuutta ehdottaa TIR-carnet'n haltijalle suurempia helpotuksia, jotta TIR-järjestelmä säilyisi talouden toimijoita houkuttelevana vaihtoehtona.

Lopuksi voidaan todeta, että 20 artiklaan ja 8 artiklaa koskevaan selittävään huomautukseen tehtäviä muutoksia voidaan pitää teknisinä, koska 20 artiklaan tehtävällä muutoksella selvennetään etukäteen määrätyn reitin käyttöä tulliliiton sisällä ja 8 artiklaan tehtävällä muutoksessa saatetaan ajan tasalle tupakka- tai alkoholikuljetuksen TIR-carnet'ta koskeva enimmäismäärä, joka voidaan vaatia takaajayhdistyksiltä.

Ehdotetuista muutoksista järjestettiin kuulemisia jäsenvaltioiden kanssa TIR-tulliasiantuntijoiden työryhmässä (Geneve-koordinointi). Kuulemisia järjestettiin myös YK:n Euroopan talouskomission (UNECE) kuljetuksiin liittyviä tullikysymyksiä käsittelevän työryhmän istunnoissa.

Sisäisessä koordinoinnissa sekä jäsenvaltioiden kanssa TIR-tulliasiantuntijoiden työryhmässä käydyissä keskusteluissa kävi selvästi ilmi, että ehdotettuja muutoksia kannatetaan laajasti. Euroopan tietosuojavaltuutetulle lähetettiin kirje 23. maaliskuuta 2020, mutta hän ei muistutuksesta huolimatta ole vastannut 11. kesäkuuta 2020 mennessä.

4. OIKEUSPERUSTA

4.1. Menettelyllinen oikeusperusta

4.1.1. Periaatteet

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 218 artiklan 9 kohdassa määrätään päätöksistä ”sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta esitettävien kantojen vahvistamisesta, silloin kun tämän elimen on annettava säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia, lukuun ottamatta säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan sopimuksen institutionaalisia rakenteita”.

Ilmaisu ”säädökset, joilla on oikeusvaikutuksia” kattaa myös säädökset, joilla on oikeusvaikutuksia kyseiseen elimeen sovellettavan kansainvälisen oikeuden nojalla. Se kattaa myös välineet, joilla ei ole sitovaa vaikutusta kansainvälisen oikeuden nojalla mutta jotka ”voivat vaikuttaa ratkaisevasti sen säännösten sisältöön, jonka unionin lainsäätäjä antaa”³.

4.1.2. Soveltaminen käsillä olevassa asiassa

Hallinnollinen komitea on sopimuksella eli TIR-yleissopimuksella perustettu elin.

³ Unionin tuomioistuimen tuomio 7.10.2014, Saksa v. neuvosto, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, 61–64 kohta.

Säädöksellä, joka hallinnollisen komitean on määrä antaa, on oikeusvaikutuksia. Suunniteltu säädös on TIR-yleissopimuksen 59 ja 60 artiklan mukaisesti sitova kansainvälisen oikeuden nojalla.

Suunnitellulla säädöksellä ei täydennetä eikä muuteta sopimuksen institutionaalisia rakenteita.

Sen vuoksi ehdotetun päätöksen menettelyllinen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohta.

4.2. Aineellinen oikeusperusta

4.2.1. Periaatteet

SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla annettavan päätöksen aineellinen oikeusperusta määräytyy ensisijaisesti sen suunnitellun säädöksen tavoitteen ja sisällön perusteella, jota unionin puolesta otettava kanta koskee. Jos suunnitellulla säädöksellä on kaksi tavoitetta tai siihen sisältyy kaksi osatekijää ja jos näistä tavoitteista tai osatekijöistä toinen on mahdollista määritellä pääasialliseksi tavoitteeksi tai osatekijäksi, johon nähden toinen tavoite tai osatekijä on liitännäinen, SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla hyväksyttävällä päätöksellä on oltava vain yksi aineellinen oikeusperusta eli se, jota pääasiallinen tai ensisijainen tavoite tai osatekijä edellyttää.

4.2.2. Soveltaminen käsillä olevassa asiassa

Suunnitellun säädöksen pääasiallinen tavoite ja sisältö liittyvät yhteiseen kauppapolitiikkaan.

Sen vuoksi päätösehdotuksen aineellinen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 207 artiklan 4 kohdan ensimmäinen alakohta.

4.3. Päätelmät

Pätösehdotuksen oikeusperustan olisi oltava SEUT-sopimuksen 207 artiklan 4 kohdan ensimmäinen alakohta yhdessä SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan kanssa.

5. SUUNNITELLUN SÄÄDÖKSEN JULKAISEMINEN

Koska hallinnollisen komitean säädöksellä muutetaan TIR-yleissopimusta ja sen liitteitä, on aiheellista julkaista säädös *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* sen jälkeen, kun säädös on annettu.

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

TIR-carnet’isiin merkittyjen tavaroiden kansainvälistä kuljetusta koskevan tulliyhteisöön hallinnollisessa komiteassa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta yleissopimuksen muuttamista koskevaan ehdotukseen

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 207 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan yhdessä sen 218 artiklan 9 kohdan kanssa,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) TIR-carnet’isiin merkittyjen tavaroiden kansainvälisestä kuljetuksesta 14 päivänä marraskuuta 1975 tehty tulliyhteisöön sopimus, jäljempänä ’TIR-yleissopimus’, hyväksyttiin Euroopan talousyhteisön puolesta neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2112/78⁴, ja se tuli voimaan yhteisössä 20 päivänä kesäkuuta 1983⁵.
- (2) TIR-yleissopimuksen konsolidoitu toisinto julkaistiin neuvoston päätöksen 2009/477/EY liitteenä, ja sen mukaan komissio julkaisee yleissopimukseen tulevaisuudessa tehtävät muutokset ja ilmoittaa niiden voimaantulopäivän *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.
- (3) TIR-yleissopimuksen 59 ja 60 artiklan nojalla TIR-yleissopimuksen hallinnollinen komitea, jäljempänä ’hallinnollinen komitea’, voi hyväksyä muutoksia TIR-yleissopimukseen ja sen liitteisiin läsnä olleiden ja äänestykseen osallistuneiden sopimuspuolten kahden kolmasosan äänten enemmistöllä.
- (4) Hallinnollisen komitean on määrä hyväksyä 15 päivänä lokakuuta 2020 pidettävässä 73. istunnossaan tai jossakin sitä seuraavista istunnoista useita muutoksia TIR-yleissopimukseen ja sen liitteisiin.
- (5) On aiheellista vahvistaa hallinnollisessa komiteassa unionin puolesta otettava kanta, koska muutokset tulevat sitomaan unionia.
- (6) TIR-järjestelmän nykyaikaistamisen vauhdittamiseksi on tarpeen velvoittaa toimivaltaiset viranomaiset siirtämään TIR-carnet’n haltijoiden lupia ja tällaisten lupien peruutuksia koskevat tiedot TIR:n toimeenpanevalla neuvostolle sähköisesti ja ottamaan käyttöön TIR-kuljetuksia hyväksyviä tullitoimipaikkoja koskeva luotettava kansainvälinen verkkotietokanta, mikä edellyttää TIR-yleissopimuksen 38 artiklan ja liitteen 9 muuttamista sekä 45 artiklaa koskevan uuden selittävän huomautuksen lisäämistä.

⁴ Neuvoston asetus (ETY) N:o 2112/78, annettu 25 päivänä heinäkuuta 1978, TIR-carnet’isiin merkittyjen tavaroiden kansainvälistä kuljetusta koskevan Genevessä 14 päivänä marraskuuta 1975 tehdyn tulliyhteisöön sopimuksen tekemisestä (EYVL L 252, 14.9.1978, s. 1).

⁵ EYVL L 31, 2.2.1983, s. 13.

- (7) Jotta TIR-yleissopimuksesta tehtäisiin houkuttelevampi sekä talouden toimijoille että tulliviranomaisille, on tarpeen antaa sopimuspuolille mahdollisuus myöntää asianmukaisesti valtuutetuille henkilöille suurempia helpotuksia TIR-yleissopimuksen määräysten soveltamiseen lisäämällä siihen 49 artiklaa koskeva uusi selittävä huomautus.
- (8) TIR-yleissopimuksen määräysten selventämiseksi on tarpeen tarkentaa etukäteen määrätyn reitin käyttöä tulliliittojen sisällä muuttamalla TIR-yleissopimuksen 20 artiklaa sekä korottaa suositeltua enimmäismäärää, joka voidaan vaatia takaajayhdistyksiltä tupakka- tai alkoholikuljetusten TIR-carnet'iden osalta, muuttamalla TIR-yleissopimuksen 8 artiklaa koskevaa selittävää huomautusta.
- (9) Sen vuoksi hallinnollisessa komiteassa unionin puolesta otettavan kannan olisi perustuttava tämän päätöksen liitteenä oleviin muutosluonnoksiin. Tämä ei rajoita mahdollisuutta tehdä sellaisia vähäisiä muutoksia muutosluonnoksiin, jotka eivät ole olennaisia ja joista unionin edustajat sopivat TIR-yleissopimuksen hallinnollisessa komiteassa ilman uutta neuvoston päätöstä.
- (10) Komission olisi esitettävä unionin kanta. Unionin jäsenvaltioiden olisi esitettävä unionin kanta TIR-yleissopimuksen hallinnollisessa komiteassa käytävässä virallisessa äänestyksessä toimien yhdessä unionin etujen mukaisesti,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

TIR-carnet'isiin merkittyjen tavaroiden kansainvälistä kuljetusta koskevan tulliyleissopimuksen, jäljempänä 'TIR-yleissopimus', hallinnollisen komitean 73. istunnossa tai jossakin sitä seuraavista istunnoista unionin puolesta otettava kanta perustuu tämän päätöksen liitteenä oleviin muutosluonnoksiin.

2 artikla

Komissio esittää 1 artiklassa tarkoitetun kannan. Unionin jäsenvaltiot esittävät unionin kannan TIR-yleissopimuksen hallinnollisessa komiteassa käytävässä virallisessa äänestyksessä toimien yhdessä unionin etujen mukaisesti.

3 artikla

Tämä päätös on osoitettu kaikille jäsenvaltioille ja komissiolle.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*