EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 17.12.2019.
COM(2019) 636 final

2019/0279 (NLE)

eTIR Package

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u okviru Upravnog odbora za carinsku konvenciju o međunarodnom prijevozu robe uz primjenu karneta TIR u pogledu prijedloga izmjene Konvencije

OBRAZLOŽENJE

1. PREDMET PRIJEDLOGA

Ovaj se prijedlog odnosi na odluku o utvrđivanju stajališta koje treba zauzeti u ime Unije u Upravnom odboru osnovanom Carinskom konvencijom o međunarodnom prijevozu robe uz primjenu karneta TIR[1] („Konvencija TIR”) u vezi s predviđenim donošenjem izmjena koje se odnose na uvođenje pravne osnove za elektronički postupak TIR (eTIR).

2. KONTEKST PRIJEDLOGA

2.1. Carinska konvencija o međunarodnom prijevozu robe uz primjenu karneta TIR (Konvencija TIR)

Cilj je Carinske konvencije o međunarodnom prijevozu robe uz primjenu karneta TIR od 14. studenoga 1975. („Konvencija TIR”) olakšati međunarodni prijevoz robe od polaznih carinarnica do odredišnih carinarnica i kroz onoliko zemalja koliko je potrebno.

Konvencija TIR stupila je na snagu 1978. U siječnju 2019. Konvencija je imala 76 stranaka, od toga 75 država i EU. Europska unija stranka je Konvencije TIR[2] od 20. lipnja 1983. Sve su države članice EU-a stranke Konvencije TIR.

2.2. Upravni odbor

Upravni odbor djeluje u okviru Konvencije TIR. Njegova je uloga razmatranje i donošenje izmjena Konvencije TIR. O prijedlozima se glasuje, a svaka država koja je stranka i zastupljena je na sjednici Upravnog odbora ima jedan glas. Unija ima isključivu nadležnost u području carine koje je uređeno Konvencijom TIR. Međutim, Unija, kao međunarodna organizacija, nema pravo glasa; ugovorne strane s pravom glasa su države članice EU-a.

Izmjene Konvencije TIR donose se dvotrećinskom većinom nazočnih stranaka koje su glasovale. Za donošenje odluka potreban je kvorum od najmanje jedne trećine država koje su stranke.

2.3. Predviđeni akt Upravnog odbora

Upravni odbor će na zasjedanju u veljači 2020. vjerojatno donijeti odluku o donošenju predloženih izmjena Konvencije TIR (dalje u tekstu „predviđeni akt”).

Svrha je predviđenog akta osigurati potrebnu pravnu osnovu za postupak eTIR. Ta pravna osnova bit će novi Prilog 11. Konvenciji TIR i nekoliko povezanih izmjena teksta Konvencije i njezina Priloga 9.

Predviđeni akt postat će obvezujući za stranke u skladu s člankom 59. Konvencije TIR, kojim je predviđeno sljedeće: *„Osim ako nije drukčije predviđeno člankom 60., svaka predložena izmjena koja se podnosi u skladu s prethodnim stavkom stupa na snagu za sve ugovorne strane tri mjeseca nakon isteka razdoblja od 12 mjeseci od dana podnošenja predložene izmjene, tijekom kojega nijedna država ugovornih strana nije dala prigovor glavnom tajniku Ujedinjenih naroda. Ako je protiv predložene izmjene podnesen prigovor u skladu sa stavkom 3. ovog članka, smatra se da ta izmjena nije prihvaćena i nema nikakva pravnoga učinka.”*

[1] „TIR” znači „Transports Internationaux Routiers”, odnosno „Međunarodni cestovni prijevoz”.

[2] Uredba Vijeća (EEZ) br. 2112/78 od 25. srpnja 1978. o sklapanju Carinske konvencije o međunarodnom prijevozu robe uz primjenu karneta TIR (Konvencija TIR) od 14. studenoga 1975. godine iz Ženeve, SL L 252/1.

3. STAJALIŠTE KOJE TREBA ZAUZETI U IME UNIJE

3.1. Opis predloženih izmjena Konvencije TIR

Budući da je Konvencija TIR u isključivoj nadležnosti Unije, o predloženim izmjenama Unija mora donijeti zajedničko stajalište za sve svoje države članice koje su ugovorne strane Konvencije TIR. Odluka koju treba donijeti jest hoće li biti obvezana novim predloženim Prilogom 11. čiji je cilj pružanje pravne osnove za mogućnost uporabe elektroničkog postupka TIR umjesto papirnatih karneta TIR. Međutim, treba istaknuti da bi, čak i ako se Unija odluči obvezati novim predloženim Prilogom 11., Unija i njezine države članice i dalje mogle odlučivati o tome kad će svoje informatičke sustave povezati sa sustavom eTIR kojim upravljaju Ujedinjeni narodi.

Slijedi detaljno objašnjenje sadržaja novog predloženog Priloga 11. i predloženih izmjena teksta Konvencije TIR koje su posljedica uvođenja novog predloženog Priloga 11.

Članci Konvencije koji su povezani s Prilogom 11.

Novi Prilog 11. ne može se provesti bez izmjene teksta Konvencije TIR i njezina Priloga 9.

Prijedlog nove točke (s) članka 1. Konvencije TIR osmišljen je kako bi se definirao pojam „postupak eTIR”, što je postupak TIR koji se provodi elektroničkom razmjenom podataka i funkcionalni je ekvivalent karnetu TIR. U tom se članku navodi i da je „postupak eTIR” zakonski definiran u novom Prilogu 11. Konvenciji TIR.

Prijedlog izmjene članka 3. točke (b) Konvencije TIR potreban je kako bi se utvrdilo da prijevoz TIR proveden postupkom eTIR moraju jamčiti ovlaštene udruge.

Cilj je prijedloga izmjene članka 43. Konvencije TIR uzeti u obzir novu napomenu s objašnjenjem iz Priloga 11., dijela II., u kojoj se tumače određene odredbe Konvencije i njezinih priloga. Može se smatrati da je ta izmjena uredničke prirode.

Prijedlog novog članka 58.c Konvencije TIR sastavljen je kako bi se omogućilo osnivanje tijela za tehničku provedbu. To će tijelo biti zaduženo za donošenje i izmjenu tehničkih specifikacija sustava eTIR u skladu s konceptualnim i funkcionalnim specifikacijama koje je donio Upravni odbor.

U prijedlogu za izmjenu članka 59., novi članak 60.a i izmjenu članka 61. Konvencije TIR navodi se postupak za stupanje na snagu Priloga 11. i njegovih budućih izmjena. Prilog 11. stupit će na snagu za sve ugovorne strane osim onih koje će o neprihvaćanju obavijestiti glavnog tajnika Ujedinjenih naroda. Stoga će to dovesti do situacije u kojoj će taj novi prilog biti obvezujući za neke ugovorne strane Konvencije TIR, a za druge neće.

U prijedlogu nove podtočke xi. u točki 3. dijelu I. Priloga 9. navodi se nova obveza za ovlaštene udruge ako se tijekom postupka eTIRu mora pribjeći rezervnom postupku. Na zahtjev nadležnih tijela, udruge će morati potvrditi da se prijevoz obavlja u okviru postupka eTIR i da je jamstvo valjano te dostaviti sve druge relevantne informacije u vezi s prijevozom TIR.

Novi Prilog 11.

Prvi dio Priloga 11. sastoji se od četrnaest članaka u kojima se detaljno opisuje funkcioniranje budućeg postupka eTIR.

U članku 1. naglašava se da se odredbe tog priloga trebaju primjenjivati samo na ugovorne strane koje Prilog 11. obvezuje, kako je predviđeno u novom članku 60.a stavku 1. Konvencije TIR, i da se postupak eTIR ne može upotrebljavati za prijevoz koji se djelomice

odvija na državnom području ugovorne strane koja nije obvezana Prilogom 11. te je država članica carinske ili gospodarske unije s jedinstvenim carinskim područjem.

U članku 2. navode se potrebne definicije kako bi se ispravno opisao novi sustav eTIR. U tom članku navode se sljedeći pojmovi: „međunarodni sustav eTIR”, „specifikacije eTIR”, „prethodni podaci TIR”, „prethodni podaci o izmjenama”, „podaci iz deklaracije”, „deklaracija”, „prateći dokument” i „autentifikacija”.

U napomenama s objašnjenjem uz članak 2. točku (h) naglašava se da će ugovorne strane, dok usklađeni pristup ne bude utvrđen i opisan u specifikacijama eTIR, imati određenu fleksibilnost u načinu autentifikacije nositelja postupka eTIR u skladu sa svojim nacionalnim pravom. Također se navodi da će se osigurati sigurnost razmjene podataka između međunarodnog sustava eTIR i nadležnih tijela kako je utvrđeno u tehničkim specifikacijama sustava eTIR.

Članak 3. odnosi se na konkretnu provedbu sustava eTIR za koju se od ugovornih strana zahtijeva da svoje informatičke sustave povežu s međunarodnim sustavom eTIR. Međutim, u tom članku, u skladu s formulacijom koju je predložila Unija, ugovornim stranama koje obvezuje Prilog 11. daje se sloboda da same odrede rok do kojeg bi njihovi carinski sustavi trebali biti povezani s međunarodnim sustavom eTIR. To je pitanje od ključne važnosti za Uniju jer će utjecati na carinske informatičke sustave svih država članica i na središnje komponente kojima upravlja Europska komisija (i specifikacije zajedničkog sustava EU-a). Kao posljedica toga, čak i ako bi Unija i njezine države članice bile obvezane Prilogom 11. te imale pravo glasa u njegovim budućim izmjenama, one bi mogle same odlučiti kada će svoje sustave povezati s novim međunarodnim sustavom eTIR.

U napomeni s objašnjenjem uz članak 3. stavak 2. preporučuje se ugovornim stranama koje obvezuje Prilog 11. da ažuriraju svoje nacionalne carinske sustave i osiguraju njihovo povezivanje s međunarodnim sustavom eTIR čim Prilog 11. stupi na snagu. Međutim, u skladu sa zahtjevom Unije, carinskim ili gospodarskim unijama ostavlja se mogućnost da odluče o kasnijem datumu, čime im se osigurava dovoljno vremena za povezivanje nacionalnih carinskih sustava svih svojih država članica s međunarodnim sustavom eTIR.

Člankom 4. utvrđuju se sastav, funkcije i odredbe za poslovnik novog tijela za tehničku provedbu koje je osnovano novim člankom 58.c Konvencije TIR. Važno je naglasiti da će samo ugovorne strane koje obvezuje Prilog 11. biti članovi tog tijela. Ugovorne strane koje nisu prihvatile Prilog 11. mogu sudjelovati na sastancima tijela za tehničku provedbu samo kao promatrači.

U članku 5. objašnjava se kako će se novo tijelo za tehničku provedbu pripremiti za donošenje i izmjenu konceptualnih i funkcionalnih specifikacija međunarodnog sustava eTIR koje će provesti Upravni odbor. U tom se članku navodi i kako tijelo za tehničku provedbu priprema i donosi ili izmjenjuje tehničke specifikacije postupka eTIR u skladu s konceptualnim i funkcionalnim specifikacijama.

U članku 6. opisuje se podnošenje prethodnih podataka TIR. Te će podatke subjekti dostavljati unaprijed elektroničkim putem. Nadležna tijela morat će objaviti popis svih elektroničkih sredstava s pomoću kojih se mogu dostaviti prethodni podaci TIR i podaci o izmjenama. Taj bi članak trebalo tumačiti u vezi s nacrtom članka 9. Priloga 11. u kojem se opisuje kako se zahtjevi za dodatne podatke, koji su propisani zakonom, mogu dodati prethodnim podacima TIR. Tim se člankom nadalje propisuje da bi ugovorne strane trebale olakšati podnošenje takvih dodatnih podataka zajedno s prethodnim podacima TIR.

U napomeni s objašnjenjem uz članak 6. stavak 3. preporučuje se ugovornoj strani koju obvezuje Prilog 11. da prizna metode za podnošenje prethodnih podataka TIR navedene u specifikacijama postupka eTIR.

U članku 7. utvrđeni su mehanizmi potrebni za autentifikaciju nositelja ili njegova predstavnika koji nadležnim tijelima podnosi prethodne podatke TIR. Važno je naglasiti da će ugovorne strane koje su obvezane Prilogom 11. morati prihvatiti podatke iz deklaracije koje dostavljaju nadležna tijela zemlje otpreme i zemlje u kojoj se zahtijeva izmjena podataka iz deklaracije putem međunarodnog sustava eTIR.

U napomeni s objašnjenjem uz članak 7. stavak 2. osigurava se da međunarodni sustav eTIR može potvrditi cjelovitost prethodnih podataka TIR ili prethodnih podataka o izmjenama koje je poslao nositelj.

U napomeni s objašnjenjem uz članak 7. stavak 4. osigurava se da međunarodni sustav eTIR može potvrditi cjelovitost podataka iz deklaracije koje šalju nadležna tijela.

U članku 8. podsjeća se na temeljno načelo Konvencije TIR, odnosno uzajamno priznavanje autentifikacije nositelja koju provode nadležna tijela ugovornih strana koje obvezuje Prilog 11.

U napomeni s objašnjenjem uz članak 8. osigurava se da međunarodni sustav eTIR može potvrditi cjelovitost upućivanja na nositelja primljenih od nadležnih tijela koja su prihvatila deklaraciju.

Člankom 10. uvodi se rezervni postupak ako se postupak eTIR ne može provesti zbog tehničkih razloga i podsjeća na obveze nacionalnih jamstvenih udruga u toj situaciji.

U članku 11. i članku 12. opisuju se pojedinosti organizacije, financiranja i administriranja međunarodnog sustava eTIR. Od početka rasprave o tom pitanju Unija se izjasnila za predloženo rješenje da se sustav eTIR organizira i primjenjuje izravno pod okriljem Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu kako bi se osigurala neovisnost međunarodnog sustava eTIR od međunarodne organizacije (trenutačno Međunarodna udruga cestovnih prijevoznika (IRU)).

U napomeni s objašnjenjem uz članak 11. stavak 3. pojašnjavaju se pravila o financiranju operativnih troškova međunarodnog sustava eTIR u slučaju da se trošak treba pokriti iznosom po prijevozu TIR. U tom slučaju ugovorne strane imaju odgovornost odlučiti o odgovarajućim mehanizmima financiranja i o njihovim modalitetima. Proračun odobrava Upravni odbor.

Člankom 13. utvrđuju se pravila o objavi carinarnica koje mogu provoditi postupke eTIR. Nadležna tijela osiguravaju da je popis carinarnica za obavljanje postupaka TIR u okviru postupka eTIR točan i ažuriran u elektroničkoj bazi podataka odobrenih carinarnica koju izrađuje i održava Izvršni odbor TIR-a.

Člankom 14. utvrđuje se da su provedbom postupka eTIR ispunjene obveze u pogledu podnošenja podataka.

3.2. Predloženo stajalište

Unija podržava cilj novog predloženog Priloga 11. Konvenciji TIR: nakon više od petnaest godina pripremnog rada došlo je vrijeme za prelazak na elektronički sustav TIR. To je u potpunosti u skladu s politikom EU-a i zakonodavstvom u području elektroničke carine kojima je cilj prelazak carine na potpuno elektroničko i interoperabilno okruženje bez papira čije su temeljne odlike jednostavnost, usluga i brzina.

Savjetovanja o predloženim izmjenama provedena su s državama članicama unutar carinskih stručnih skupina za TIR (koordinacija u Ženevi). Daljnja savjetovanja održana su tijekom

sastanaka Radne skupine za carinska pitanja koja imaju učinak na promet u okviru Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu (UNECE). Europska komisija je u ime Unije i niza država članica sudjelovala u radu stručnih skupina pod pokroviteljstvom UNECE-a koje su osnovane radi izrade pravnih i tehničkih odredaba za sustav eTIR.

Unutarnja koordinacija i rasprave s državama članicama jasno su pokazale da postoji široka potpora predloženom novom Prilogu 11.

Stoga se predlaže da Unija podrži donošenje izmjena koje se odnose na uvođenje pravne osnove za elektronički postupak TIR (eTIR).

4. 4. PRAVNA OSNOVA

4.1. Postupovna pravna osnova

4.1.1. Načela

Člankom 218. stavkom 9. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) predviđeno je donošenje odluka kojima se utvrđuju *„stajališta koja u ime Unije treba donijeti tijelo osnovano na temelju sporazuma kada je to tijelo pozvano donositi akte koji proizvode pravne učinke, uz iznimku akata kojima se dopunjuje ili mijenja institucionalni okvir sporazuma”.*

Članak 218. stavak 9. UFEU-a primjenjuje se neovisno o tome je li Unija članica tijela ili stranka sporazuma.[3]

Pojam *„akti koji proizvode pravne učinke”* obuhvaća akte koji proizvode pravne učinke na temelju pravila međunarodnog prava kojima se uređuje predmetno tijelo. Obuhvaća i instrumente koji nemaju obvezujući učinak na temelju međunarodnog prava, ali mogu *„presudno utjecati na sadržaj propisa koje donese zakonodavac Unije”*.[4]

4.1.2. Primjena u ovom slučaju

Upravni odbor djeluje u okviru Carinske konvencije o međunarodnom prijevozu robe uz primjenu karneta TIR.

Akt koji Upravni odbor treba donijeti akt je koji proizvodi pravne učinke. Predviđeni akt bit će obvezujući na temelju međunarodnog prava u skladu s člancima 59. i 60. Carinske konvencije o međunarodnom prijevozu robe uz primjenu karneta TIR.

Postupovna je pravna osnova predložene odluke članak 218. stavak 9. UFEU-a.

4.2. Materijalna pravna osnova

4.2.1. Načela

Materijalnopravna osnova odluke na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a prije svega ovisi o cilju i sadržaju predviđenog akta o kojemu se zauzima stajalište u ime Unije. Ako predviđeni akt ima dva cilja ili dva elementa te ako se može utvrditi da je jedan od tih dvaju ciljeva ili elemenata glavni, a drugi samo sporedan, odluka na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a mora se temeljiti na samo jednoj materijalnopravnoj osnovi, to jest onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili element.

4.2.2. Primjena u ovom slučaju

Glavni cilj i sadržaj predviđenog akta odnose se na carinu.

---

[3] Presuda Suda od 7. listopada 2014., Njemačka protiv Vijeća, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točka 64.

[4] Presuda Suda od 7. listopada 2014., Njemačka protiv Vijeća, Predmet C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točke od 61. do 64.

Stoga je materijalnopravna osnova predložene odluke članak 207. UFEU-a.

4.3. Zaključak

Pravna osnova predložene odluke trebao bi biti članak 207. UFEU-a u vezi s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a.

5. OBJAVA PREDVIĐENOG AKTA

Budući da će se aktom Upravnog odbora izmijeniti Carinska konvencija o međunarodnom prijevozu robe uz primjenu karneta TIR i njezini prilozi, primjereno ga je nakon donošenja objaviti u *Službenom listu Europske unije*.

2019/0279 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u okviru Upravnog odbora za carinsku konvenciju o međunarodnom prijevozu robe uz primjenu karneta TIR u pogledu prijedloga izmjene Konvencije

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 207, u vezi s člankom 218. stavkom 9.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

(1) Unija je Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2112/78[5] sklopila Carinsku konvenciju o međunarodnom prijevozu robe uz primjenu karneta TIR od 14. studenoga 1975. („Konvencija TIR”), koja je stupila na snagu u Zajednici 20. lipnja 1983.[6]

(2) Na temelju članka 59. Konvencije TIR Upravni odbor može donijeti izmjene dvotrećinskom većinom nazočnih ugovornih strana koje su glasovale.

(3) Upravni odbor na sjednici u veljači 2020. treba donijeti novi Prilog 11. i povezane izmjene Konvencije TIR.

(4) Primjereno je utvrditi stajalište koje treba zauzeti u ime Unije u okviru Upravnog odbora jer će izmjene Konvencije TIR biti obvezujuće za Uniju.

(5) Unija podupire novi Prilog 11. Konvenciji TIR i potrebne izmjene teksta Konvencije TIR jer su u skladu s politikom utvrđenom Uredbom (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća[7] prema kojoj u načelu sva komunikacija s carinskim tijelima treba biti elektronička.

(6) Novom točkom (s) članka 1. Konvencije TIR definira se „postupak eTIR” koji se primjenjuje na elektroničku razmjenu podataka između carinskih tijela.

(7) Novim člankom 58.c Konvencije TIR uspostavlja se tijelo za tehničku provedbu koje treba donijeti tehničke specifikacije međunarodnog sustava eTIR.

(8) Novim člankom 60.a utvrđuje se poseban postupak za stupanje na snagu novog Priloga 11. Konvenciji TIR i njegovih budućih izmjena.

(9) Izmjenom članaka 43., 59. i 61. provode se prilagodbe potrebne za uvođenje novog Priloga 11.

---

5 Uredba Vijeća (EEZ) br. 2112/78 od 25. srpnja 1978. o sklapanju Carinske konvencije o međunarodnom prijevozu robe uz primjenu karneta TIR (Konvencija TIR) od 14. studenoga 1975. godine iz Ženeve (SL L 252, 14.9.1978., str. 1.).

6 SL L 31, 2.2.1983., str. 13.

7 Uredba (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. listopada 2013. o Carinskom zakoniku Unije (SL L 269, 10.10.2013., str. 1.).

(10) Novim Prilogom 11. Konvenciji TIR omogućit će se ugovornim stranama koje taj prilog obvezuje da upotrebljavaju postupke eTIR. Nadalje, Uniji i njezinim državama članicama omogućit će se da na fleksibilan način odaberu rok u kojem će svoje sustave povezati s međunarodnim sustavom eTIR.

(11) Stajalište koje Unija treba zauzeti u Upravnom odboru stoga bi se trebalo temeljiti na nacrtu izmjena priloženom ovoj Odluci,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Stajalište koje treba zauzeti u ime Unije na sedamdesetdrugoj ili naknadnoj sjednici Upravnog odbora temelji se na nacrtima izmjena koji su priloženi ovoj Odluci.

Članak 2.

Stajalište iz članka 1. izražavaju države članice Unije koje su članice Upravnog odbora djelujući zajednički.

Članak 3.

Predstavnik Unije u Upravnom odboru može se složiti s daljnjim izmjenama nacrta izmjene članka 1. ove Odluke ako to bude potrebno u pregovorima.

Članak 4.

Ova Odluka stupa na snagu na dan donošenja.

Ova je Odluka upućena državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu,

Za Vijeće
Predsjednik