



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 20.3.2023
COM(2023) 144 final

2023/0075 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar i expertgruppen för Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europas europeiska överenskommelse om arbetsförhållanden för fordonsbesättningar vid internationella vägtransporter (AETR) och i arbetsgruppen för vägtransporter inom Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa, såsom lämpligt, vad gäller FN:s generalsekreterares underrättelse enligt artikel 21.1 i AETR

MOTIVERING

1. FRÅGA SOM BEHANDLAS I FÖRSLAGET

Detta förslag avser ett beslut om fastställande av den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar i expertgruppen för Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europas (Unece) europeiska överenskommelse om arbetsförhållanden för fordonsbesättningar vid internationella vägtransporter (AETR) och i Uneces arbetsgrupp för vägtransporter (SC.1) i samband med det planerade antagandet av en ändring av AETR genom införande av en ”force majeure-klausul”.

2. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

2.1. Europeisk överenskommelse om arbetsförhållanden för fordonsbesättningar vid internationella vägtransporter (AETR)

AETR syftar till att harmonisera den rättsliga ramen för fördragsslutande parter i AETR när det gäller körtider och viloperioder för yrkesförare, samt motsvarande tekniska krav vad gäller konstruktion och installation av färdskrivare. AETR trädde i kraft den 5 januari 1976. Överenskommelsen har därefter ändrats, senast den 20 september 2010.

Samtliga medlemsstater är parter i AETR¹.

2.2. Expertgruppen för AETR och arbetsgruppen för vägtransporter

Expertgruppen för AETR är en teknisk grupp som har inrättats av Uneces landtransportkommitté i syfte att utarbeta förslag till ändringar av AETR. Enligt beslutet om inrättande av expertgruppen för AETR kan Europeiska unionen delta i expertgruppen².

Arbetsgruppen för vägtransporter (SC.1) är en grupp som inrättats av landtransportkommittén för att främja utveckling och underlättande av internationella vägtransporter. Detta innefattar harmonisering och förenkling av regler och krav på vägtransportområdet.

Förslag om ändring av AETR diskuteras i allmänhet först av medlemmarna i expertgruppen och lämnas sedan till Uneces arbetsgrupp för vägtransporter (SC.1) för godkännande. Om enighet uppnås i båda grupperna lägger en fördragsslutande part i AETR formellt fram ändringen för FN:s generalsekreterare, i enlighet med artikel 21 i AETR. De organ som inrättats inom ramen för Unece (expertgruppen för AETR och arbetsgruppen för vägtransporter) utgör ett forum för diskussion och godkännande, så att det formella inlämnandet av ändringar av AETR kan förberedas och invändningar kan undvikas när en ändring formellt läggs fram för FN:s generalsekreterare. Det är därför lämpligt att fastställa unionens ståndpunkter även i dessa grupper, så att fördragsslutande parter utanför EU som

¹ Österrike (ratificerat 11.6.1975), Belgien (ratificerat 30.12.1977), Bulgarien (ratificerat 12.5.1995), Kroatien (ratificerat 3.8.1992), Cypern (ratificerat 5.9.2003), Tjeckien (ratificerat 22.6.1993), Danmark (ratificerat 30.12.1977), Estland (ratificerat 3.5.1993), Finland (ratificerat 16.2.1999), Frankrike (ratificerat 9.1.1978), Tyskland (ratificerat 9.7.1975), Grekland (ratificerat 11.1.1974), Ungern (ratificerat 22.10.1999), Irland (ratificerat 28.8.1979), Italien (ratificerat 28.12.1978), Lettland (ratificerat 14.1.1994), Litauen (ratificerat 3.6.1998), Luxemburg (ratificerat 30.12.1977), Malta (ratificerat 24.9.2004), Nederländerna (ratificerat 30.12.1977), Polen (ratificerat 14.7.1992), Portugal (ratificerat 20.9.1973), Rumänien (ratificerat 8.12.1994), Slovakien (ratificerat 28.5.1993), Slovenien (ratificerat 6.8.1993), Spanien (ratificerat 3.1.1993) och Sverige (ratificerat 24.8.1973).

² Beslut om frågor som rör landtransportkommittén: Inrättande av en expertgrupp för den europeiska överenskommelsen om arbetsförhållanden för fordonsbesättningar vid internationella vägtransporter (AETR), ECE/EX/2011/L.16, punkt 3: "I enlighet med riktlinjerna ska deltagandet i expertgruppen vara öppet för alla medlemsstater i den ekonomiska kommissionen för Europa, alla fördragsslutande parter i AETR och Europeiska unionen (...)"

lagt fram förslag till berörda Unece-organ får kännedom om unionens ståndpunkter så tidigt som möjligt.

Enligt artikel 21.1 i AETR kan fördragsslutande parter också lämna texten till ett ändringsförslag direkt till FN:s generalsekreterare när de lämnar den till alla fördragsslutande parter. När det formella inlämnandet av en ändring av AETR har anmälts har de fördragsslutande parterna sex månader på sig att invända mot förslaget. Förslaget anses antaget om ingen fördragsslutande part invänder mot den föreslagna ändringen inom den tidsfristen.

2.3. Den planerade akt som expertgruppen för AETR och arbetsgruppen för vägtransporter ska ta ställning till

Den 20 februari 2023 ska expertgruppen för AETR, vid sitt 31:a möte, besluta om den ska lämna ett förslag från Belarus regering om att ändra artikel 4 i AETR genom att införa en force majeure-klausul (*den planerade akten*)³ till arbetsgruppen för vägtransporter (SC.1). Den planerade akten återfinns i både ECE/TRANS/SC.1/GE.21/2023/2⁴, som inlämnats av Belarus, och ECE/TRANS/SC.1/GE.21.2023.1⁵ som inlämnats av Ryska federationen.

Syftet med den planerade akten är att under en tvåårsperiod tillåta att förare från en fördragsslutande part vid internationella transporter kan använda diagramblad som fylls i för hand, i stället för digitala färdskrivarkort, vid force majeure-omständigheter hos den fördragsslutande parten.

Om den planerade akten antas blir den bindande för parterna i enlighet med artikel 21.6 i AETR, där det föreskrivs att en ändring som anses godkänd ska träda i kraft tre månader efter den dag då den ansågs vara godkänd.

3. DEN STÅNDPUNKT SOM SKA INTAS PÅ UNIONENS VÄGNAR

Sedan Ryska federationen inledde sitt olagliga anfallskrig mot Ukraina den 24 februari 2022, där Republiken Belarus är delaktig, har Europeiska unionen antagit sanktioner mot både Ryssland och Belarus.

Dessa sanktionen har bland annat lett till att vissa EU-företag har avbrutit sin verksamhet i och med Belarus och Ryssland. Dit hör företag som vanligtvis levererar digitala färdskrivarkort och chip till de kortutfärdande myndigheterna i dessa två länder. Detta har inneburit att Belarus och Ryssland i praktiken hamnat i en situation där de hävdar att de inte kan utfärda färdskrivarkort till sina förare, som därmed inte kan uppfylla AETR vid internationella vägtransporter som omfattas av AETR.

Därför har de båda regeringarna föreslagit att en force majeure-klausul ska införas i AETR. Den skulle innebära att förare som borde ha ett digitalt färdskrivarkort utfärdat av dessa länder undantas från användningen av sådana och kan använda alternativa registreringsmetoder, såsom diagramblad. Ett sådant alternativ skulle göra det möjligt för Ryssland och Belarus att på ett lagligt sätt fortsätta bedriva internationella vägtransporter genom att komma runt en situation som sannolikt är följden av Rysslands olagliga anfallskrig mot Ukraina, där Republiken Belarus är delaktig, vilket lett till att EU infört sanktioner mot

³ Punkt 4 på dagordningen, ECE/TRANS/SC.1/GE.21/69: [ECE/TRANS/SC.1/GE.21/69 \(unece.org\)](https://www.unece.org/transport/ceetr/2023/02/20230201_04.html).

⁴ ECE/TRANS/SC.1/GE.21/2023/2: [Прочие вопросы - \(Belarus\) | Unece](https://www.unece.org/transport/ceetr/2023/02/20230202_01.html).

⁵ Samma ändringsförslag har tagits med av Ryssland i ECE/TRANS/SC.1/GE.21/2023/1: [Добавление 1С - \(Ryska federationen\) | Unece](https://www.unece.org/transport/ceetr/2023/02/20230201_01.html), trots att detta dokument i huvudsak behandlar synpunkter på ett annat förslag från unionen (nytt tillägg 1C till AETR).

Ryssland och Belarus. Unionens ståndpunkt bör därför vara att motsätta sig antagandet av ett sådant förslag till ändring, eftersom det skulle strida mot målen för EU:s sanktionssystem.

Den föreslagna ståndpunkten är också i linje med EU:s policy att inte godta några ryska eller belarusiska ändringar av internationella avtal, mot bakgrund av Rysslands olagliga anfallskrig mot Ukraina.

När det gäller själva sakfrågan, oberoende av det geopolitiska sammanhang där det lagts fram, skulle ändringsförslaget också försvaga AETR avsevärt. Det skulle innebära att varje fördragsslutande part genom en enkel anmälan till Uneces arbetsgrupp för vägtransporter – som endast skulle informeras och inte skulle kunna bedöma den motivering till force majeure som åberopas av den fördragsslutande parten – skulle kunna kringgå ett av huvudsyftena med överenskommelsen, nämligen installation och användning av harmoniserad registreringsutrustning (digitala färdskrivare och digitala färdskrivarkort) vid internationella vägtransporter. Under upp till två år skulle förare som förväntas ha ett förarkort som utfärdats av denna fördragsslutande part inte vara skyldiga att använda digitala färdskrivarkort vid internationella vägtransporter.

Följaktligen skulle det bli väldigt mycket svårare att kontrollera att föraren följer de körtider och viloperioder som fastställs på andra ställen i AETR, i synnerhet som detta skulle ske på territoriet för en annan fördragsslutande part i AETR än förarens. I praktiken skulle alltså ändringen skapa ett kryphål som sannolikt skulle äventyra själva syftet med överenskommelsen.

Det krävs en unionsståndpunkt eftersom det ändringsförslag som lagts fram av Republiken Belarus skulle bli bindande för alla fördragsslutande parter i AETR, vilket innefattar alla medlemsstater. I sin dom av den 31 mars 1971 i mål 22/70, AETR⁶, slog Europeiska unionens domstol fast att frågor som rör arbetsförhållanden för fordonsbesättningar vid vägtransporter omfattas av unionens exklusiva externa befogenhet. Denna befogenhet har sedan dess utövats i flera rättsakter som antagits av unionens medlagstiftare, bland annat Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006⁷ och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 165/2014⁸. Den planerade akten har direkta konsekvenser för EU-rätten, inbegripet förordningarna (EG) nr 561/2006 och (EU) nr 165/2014. Eftersom det sakområde som regleras i AETR omfattas av tillämpningsområdet för förordning (EG) nr 561/2006 ligger den exklusiva befogenheten att förhandla om och ingå överenskommelsen och ändringar av den hos unionen i enlighet med artikel 3.2 i EUF-fördraget.

4. RÄTTSLIG GRUND

4.1. Förfarandemässig rättslig grund

4.1.1. Principer

I artikel 218.9 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) föreskrivs att beslut ska antas ”om fastställande av vilka ståndpunkter som på unionens vägnar ska intas i

⁶ ECLI:EU:C:1971:32.

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 av den 15 mars 2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet och om ändring av rådets förordningar (EEG) nr 3821/85 och (EG) nr 2135/98 samt om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3820/85 (EUT L 102, 11.4.2006, s. 1).

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 165/2014 av den 4 februari 2014 om färdskrivare vid vägtransporter, om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3821/85 om färdskrivare vid vägtransporter och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet (EUT L 60, 28.2.2014, s. 1).

ett organ som inrättas genom ett avtal, om detta organ ska anta akter med rättslig verkan, med undantag av sådana akter som kompletterar eller ändrar avtalets institutionella ram”.

Artikel 218.9 i EUF-fördraget är tillämplig oberoende av om unionen är medlem i organet eller part i avtalet⁹.

Begreppet ”akter med rättslig verkan” omfattar akter som har rättslig verkan med stöd av de regler i internationell rätt som tillämpas på organet i fråga. Det omfattar även instrument som inte har bindande verkan enligt internationell rätt, men som är ”ägnade att på ett avgörande sätt påverka innehållet i de bestämmelser som antas av unionslagstiftaren”¹⁰.

4.1.2. Tillämpning i det aktuella fallet

Expertgruppen för AETR och arbetsgruppen för vägtransporter (SC.1) är organ som inrättats av Uneces landtransportkommitté.

Den föreslagna ändringen utgör därför en akt med rättslig verkan. Den föreslagna ändringen skulle om den antas vara bindande enligt internationell rätt i enlighet med 21.6 i AETR och på ett avgörande sätt kunna påverka innehållet i EU-lagstiftning, närmare bestämt förordningarna (EG) nr 561/2006 och (EU) nr 165/2014 som täcker innehållet i AETR och uttryckligen hänvisar till AETR.

Den planerade akten varken kompletterar eller ändrar den institutionella ramen för AETR.

Den förfarandemässiga rättsliga grunden för det föreslagna beslutet är därför artikel 218.9 i EUF-fördraget.

4.2. Materiell rättslig grund

4.2.1. Principer

Den materiella rättsliga grunden för ett beslut enligt artikel 218.9 i EUF-fördraget är främst beroende av syftet med och innehållet i den planerade akt avseende vilken en ståndpunkt intas på unionens vägnar. Om den planerade akten har två syften eller två beståndsdelar av vilka det ena syftet eller den ena beståndsdelan kan identifieras som det eller den huvudsakliga, medan det eller den andra endast är av underordnad betydelse, måste det beslut som antas enligt artikel 218.9 i EUF-fördraget ha en enda materiell rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga eller avgörande syftet eller den huvudsakliga eller avgörande beståndsdelan.

4.2.2. Tillämpning i det aktuella fallet

Det huvudsakliga syftet med och innehållet i den planerade akten rör transportpolitik.

Den materiella rättsliga grunden för förslaget till beslut är därför artikel 91 i EUF-fördraget.

4.3. Slutsats

Den rättsliga grunden för det föreslagna beslutet bör vara artikel 91 i EUF-fördraget, jämförd med artikel 218.9 i EUF-fördraget.

⁹ Domstolens dom av den 7 oktober 2014, Tyskland/rådet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punkt 64.

¹⁰ Domstolens dom av den 7 oktober 2014, Tyskland/rådet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punkterna 61–64.

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar i expertgruppen för Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europas europeiska överenskommelse om arbetsförhållanden för fordonsbesättningar vid internationella vägtransporter (AETR) och i arbetsgruppen för vägtransporter inom Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa, såsom lämpligt, vad gäller FN:s generalsekreterares underrättelse enligt artikel 21.1 i AETR

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 91 jämförd med artikel 218.9,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

- (1) Den europeiska överenskommelsen om arbetsförhållanden för fordonsbesättningar vid internationella vägtransporter (AETR)¹¹ trädde i kraft den 5 januari 1976.
- (2) En expertgrupp har inrättats av FN:s ekonomiska kommission för Europa inom ramen för AETR. Expertgruppen är ett organ med befogenhet att utarbeta och lägga fram förslag om ändring av AETR till arbetsgruppen för vägtransporter.
- (3) Den ska vid sitt 31:a möte den 20 februari 2023 diskutera ett förslag från regeringarna i Belarus och Ryska federationen om att ändra artikel 4 i överenskommelsen genom införandet av en ”force majeure-klausul”, enligt ECE/TRANS/SC.1/GE.21/2023/2 och ECE/TRANS/SC.1/GE.21/2023/1¹².
- (4) Det är lämpligt att fastställa den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar i expertgruppen för AETR, och eventuellt i arbetsgruppen för vägtransporter, eftersom den ändring av överenskommelsen som de ska ta ställning till och godkänna skulle vara bindande enligt internationell rätt i enlighet med 21.6 i AETR och på ett avgörande sätt kunna påverka innehållet i EU-lagstiftning, närmare bestämt förordningarna (EG) nr 561/2006 och (EU) nr 165/2014.
- (5) I sin dom av den 31 mars 1971 i mål 22/70, AETR, slog Europeiska unionens domstol fast att frågor som rör arbetsförhållanden för fordonsbesättningar vid vägtransporter omfattas av unionens exklusiva externa befogenhet. Denna befogenhet har sedan dess utövats i flera rättsakter som antagits av unionens medlagstiftare, bland annat Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006¹³ och Europaparlamentets

¹¹ EGT L 95, 8.4.1978, s. 1.

¹² Samma ändringsförslag har av Ryssland tagits med i ECE/TRANS/SC.1/GE.21/2023/1 trots att detta dokument i huvudsak behandlar synpunkter på ett annat unionsförslag (nytt tillägg 1C till AETR).

¹³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 av den 15 mars 2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet och om ändring av rådets förordningar (EEG) nr 3821/85 och (EG) nr 2135/98 samt om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3820/85 (EUT L 102, 11.4.2006, s. 1).

och rådets förordning (EU) nr 165/2014¹⁴. Eftersom det sakområde som regleras i AETR omfattas av tillämpningsområdet för förordning (EG) nr 561/2006 ligger den exklusiva befogenheten att förhandla om och ingå AETR och ändringar av AETR hos unionen i enlighet med artikel 3.2 i EUF-fördraget.

- (6) Den föreslagna ändringen syftar till att lösa ett praktiskt problem som sannolikt är följden av Rysslands olagliga anfallskrig mot Ukraina, där Republiken Belarus är delaktig, vilket lett till att EU infört sanktioner mot Ryssland och Belarus. Den skulle tillåta en fördragsslutande part att unilateralt anmäla att den inte längre kommer att uppfylla ett av AETR:s huvudsyften, nämligen att använda en harmoniserad registreringsutrustning för fordon vid internationella vägtransporter (digitala färdskrivare), med hänvisning till skäl som rör force majeure och som inte skulle underkastas någon typ av validering eller bedömning.
- (7) Den planerade akten skulle, efter att en fördragsslutande part gjort en sådan förklaring till AETR, göra det möjligt att inte kräva att digitala färdskrivare och digitala färdskrivarkort används för fordon registrerade hos den fördragsslutande parten vid internationella vägtransporter. Det skulle alltså bli väldigt mycket svårare att kontrollera att förare följer de körtider och viloperioder som fastställs på andra ställen i AETR, vilket skulle skapa ett kryphål som sannolikt skulle äventyra själva syftet med överenskommelsen.
- (8) Unionens ståndpunkt i expertgruppen för AETR och i arbetsgruppen för vägtransporter bör vara att inte stödja den föreslagna ändringen, för att förhindra att kontrollen av efterlevnaden av de regler om körtider och viloperioder som fastställs i AETR försvagas avsevärt och för att säkerställa att EU:s sanktionssystem får full verkan.
- (9) Det kan inte uteslutas att Ryska federationen och Republiken Belarus formellt inlämnar ett förslag om ändring av AETR enligt artikel 21.1 i AETR, trots diskussionerna i Uneces organ. I sådana fall bör medlemsstaterna invända mot förslaget i enlighet med förfarandet i artikel 21.2 b i AETR.
- (10) Unionens ståndpunkt bör uttryckas av de unionsmedlemsstater som är medlemmar i expertgruppen för AETR och i arbetsgruppen för vägtransporter, som agerar samfällt i unionens intresse.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Unionens ståndpunkt vid det 31:a mötet i expertgruppen för Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europas europeiska överenskommelse om arbetsförhållanden för fordonsbesättningar vid internationella vägtransporter (AETR) och, i förekommande fall, vid nästa möte i arbetsgruppen för vägtransporter inom FN:s ekonomiska kommission för Europa (Unece), eller vid eventuella senare möten, ska vara att inte stödja den föreslagna ändringen av AETR enligt ECE/TRANS/SC.1/GE.21/2023/2 och ECE/TRANS/SC.1/GE.21/2023/1 för att föra in en ”force majeure-klausul”, samt att inte stödja några i sak liknande ändringar som läggs fram av antingen Ryska federationen eller Republiken Belarus.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 165/2014 av den 4 februari 2014 om färdskrivare vid vägtransporter, om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3821/85 om färdskrivare vid vägtransporter och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet (EUT L 60, 28.2.2014, s. 1).

Artikel 2

Den ståndpunkt som avses i artikel 1 ska uttryckas av de unionsmedlemsstater som är medlemmar i expertgruppen för AETR och i Uneces arbetsgrupp för vägtransporter, som agerar samfällt i unionens intresse.

Artikel 3

Om medlemsstaterna erhåller en anmälan enligt artikel 21.1 i AETR om att Ryska federationen eller Republiken Belarus, trots diskussionerna i Uneces organ, formellt har föreslagit ändringen enligt ECE/TRANS/SC.1/GE.21/2023/2 eller någon i sak liknande ändring, ska medlemsstaterna invända mot förslaget i enlighet med artikel 21.2 a i AETR.

Artikel 4

Detta beslut riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*