

Brusel 29. června 2018  
(OR. en)

10679/18

---

**Interinstitucionální spis:  
2018/0234 (NLE)**

---

**UD 145  
CID 1  
TRANS 302**

#### **PRŮVODNÍ POZNÁMKA**

|                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Odesílatel:     | Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel,<br>za generálního tajemníka Evropské komise                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Datum přijetí:  | 8. června 2018                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Příjemce:       | Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Č. dok. Komise: | COM(2018) 444 final                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Předmět:        | Návrh ROZHODNUTÍ RADY o postoji, který má být zaujat jménem Evropské unie v rámci Evropské hospodářské komise OSN v pracovní skupině pro celní otázky ovlivňující přepravu a ve Výboru pro vnitrozemskou dopravu v souvislosti se zamýšleným přijetím nové Úmluvy o usnadnění postupů na hraničních přechodech pro cestující, zavazadla a cestovní zavazadla v mezinárodní železniční dopravě |

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2018) 444 final.

Příloha: COM(2018) 444 final



EVROPSKÁ  
KOMISE

V Bruselu dne 8.6.2018  
COM(2018) 444 final

2018/0234 (NLE)

Návrh

## **ROZHODNUTÍ RADY**

**o postoji, který má být zaujat jménem Evropské unie v rámci Evropské hospodářské komise OSN v pracovní skupině pro celní otázky ovlivňující přepravu a ve Výboru pro vnitrozemskou dopravu v souvislosti se zamýšleným přijetím nové Úmluvy o usnadnění postupů na hraničních přechodech pro cestující, zavazadla a cestovní zavazadla v mezinárodní železniční dopravě**

## DŮVODOVÁ ZPRÁVA

### **1. PŘEDMĚT NÁVRHU**

Tento návrh se týká rozhodnutí o postoji, který má být zaujat jménem Unie v pracovní skupině Evropské hospodářské komise OSN (EHK OSN) pro celní otázky ovlivňující přepravu a případně ve Výboru pro vnitrozemskou dopravu Evropské hospodářské komise OSN v souvislosti se zamýšleným přijetím nové Úmluvy o usnadnění postupů na hraničních přechodech pro cestující, zavazadla a cestovní zavazadla v mezinárodní železniční dopravě.

### **2. SOUVISLOSTI NÁVRHU**

#### **2.1. Úmluva o usnadnění postupů na hraničních přechodech pro cestující, zavazadla a cestovní zavazadla v mezinárodní železniční dopravě**

Předkládaný návrh Úmluvy o usnadnění postupů na hraničních přechodech pro cestující, zavazadla a cestovní zavazadla v mezinárodní železniční dopravě (dále jen „předkládaný návrh úmluvy“) byl iniciován Organizací pro spolupráci železnic (OSJD), jejímiž členy je devět členských států Unie (Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Polsko, Rumunsko, Slovensko), a předložen vládou Ruské federace Evropské hospodářské komisi OSN.

Úmluva s podobnou oblastí působnosti je již v platnosti. Jedná se o Mezinárodní úmluvu o usnadnění přechodu hranic pro cestující a zavazadla v železniční dopravě z roku 1952, jejímiž smluvními stranami je osm členských států Unie (Belgie, Francie, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko, Portugalsko, Rakousko a Švédsko<sup>1</sup>). Vzhledem k různým právním a procesním obtížím nebyla změna této úmluvy za účelem její modernizace proveditelná. Mimo to spíše než přistoupení k zastaralé úmluvě z roku 1952 podpořily členské země Organizace pro spolupráci železnic myšlenku vypracování návrhu nové úmluvy v této oblasti.

Předkládaný návrh úmluvy zahrnuje tři hlavní oblasti politiky Unie: železnice, celní oblast a *acquis* Unie týkající se správy hranic. Jeho cílem je urychlení a zjednodušení hraničních kontrol v osobních vlacích. Nejdůležitějšími novými prvky návrhu úmluvy jsou společné koordinované kontroly na hranicích místo dvou nebo více následných kontrol na každé straně hranice, kontroly v jedoucích vlacích, pokud to jízdní řády a zastávky vlaků umožňují, a dohoda o podrobnostech spolupráce na základě dvoustranných dohod nebo mnohostranných ujednání. Tento návrh se týká dvou oblastí politiky Unie: železnic a celní oblasti. Aspekty *acquis* Unie, které se týkají správy hranic, se bude zabývat samostatný návrh.

#### **2.2. Pracovní skupina EHK OSN pro celní otázky ovlivňující přepravu**

Pracovní skupina pro celní otázky ovlivňující přepravu působí v rámci politik Evropské hospodářské komise OSN a podléhá obecnému dohledu Výboru pro vnitrozemskou dopravu. Úlohou pracovní skupiny je iniciovat a provádět opatření zaměřená na harmonizaci a zjednodušení předpisů, pravidel a dokumentace pro postupy na hraničních přechodech týkající se různých druhů pozemní dopravy.

Unie je v pracovní skupině, jejímiž členy s hlasovacím právem jsou všechny členské státy Unie, zastoupena.

---

<sup>1</sup> Úmluvu podepsalo, ale neratifikovalo.

## **2.3. Zamýšlený akt pracovní skupiny pro celní otázky ovlivňující přepravu**

Pracovní skupina pro celní otázky ovlivňující přepravu se v roce 2018 sešla ve dnech 12.–14. června a 16.–19. října. Na jednom ze svých zasedání má pracovní skupina přijmout rozhodnutí o potvrzení navrhované úmluvy a o jejím předání k formálnímu schválení Výboru pro vnitrozemskou dopravu, který zasedá jednou ročně v únoru.

Zamýšlený akt se stane závazným pro smluvní strany v souladu s článkem 22 návrhu úmluvy, který stanoví: „1. Tato úmluva vstupuje v platnost po uplynutí tří měsíců ode dne, kdy pět států uložilo své ratifikační listiny, listiny o přijetí, schvalovací listiny a listiny o přistoupení. 2. Pro stát, který ratifikuje, přijme nebo schválí tuto úmluvu nebo k ní přistoupí až po uložení páté listiny o ratifikaci, přijetí, schválení nebo přistoupení, vstoupí tato úmluva v platnost po uplynutí tří měsíců ode dne, kdy tento stát uložil svou listinu o ratifikaci, přijetí, schválení nebo přistoupení.“

## **3. POSTOJ, KTERÝ MÁ BÝT ZAUJAT JMÉNEM UNIE**

### **3.1. Postoj Unie**

Unie sdílí cíle návrhu úmluvy a podporuje koncepci usnadnění železniční dopravy cestujících, avšak v návrhu úmluvy nevidí pro Unii či její členské státy žádnou přidanou hodnotu ani výhody. Nový návrh úmluvy neučiní stávající dvoustranné nebo mnohostranné dohody nadbytečnými a možná ani neusnadní nové dvoustranné či mnohostranné dohody, neboť návrh neobsahuje model takových dohod. Mnoho ustanovení návrhu úmluvy je nezávazné povahy a nemůže být provedeno bez uzavření samostatných ujednání mezi dotčenými stranami. Jediný účel, kterou by návrh úmluvy mohl prozatím mít, je sloužit jako podklad pro uzavírání budoucích mnohostranných a dvoustranných dohod.

Z hlediska **železniční politiky Unie** by návrh úmluvy neměl v Unii, a zejména v schengenském prostoru, konkrétní účinky. I pokud jde o širší souvislosti, byl učiněn závěr, že cílem návrhu úmluvy by bylo v první řadě stanovit podmínky pro dvoustranné dohody, avšak úmluva by jako taková neměla za cíl stanovit soudržný mezinárodní právní rámec pro usnadnění osobní dopravy. Neočekává se tedy, že návrh úmluvy ve své stávající podobě přinese Unii a jejím členským státům výhody.

Z hlediska **celních předpisů EU** nepřináší návrh úmluvy ve své stávající podobě Unii ani jejím členským státům žádné výhody ani přidanou hodnotu. Ustanovení tohoto návrhu úmluvy například neumožňují celním orgánům provádět kontroly cestujících či jejich zavazadel v jedoucích vlacích po překročení hranic, aniž by měly dvoustranné dohody se sousedními zeměmi. Z celního hlediska návrh úmluvy žádné usnadnění nemaří, ale ani nepřináší. Přistoupení k nové mezinárodní úmluvě je však smysluplné pouze v případě, že má přidanou hodnotu, což v tomto případě pro Unii neplatí.

Z **institucionálního hlediska** Unie zahrnuje návrh úmluvy záležitosti, které spadají do oblastí výlučné a sdílené pravomoci Unie. Členské státy nemohou jednotlivě přistoupit k částem návrhu úmluvy, které spadají do oblasti výlučné pravomoci Unie. Do návrhu úmluvy mělo být v souladu s obecnou linií institucionální politiky vloženo ustanovení týkající se účasti Unie jako organizace regionální hospodářské integrace, aby mohla Unie k úmluvě přistoupit.

Přestože Unie podle všeho nemá důvody k navrhované úmluvě přistoupit, měla by v souladu s její obecnou politikou týkající se institucionálních aspektů jakákoli nová mezinárodní úmluva obsahovat ustanovení umožňující účast organizací regionální hospodářské integrace.

Výbor pro vnitrozemskou dopravu Evropské hospodářské komise OSN může na svém 81. zasedání v únoru 2019, nebo na následujícím zasedání, s výhradou potvrzení návrhu úmluvy pracovní skupinou pro celní otázky ovlivňující přepravu přistoupit k hlasování o přijetí úmluvy a požádat sekretariát o předání úmluvy generálnímu tajemníku OSN vystupujícímu ve funkci depozitáře. Proto je důležité zaujmout postoj Unie, aby bylo možné na tento možný scénář reagovat. V záležitostech výlučné pravomoci bude jménem Unie hlasovat Komise.

Při přípravě návrhu úmluvy probíhaly konzultace s celou řadou odborníků z veřejného i soukromého sektoru.

Konzultace s členskými státy byly vedeny v rámci Výboru pro celní právní předpisy (Koordinace Ženeva), přičemž jedna byla vedena společně s odborníky z Výboru pro jednotný evropský železniční prostor, s rady pro spravedlnost a vnitřní věci, s přidělcem pro dopravu a se zástupci z generálních ředitelství Komise odpovědnými za mobilitu a dopravu a za migraci a vnitřní věci (23. ledna 2017). Byly rovněž vedeny konzultace se skupinou celních odborníků.

Další konzultace probíhaly během zasedání pracovní skupiny pro celní otázky ovlivňující přepravu a Pracovní skupiny Evropské hospodářské komise OSN pro železniční dopravu.

Diskusím v příslušných fórech Evropské hospodářské komise OSN, sledovaným buď generálním ředitelstvím Komise odpovědným za daně a celní unii, nebo generálním ředitelstvím odpovědným za mobilitu a dopravu, předcházely koordinační činnosti mezi výše uvedenými generálními ředitelstvími a generálním ředitelstvím odpovědným za migraci a vnitřní věci, neboť návrh úmluvy se dotýká oblastí politik spadajících do příslušných oblastí působnosti uvedených tří generálních ředitelství.

Interní koordinace, jakož i společné diskuse s členskými státy v rámci Výboru pro celní právní předpisy a skupiny celních odborníků jasně ukázaly, že na straně členských států Unie ani na straně Unie samotné není zájem k návrhu úmluvy přistoupit, neboť v žádných dotčených oblastech, tj. ve dvou oblastech politiky Unie, již se tento návrh zabývá, ani z institucionálního hlediska Unie nepřináší žádné výhody ani přidanou hodnotu.

## **4. PRÁVNÍ ZÁKLAD**

### **4.1. Procesněprávní základ**

#### **4.1.1. Zásady**

Ustanovení čl. 218 odst. 9 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) 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*“.

Výraz „*akty s právními účinky*“ zahrnuje akty s právními účinky na základě pravidel mezinárodního práva, kterými se řídí dotýčný orgán. Zahrnuje rovněž nástroje, které podle mezinárodního práva nemají závazný účinek, ale „*mohou rozhodujícím způsobem ovlivnit obsah právní úpravy přijaté zákonodárcem Unie*“<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. října 2014, Německo v. Rada, věc C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, body 61 až 64.

#### *4.1.2. Uplatnění v tomto konkrétním případě*

Akt, který mají pracovní skupina pro celní otázky ovlivňující přepravu a Výbor pro vnitrozemskou dopravu Evropské hospodářské komise OSN přijmout, představuje akt s právními účinky. Zamýšlený akt bude závazným podle mezinárodního práva v souladu s článkem 22 návrhu úmluvy.

Zamýšlený akt nedoplňuje ani nepozměňuje institucionální rámec dohody.

Procesněprávním základem navrhovaného rozhodnutí je proto čl. 218 odst. 9 SFEU.

### **4.2. Hmotněprávní základ**

#### *4.2.1. Zásady*

Hmotněprávní základ rozhodnutí podle čl. 218 odst. 9 SFEU závisí v první řadě na cíli a obsahu zamýšleného aktu, v jehož souvislosti je postoj jménem Unie zaujat. 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 SFEU založeno na jediném hmotněprávním základu, a sice na tom, který si žádá hlavní nebo převažující účel či složka.

Pokud jde o zamýšlený akt, který sleduje najednou několik cílů nebo který má několik složek, jež jsou nerozlučně spjaté, aniž je jedna vůči druhé vedlejší, musí se hmotněprávní základ rozhodnutí podle čl. 218 odst. 9 SFEU výjimečně zakládat na různých odpovídajících právních základech.

#### *4.2.2. Uplatnění v tomto konkrétním případě*

Zamýšlený akt sleduje cíle a má složky v oblasti celní spolupráce a společné obchodní politiky. Tyto prvky zamýšleného aktu jsou nerozlučně spjaté, aniž je jeden vůči druhému vedlejší.

Hmotněprávní základ navrhovaného rozhodnutí proto tvoří následující ustanovení: článek 33 a čl. 207 odst. 3 první pododstavec SFEU.

### **4.3. Závěr**

Právním základem navrhovaného rozhodnutí by měl být článek 33 a čl. 207 odst. 3 první pododstavec ve spojení s čl. 218 odst. 9 SFEU.

Návrh

**ROZHODNUTÍ RADY**

**o postoji, který má být zaujat jménem Evropské unie v rámci Evropské hospodářské komise OSN v pracovní skupině pro celní otázky ovlivňující přepravu a ve Výboru pro vnitrozemskou dopravu v souvislosti se zamýšleným přijetím nové Úmluvy o usnadnění postupů na hraničních přechodech pro cestující, zavazadla a cestovní zavazadla v mezinárodní železniční dopravě**

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na článek 33 a čl. 207 odst. 3 první pododstavec ve spojení s čl. 218 odst. 9 této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Ruská federace navrhuje novou Úmluvu Evropské hospodářské komise OSN o usnadnění postupů na hraničních přechodech pro cestující, zavazadla a cestovní zavazadla v mezinárodní železniční dopravě, kterou podporuje Organizace pro spolupráci železnic (OSJD).
- (2) Pracovní skupina pro celní otázky ovlivňující přepravu působí v rámci politik EHK OSN a podléhá obecnému dohledu Výboru pro vnitrozemskou dopravu. Úlohou pracovní skupiny je iniciovat a provádět opatření zaměřená na harmonizaci a zjednodušení předpisů, pravidel a dokumentace pro postupy na hraničních přechodech týkající se různých druhů pozemní dopravy.
- (3) Pracovní skupina EHK OSN pro celní otázky ovlivňující přepravu má na svém 149. zasedání ve dnech 12. až 14. června 2018, nebo na zasedání následujícím, přijmout rozhodnutí o potvrzení návrhu předkládané Úmluvy o usnadnění postupů na hraničních přechodech pro cestující, zavazadla a cestovní zavazadla v mezinárodní železniční dopravě a o jejím předání Výboru pro vnitrozemskou dopravu k formálnímu schválení.
- (4) Unie je zastoupena v pracovní skupině EHK OSN pro celní otázky ovlivňující přepravu, jejímiž členy s hlasovacím právem je v současné době 28 členských států Unie. Ve věcech výlučné pravomoci vyjadřuje postoj EU jménem Unie a jejích členských států Komise.
- (5) Návrh úmluvy podle všeho reguluje řadu aspektů, z nichž některé spadají do oblastí výlučné pravomoci Unie a některé do oblastí sdílené pravomoci mezi Unií a členskými státy.
- (6) Vzhledem k tomu, že navrhovaná úmluva se týká záležitostí, které spadají do výlučné pravomoci Unie, je nezbytné, aby Rada k návrhu úmluvy zaujala postoj Unie.
- (7) Úmluva obsahuje obecná ustanovení o organizaci hraničních kontrol osobních vlaků. Lze ji považovat za základ mnohostranných a dvoustranných dohod, bez nichž by žádný z prvků, kterými se úmluva zabývá, nemohl fungovat.

- (8) Pokud jde o členské státy Unie, mohou být takové dvoustranné dohody uzavřeny i bez navrhované úmluvy. Zdá se, že pro Rusko a některé další země zastoupené v OSJD právní rámec takovou úmluvu vyžaduje, aby bylo snazší uzavírat mnohostranné a dvoustranné dohody.
- (9) Podstata navrhované úmluvy nemá dle všeho pro členské státy Unie pozitivní ani nepříznivé dopady. Unie proto navrhovanou úmluvu nepodpoří, avšak nemá důvod zablokovat její přijetí.
- (10) Přestože se zdá, že není v zájmu Unie k navrhované úmluvě přistoupit, měla by v souladu s její obecnou politikou týkající se institucionálních aspektů jakákoli nová mezinárodní úmluva obsahovat ustanovení umožňující účast organizací regionální hospodářské integrace. Předkládaný návrh úmluvy neobsahuje ustanovení, které by Unii umožňovalo k úmluvě přistoupit.
- (11) Pokud bude vloženo ustanovení umožňující účast organizací regionální hospodářské integrace, měl by být postoj Unie v pracovní skupině EHK OSN pro celní otázky ovlivňující přepravu neutrální. V takovém případě by se Unie měla zdržet hlasování. V opačném případě by Unie měla hlasovat proti přijetí navrhované úmluvy.
- (12) Je vhodné stanovit postoj, který má být zaujat jménem Unie v rámci EHK OSN v pracovní skupině pro celní otázky ovlivňující přepravu a ve Výboru pro vnitrozemskou dopravu,

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

#### *Článek 1*

Postoj, který má být zaujat jménem Unie během zasedání pracovní skupiny pro celní otázky ovlivňující přepravu a ve Výboru pro vnitrozemskou dopravu v rámci EHK OSN v souvislosti s novou navrhovanou Úmluvou EHK OSN o usnadnění postupů na hraničních přechodech pro cestující, zavazadla a cestovní zavazadla v mezinárodní železniční dopravě, je následující:

V případě vložení ustanovení umožňujícího účast organizací regionální hospodářské integrace je postoj Unie k návrhu úmluvy zdržet se hlasování. V případě nevložení takového ustanovení hlasuje Unie proti.

#### *Článek 2*

Postoj uvedený v článku 1 vyjádří Komise jménem Unie a jejích členských států, které jsou členy pracovní skupiny pro celní otázky ovlivňující přepravu a Výboru pro vnitrozemskou dopravu v rámci EHK OSN.

#### *Článek 3*

Toto rozhodnutí je určeno Komisi a členským státům.

V Bruselu dne

*Za Radu  
předseda/předsedkyně*