



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 20.3.2023
COM(2023) 144 final

2023/0075 (NLE)

Návrh

ROZHODNUTÍ RADY

**o postoji, který má být zaujat jménem Evropské unie ve skupině odborníků pro
Evropskou dohodu o práci osádek vozidel v mezinárodní silniční dopravě
(AETR), v Podvýboru pro silniční dopravu Evropské hospodářské komise OSN a v
příslušných případech v souvislosti s oznámením generálního tajemníka OSN podle
čl. 21 odst. 1 dohody AETR**

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. PŘEDMĚT NÁVRHU

Tento návrh se týká rozhodnutí o postoji, který má být přijat jménem Unie ve skupině odborníků pro Evropskou dohodu o práci osádek vozidel v mezinárodní silniční dopravě (AETR) Evropské hospodářské komise OSN (EHK OSN) a v Podvýboru pro silniční dopravu EHK OSN (SC.1) ve spojení s předpokládaným přijetím změny dohody AETR, pokud jde o zavedení ustanovení o vyšší moci.

2. SOUVISLOSTI NÁVRHU

2.1. Evropská dohoda o práci osádek vozidel v mezinárodní silniční dopravě (AETR)

Cílem dohody AETR je harmonizovat právní rámec smluvních stran dohody AETR s ohledem na doby řízení a odpočinku pro profesionální řidiče a na příslušné technické požadavky na konstrukci a instalaci záznamového zařízení používaného ve vozidlech (tachografu). AETR vstoupila v platnost dne 5. ledna 1976. Následně byla pozměněna, naposledy dne 20. září 2010.

Všechny členské státy Evropské unie jsou stranami dohody AETR¹.

2.2. Skupina odborníků pro AETR a Podvýbor pro silniční dopravu

Skupina odborníků pro AETR je technická skupina zřízená Výborem pro vnitrozemskou dopravu EHK OSN, jejímž cílem je vypracovávat pozměňovací návrhy dohody AETR. Podle rozhodnutí, kterým se zřizuje skupina odborníků pro AETR, se skupiny odborníků může účastnit Evropská unie².

Podvýbor pro silniční dopravu (SC.1) je skupina zřízená Výborem pro vnitrozemskou dopravu na podporu rozvoje a usnadňování mezinárodní silniční dopravy. To zahrnuje harmonizaci a zjednodušení pravidel a požadavků souvisejících se silniční dopravou.

Pozměňovací návrhy dohody AETR jsou obecně nejprve projednány členy skupiny odborníků a poté předloženy ke schválení Podvýboru pro silniční dopravu EHK OSN (SC.1). Pokud je v obou skupinách dosaženo shody, smluvní strana dohody AETR formálně předloží změnu generálnímu tajemníkovi OSN v souladu s článkem 21 dohody AETR. Orgány zřízené v rámci EHK OSN (skupina odborníků pro AETR a Podvýbor pro silniční dopravu) poskytují fórum pro diskusi a schválení s cílem připravit formální předložení změny podle dohody AETR a vyhnout se námitkám, jakmile je změna formálně předložena generálnímu tajemníkovi OSN. Je proto důležité stanovit postoje Unie i v těchto skupinách, aby smluvní

¹ Belgie (ratifikovala dne 30.12.1977), Bulharsko (ratifikovalo dne 12.5.1995), Česká republika (ratifikovala dne 22.6.1993), Dánsko (ratifikovalo dne 30.12.1977), Estonsko (ratifikovalo dne 3.5.1993), Finsko (ratifikovalo dne 16.2.1999), Francie (ratifikovala dne 9.1.1978), Chorvatsko (ratifikovalo dne 3.8.1992), Irsko (ratifikovalo dne 28.8.1979), Itálie (ratifikovala dne 28.12.1978), Kypr (ratifikoval dne 5.9.2003), Litva (ratifikovala dne 3.6.1998), Lotyšsko (ratifikovalo dne 14.1.1994), Lucembursko (ratifikovalo dne 30.12.1977), Maďarsko (ratifikovalo dne 22.10.1999), Malta (ratifikovala dne 24.9.2004), Německo (ratifikovalo dne 9.7.1975), Nizozemsko (ratifikovalo dne 30.12.1977), Polsko (ratifikovalo dne 14.7.1992), Portugalsko (ratifikovalo dne 20.9.1973), Rakousko (ratifikovalo dne 11.6.1975), Rumunsko (ratifikovalo dne 8.12.1994), Řecko (ratifikovalo dne 11.1.1974), Slovensko (ratifikovalo dne 28.5.1993), Slovinsko (ratifikovalo dne 6.8.1993), Španělsko (ratifikovalo dne 3.1.1993) a Švédsko (ratifikovalo dne 24.8.1973).

² Rozhodnutí o záležitostech týkajících se Výboru pro vnitrozemskou dopravu: Vytvoření skupiny odborníků pro Evropskou dohodu o práci osádek vozidel v mezinárodní silniční dopravě (AETR), ECE/EX/2011/L.16, bod 3: „V souladu s pokyny by účast ve skupině odborníků byla otevřena všem členským státům EHK, všem smluvním stranám dohody AETR a Evropské unii (...)“.

strany, které nejsou členy EU, jež předkládají návrhy příslušným orgánům EHK OSN, byly o postoji Unie informovány co nejdříve.

Podle čl. 21 odst. 1 dohody AETR však mohou smluvní strany znění navrhované změny rovněž sdělit přímo generálnímu tajemníkovi OSN, který jej poté sdělí všem smluvním stranám. Jakmile je formální předložení změny dohody AETR oznámeno, mají smluvní strany šest měsíců na to, aby proti návrhu vznesly námitky. Návrh se považuje za přijatý, jestliže žádná smluvní strana proti změně v uvedené lhůtě nevznesla námitky.

2.3. Zamýšlený akt, který posoudí skupina odborníků pro AETR a Podvýbor pro silniční dopravu

Dne 20. února 2023 má skupina odborníků pro AETR na svém 31. zasedání rozhodnout, zda předloží Podvýboru pro silniční dopravu (SC.1) návrh běloruské vlády na změnu článku 4 dohody AETR, pokud jde o zavedení ustanovení o vyšší moci (dále jen „zamýšlený akt“)³. Tento zamýšlený akt je stanoven jak v dokumentu ECE/TRANS/SC.1/GE.21/2023/2⁴ předloženém Běloruskem, tak v dokumentu ECE/TRANS/SC.1/GE.21.2023.1⁵ předloženém Ruskou federací.

Účelem zamýšleného aktu je umožnit řidičům ze smluvní strany v mezinárodní dopravě po dobu až dvou let používat záznamové listy vyplněné ručně namísto karty digitálního tachografu v případě okolností vyšší moci, jimž tato smluvní strana čelí.

Pokud by byl zamýšlený akt přijat, stal by se pro strany závazným v souladu s čl. 21 odst. 6 dohody AETR, který stanoví, že „*jakákoli změna považovaná za přijatou vstoupí v platnost tři měsíce ode dne, kdy byla považována za přijatou.*“

3. POSTOJ, KTERÝ MÁ BÝT ZAUJAT JMÉNEM UNIE

Od začátku nezákonné útočné války Ruské federace proti Ukrajině dne 24. února 2022, na níž se Běloruská republika spolupodílí, přijala Evropská unie sankce vůči Rusku i Bělorusku.

Tyto sankce mimo jiné vedly k tomu, že některé společnosti z EU pozastavily svou činnost v Bělorusku a Rusku a spolupráci s nimi. Mezi ně patří společnosti, které obvykle dodávají karty a čipy pro digitální tachografy orgánům vydávajícím karty v těchto dvou zemích. V důsledku toho mohou Bělorusko a Rusko skutečně tvrdit, že nejsou schopny dodat karty pro tachografy svým řidičům, kteří proto nemohou dodržovat dohodu AETR, pokud provozují mezinárodní silniční dopravu spadající do její oblasti působnosti.

Obě vlády proto navrhly zavést do dohody AETR ustanovení o vyšší moci, které by řidičům, kteří by měli mít kartu digitálního tachografu vydanou těmito zeměmi, umožnilo, aby od používání takové karty byli osvobozeni a aby používali alternativní metody záznamu, jako jsou záznamové listy. Tato alternativa by těmto zemím umožnila legálně pokračovat v mezinárodní dopravě tím, že by se dostaly ze situace, která je pravděpodobně důsledkem nezákonné útočné války Ruska proti Ukrajině, na níž se Bělorusko spolupodílí a jež vedla k uplatnění sankcí EU vůči Rusku a Bělorusku. Postoj Unie by proto měl být proti přijetí takového pozměňovacího návrhu, neboť by bylo v rozporu s cíli sledovanými režimem sankcí EU.

³ Bod 4 pořadu jednání, ECE/TRANS/SC.1/GE.21/69: [ECE/TRANS/SC.1/GE.21/69 \(unece.org\)](https://unece.org/ece/trans/sc1/ge21/69).

⁴ ECE/TRANS/SC.1/GE.21/2023/2: [Прочие вопросы - \(Belarus\) | UNECE](#).

⁵ Stejný pozměňovací návrh zahrnuje Rusko do dokumentu ECE/TRANS/SC.1/GE.21/2023/1: [Добавление 1С - \(Russian Federation\) | UNECE](#), i když tento dokument se zabývá převážně připomínkami k jinému návrhu Unie (nový dodatek 1C dohody AETR).

Navrhovaný postoj je rovněž v souladu s politikou EU nepřijímat žádné ruské ani běloruské změny mezinárodních dohod vzhledem k nezákonné útočné válce Ruska proti Ukrajině.

Kromě toho by navrhovaná změna, pokud jde o její věcnou podstatu, a nezávisle na geopolitickém kontextu, v němž byla předložena, rovněž výrazně oslabila dohodu AETR. Podle návrhu na změnu by totiž každá smluvní strana mohla prostřednictvím prostého oznámení Podvýboru pro silniční dopravu EHK OSN – který by byl čistě jen informován a nemohl by posoudit jakékoli odůvodnění vyšší moci, na niž se daná smluvní strana odvolává – obejít jeden z hlavních účelů dohody, a sice instalaci a používání harmonizovaného záznamového zařízení (digitálního tachografu a karty digitálního tachografu) v mezinárodní dopravě. Řidiči, u nichž by se očekávalo, že budou mít kartu řidiče vydanou touto smluvní stranou, by po dobu až dvou let nebyli povinni používat kartu digitálního tachografu v mezinárodní dopravě.

V důsledku toho by bylo výrazně ztíženo prosazování dodržování dob řízení a odpočinku ze strany řidičů, jak je stanoveno jinde v dohodě AETR, zejména proto, že by k tomu docházelo na území jiné smluvní strany dohody AETR než na území strany řidiče. V praxi by tudíž tato změna vytvořila mezeru, která by pravděpodobně ohrozila celý účel dohody.

Postoj Unie je nezbytný, neboť změna předložená Běloruskou republikou, bude-li přijata, bude závazná pro všechny smluvní strany dohody AETR, včetně všech členských států. Soudní dvůr Evropské unie ve svém rozsudku ze dne 31. března 1971 ve věci AETR, 22/70⁶ uznal, že oblast práce osádek vozidel v mezinárodní silniční dopravě spadá do výlučné vnější pravomoci Unie. Tato pravomoc byla od té doby vykonána v řadě legislativních aktů přijatých spolunormotvůrci Unie, včetně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006⁷ a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 165/2014⁸. Zamýšlený akt má přímé důsledky pro právo EU, včetně nařízení (ES) č. 561/2006 a nařízení (EU) č. 165/2014. Jelikož předmět dohody AETR spadá do působnosti nařízení (ES) č. 561/2006, je podle čl. 3 odst. 2 Smlouvy o fungování EU ke sjednání a uzavření dohody a jejích změn příslušná výhradně Unie.

4. PRÁVNÍ ZÁKLAD

4.1. Procesněprávní základ

4.1.1. Zásady

Ustanovení čl. 218 odst. 9 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „Smlouva o fungování EU“) zavádí rozhodnutí, kterými se stanoví *„postoje, které mají být jménem Unie zaujaty v orgánu zřízeném dohodou, má-li tento orgán přijímat akty s právními účinky, s výjimkou aktů, které doplňují nebo pozměňují institucionální rámec dohody.“*

Ustanovení čl. 218 odst. 9 Smlouvy o fungování EU se použijí bez ohledu na to, zda je Unie členem dotyčného orgánu nebo stranou dotyčné dohody⁹.

⁶ ECLI:EU:C:1971:32.

⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 ze dne 15. března 2006 o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy, o změně nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 a (ES) č. 2135/98 a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 3820/85 (Úř. věst. L 102, 11.4.2006, s. 1).

⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 165/2014 ze dne 4. února 2014 o tachografech v silniční dopravě a o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy (Úř. věst. L 60, 28.2.2014, s. 1).

⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. října 2014, Německo v. Rada, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, bod 64.

Pojem „akty s právními účinky“ zahrnuje akty, které mají právní účinky na základě pravidel mezinárodního práva, kterým se dotyčný orgán řídí. Zahrnuje rovněž nástroje, které podle mezinárodního práva nemají závazný účinek, ale „mohou rozhodujícím způsobem ovlivnit obsah právní úpravy přijaté zákonodárcem Unie“¹⁰.

4.1.2. *Uplatňování v tomto konkrétním případě*

Skupina odborníků pro AETR a Podvýbor pro silniční dopravu (SC.1) jsou orgány zřízené Výborem pro vnitrozemskou dopravu EHK OSN.

Navrhovaná změna představuje akt s právními účinky. Pokud by byla zamýšlená změna přijata, byla by závazná podle mezinárodního práva v souladu s čl. 21 odst. 6 dohody AETR a mohla by rozhodujícím způsobem ovlivnit obsah právních předpisů EU, konkrétně nařízení (ES) č. 561/2006 a (EU) č. 165/2014, která se vztahují na předmět dohody AETR a na uvedenou dohodu výslovně odkazují.

Zamýšlený akt nedoplňuje ani nepozměňuje institucionální rámec dohody AETR.

Procesněprávním základem navrhovaného rozhodnutí je tudíž čl. 218 odst. 9 Smlouvy o fungování EU.

4.2. **Hmotněprávní základ**

4.2.1. *Zásady*

Hmotněprávní základ rozhodnutí podle čl. 218 odst. 9 Smlouvy o fungování EU závisí v první řadě na cíli a obsahu zamýšleného aktu, k němuž se zaujímá postoj jménem Unie. Sleduje-li zamýšlený akt dvojí účel nebo má-li dvě složky a lze-li jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek identifikovat jako hlavní, zatímco druhý účel či druhá složka je pouze vedlejší, musí být rozhodnutí přijaté podle čl. 218 odst. 9 Smlouvy o fungování EU založeno na jediném hmotněprávním základu, a sice na tom, který si žádá hlavní nebo převažující účel či složka.

4.2.2. *Uplatňování v tomto konkrétním případě*

Hlavní cíl a obsah zamýšleného aktu se týká dopravní politiky.

Hmotněprávním základem navrhovaného rozhodnutí je tudíž článek 91 Smlouvy o fungování EU.

4.3. **Závěr**

Právním základem navrhovaného rozhodnutí by měl být článek 91 Smlouvy o fungování EU ve spojení s čl. 218 odst. 9 Smlouvy o fungování EU.

¹⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. října 2014, Německo v. Rada, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, body 61 až 64.

Návrh

ROZHODNUTÍ RADY

o postoji, který má být zaujat jménem Evropské unie ve skupině odborníků pro Evropskou dohodu o práci osádek vozidel v mezinárodní silniční dopravě (AETR), v Podvýboru pro silniční dopravu Evropské hospodářské komise OSN a v příslušných případech v souvislosti s oznámením generálního tajemníka OSN podle čl. 21 odst. 1 dohody AETR

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na článek 91 ve spojení s čl. 218 odst. 9 této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Evropská dohoda o práci osádek vozidel v mezinárodní silniční dopravě (AETR)¹¹ vstoupila v platnost dne 5. ledna 1976.
- (2) Evropská hospodářská komise OSN vytvořila v rámci AETR skupinu odborníků. Jedná se o orgán, který je oprávněn vypracovávat a předkládat Podvýboru pro silniční dopravu pozměňovací návrhy dohody AETR.
- (3) Skupina odborníků pro AETR má na svém 31. zasedání dne 20. února 2023 projednat návrh vlády Běloruska a Ruské federace na změnu článku 4 dohody zavedením ustanovení o vyšší moci, které je uvedeno v dokumentech ECE/TRANS/SC.1/GE.21/2023/2 a ECE/TRANS/SC.1/GE.21/2023/1¹².
- (4) Je vhodné stanovit postoj, který má být přijat jménem Unie ve skupině odborníků pro AETR a případně v Podvýboru pro silniční dopravu, neboť změna dohody, kterou mají zvážit a schválit, by byla závazná podle mezinárodního práva v souladu s čl. 21 odst. 6 dohody AETR a mohla by rozhodujícím způsobem ovlivnit obsah právních předpisů EU, konkrétně nařízení (ES) č. 561/2006 a (EU) č. 165/2014.
- (5) Soudní dvůr Evropské unie ve svém rozsudku ze dne 31. března 1971 ve věci AETR, 22/70 uznal, že oblast práce osádek vozidel v mezinárodní silniční dopravě spadá do výlučné vnější pravomoci Unie. Tato pravomoc byla od té doby vykonána v řadě legislativních aktů přijatých spolunormotvůrci Unie, včetně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006¹³ a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU)

¹¹ Úř. věst. L 95, 8.4.1978, s. 1.

¹² Stejný pozměňovací návrh zahrnuje Rusko do dokumentu ECE/TRANS/SC.1/GE.21/2023/1, i když tento dokument se zabývá převážně připomínkami k jinému návrhu Unie (nový dodatek 1C dohody AETR).

¹³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 ze dne 15. března 2006 o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy, o změně nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 a (ES) č. 2135/98 a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 3820/85 (Úř. věst. L 102, 11.4.2006, s. 1).

č. 165/2014¹⁴. Jelikož předmět dohody AETR spadá do působnosti nařízení (ES) č. 561/2006, je podle čl. 3 odst. 2 Smlouvy o fungování EU ke sjednání a uzavření dohody AETR a jejích změn příslušná výhradně Unie.

- (6) Cílem navrhované změny je vyřešit praktický problém, který je pravděpodobně důsledkem nezákonné útočné války Ruska proti Ukrajině, na níž se Bělorusko spolupodílí a jež vedla k uplatnění sankcí EU vůči Rusku a Bělorusku. To by smluvní straně umožnilo jednostranně oznámit, že již nemůže plnit jeden z hlavních účelů dohody AETR, a sice používání harmonizovaného záznamového zařízení (digitálního tachografu) u vozidel v mezinárodní dopravě, a to z důvodu vyšší moci, jenž by nepodléhal žádnému typu validace nebo posouzení.
- (7) Zamýšlený akt by v návaznosti na takové prohlášení smluvní strany dohody AETR umožnil nepožadovat používání digitálních tachografů a karet digitálních tachografů u vozidel registrovaných v této smluvní straně při mezinárodní silniční dopravě. Tím by se výrazně ztížilo prosazování dodržování dob řízení a odpočinku ze strany řidičů, jak je stanoveno jinde v dohodě AETR, což by vytvořilo mezeru, která by pravděpodobně ohrozila celý účel dohody.
- (8) Postojem, který má Unie zaujmout ve skupině odborníků pro AETR a v Podvýboru pro silniční dopravu, by mělo být nepodpořit navrhovanou změnu, aby se zabránilo významnému oslabení prosazování pravidel týkajících se dob řízení a odpočinku stanovených v dohodě AETR a aby se zajistil plný účinek režimu sankcí EU.
- (9) Nelze vyloučit, že Ruská federace nebo Běloruská republika formálně předloží návrh na změnu dohody AETR podle čl. 21 odst. 1 dohody AETR bez ohledu na jednání v rámci orgánů EHK OSN. V tomto případě by členské státy měly proti návrhu vznést námitku postupem podle čl. 21 odst. 2 písm. b) dohody AETR.
- (10) Postoj Unie má být vyjádřen členskými státy Unie, jež jsou členy skupiny odborníků pro AETR a Podvýboru pro silniční dopravu, jednajíce společně v zájmu Unie,

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

Článek 1

Postojem Unie na 31. zasedání skupiny odborníků pro Evropskou dohodu o práci osádek vozidel v mezinárodní silniční dopravě (AETR) a případně na příštím zasedání Podvýboru pro silniční dopravu Evropské hospodářské komise OSN (EHK OSN) nebo na jakýchkoli následujících zasedáních je nepodpořit navrhovanou změnu dohody AETR, jak je stanovena v dokumentech ECE/TRANS/SC.1/GE.21/2023/2 a ECE/TRANS/SC.1/GE.21/2023/1 s cílem zahrnout ustanovení o vyšší moci, ani nepodpořit žádnou podobnou změnu týkající se věcné podstaty, kterou předloží Ruská federace nebo Běloruská republika.

Článek 2

Postoj uvedený v článku 1 vyjádří členské státy Unie, jež jsou členy skupiny odborníků pro AETR a Podvýboru pro silniční dopravu EHK OSN, jednajíce společně v zájmu Unie.

¹⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 165/2014 ze dne 4. února 2014 o tachografech v silniční dopravě a o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy (Úř. věst. L 60, 28.2.2014, s. 1).

Článek 3

Pokud členské státy obdrží oznámení podle čl. 21 odst. 1 dohody AETR, že Ruská federace nebo Běloruská republika, bez ohledu na jednání v rámci orgánů EHK OSN, formálně navrhly změnu uvedenou v dokumentu ECE/TRANS/SC.1/GE.21/2023/2 nebo jakoukoli podobnou změnu týkající se věcné podstaty, vynesou členské státy proti návrhu námitku v souladu s čl. 21 odst. 2 písm. a) dohody AETR.

Článek 4

Toto rozhodnutí je určeno členským státům.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda/předsedkyně*