

V Bruseli 29. júna 2018
(OR. en)

10679/18

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

**UD 145
CID 1
TRANS 302**

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

Od:	Jordi AYET PUIGARNAU, riaditeľ, v zastúpení generálneho tajomníka Európskej komisie
Dátum doručenia:	8. júna 2018
Komu:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generálny tajomník Rady Európskej únie
Č. dok. Kom.:	COM(2018) 444 final
Predmet:	Návrh ROZHODNUTIA RADY o pozícii, ktorá sa má prijať v mene Európskej únie v pracovnej skupine pre colné otázky týkajúce sa dopravy v rámci Európskej hospodárskej komisie Organizácie spojených národov a vo Výbore pre vnútrozemskú dopravu v súvislosti s plánovaným prijatím nového dohovoru o zjednodušení postupov prekračovania hraníc, pokiaľ ide o cestujúcich, batožinu a zásielku batožiny, prepravovaných v medzinárodnej doprave po železnici

Delegáciám v prílohe zasielame dokument COM(2018) 444 final.

Príloha: COM(2018) 444 final



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 8. 6. 2018
COM(2018) 444 final

2018/0234 (NLE)

Návrh

ROZHODNUTIE RADY

o pozícii, ktorá sa má prijať v mene Európskej únie v pracovnej skupine pre colné otázky týkajúce sa dopravy v rámci Európskej hospodárskej komisie Organizácie spojených národov a vo Výbore pre vnútrozemskú dopravu v súvislosti s plánovaným prijatím nového dohovoru o zjednodušení postupov prekračovania hraníc, pokiaľ ide o cestujúcich, batožinu a zásielku batožiny, prepravovaných v medzinárodnej doprave po železnici

DÔVODOVÁ SPRÁVA

1. PREDMET NÁVRHU

Tento návrh sa týka rozhodnutia o pozícii, ktorá sa má prijať v mene Únie v pracovnej skupine pre colné otázky týkajúce sa dopravy v rámci Európskej hospodárskej komisie Organizácie spojených národov (EHK OSN), a prípadne vo Výbore pre vnútrozemskú dopravu v rámci Európskej hospodárskej komisie Organizácie spojených národov v súvislosti s plánovaným prijatím nového dohovoru o zjednodušení postupov prekračovania hraníc, pokiaľ ide o cestujúcich, batožinu a zásielku batožiny, prepravovaných v medzinárodnej doprave po železnici.

2. KONTEXT NÁVRHU

2.1. Dohovor o zjednodušení postupov prekračovania hraníc, pokiaľ ide o cestujúcich, batožinu a zásielku batožiny, prepravovaných v medzinárodnej doprave po železnici

Návrh dohovoru o zjednodušení postupov prekračovania hraníc, pokiaľ ide o cestujúcich, batožinu a zásielku batožiny, prepravovaných v medzinárodnej doprave po železnici („návrh dohovoru“) iniciovala Organizácia pre spoluprácu železníc (OSŽD), do ktorej patrí deväť členských štátov Únie (Bulharsko, Česká republika, Slovensko, Poľsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Estónsko a Rumunsko) a Európskej hospodárskej komisii Organizácie spojených národov ho postúpila vláda Ruskej federácie.

V platnosti už je dohovor s podobným rozsahom pôsobnosti, Medzinárodný dohovor o zjednodušení postupov prekračovania hraníc, pokiaľ ide o cestujúcich a batožinu prepravovaných po železnici z roku 1952, ktorých zmluvnými stranami je osem členských štátov Únie (Belgicko, Francúzsko, Holandsko, Luxembursko, Portugalsko, Rakúsko, Švédsko¹ a Taliansko). Z dôvodu rôznych právnych a procedurálnych problémov nebolo možné zmeniť tento dohovor a zmodernizovať ho. Členské krajiny Organizácie pre spoluprácu železníc sú navyše skôr za to, aby sa namiesto pristúpenia k zastaranému dohovoru z roku 1952 v tejto oblasti vypracoval nový dohovor.

Navrhovaný dohovor sa týka troch významných oblastí politiky Únie: železníc, cieľ a *acquis* Únie v oblasti riadenia hraníc. Jeho účelom je zrýchliť a zjednodušiť hraničné kontroly osobných vlakov. Hlavnými novými prvkami navrhovaného dohovoru sú spoločné koordinované kontroly na hraniciach namiesto dvoch alebo viacerých po sebe nasledujúcich kontrolách na oboch stranách hranice; kontroly v idúcich vlakoch, ak to časové harmonogramy a zastávky vlakov umožňujú, a schválenie podrobností spolupráce prostredníctvom dvojstranných alebo viacstranných dohôd. Tento návrh sa týka dvoch oblastí politiky Únie: železníc a cieľ. Otázky týkajúce sa riadenia hraníc v rámci *acquis* Únie budú predmetom osobitného návrhu.

2.2. Pracovná skupina EHK OSN pre colné otázky týkajúce sa dopravy

Pracovná skupina pre colné otázky týkajúce sa dopravy koná v rámci politik Európskej hospodárskej komisie Organizácie Spojených národov a podlieha všeobecnému dohľadu Výboru pre vnútrozemskú dopravu. Úlohou pracovnej skupiny je iniciovať a realizovať opatrenia zamerané na harmonizáciu a zjednodušenie nariadení, predpisov a dokumentácie týkajúcich sa postupov pri prekračovaní hraníc pre rôzne druhy vnútrozemskej dopravy.

¹ Dohovor podpísalo, ale neratifikovalo.

Únia je zastúpená v pracovnej skupine, ktorej členmi s hlasovacím právom sú všetky členské štáty Únie.

2.3. Pripravovaný akt pracovnej skupiny pre colné otázky týkajúce sa dopravy

Pracovná skupina pre colné otázky týkajúce sa dopravy v roku 2018 zasadne v týchto dňoch: 12. až 14. júna a 16. až 19. októbra. Na jednom z týchto zasadnutí má pracovná skupina prijať rozhodnutie o schválení navrhovaného dohovoru a jeho postúpení na formálne schválenie Výboru pre vnútrozemskú dopravu, ktorý zasadá raz za rok vo februári.

Pripravovaný akt sa stane záväzným pre zmluvné strany v súlade s článkom 22 navrhovaného dohovoru, v ktorom sa stanovuje: „1. Tento dohovor nadobúda platnosť po uplynutí troch mesiacov odo dňa, keď päť štátov uloží svoje ratifikačné listiny, listiny o prijatí, schválení alebo listiny o pristúpení. 2. Pre každý štát, ktorý ratifikuje, prijíma alebo schvaľuje tento dohovor alebo k nemu pristupuje po uložení piatej listiny o ratifikácii, prijatí, schválení alebo pristúpení, nadobúda dohovor platnosť tri mesiace po tom, ako daný štát uložil svoju listinu o ratifikácii, prijatí, schválení alebo pristúpení“.

3. POZÍCIA, KTORÁ SA MÁ PRIJAŤ V MENE ÚNIE

3.1. Pozícia Únie

Únia podporuje ciele navrhovaného dohovoru a koncepciu zjednodušenia osobnej železničnej dopravy, nezistila však, že by navrhovaný dohovor mal pre Úniu alebo jej členské štáty pridanú hodnotu alebo prinášal výhody. Návrhom nového dohovoru by sa existujúce dvojstranné alebo viacstranné dohody nestali redundantnými a zrejme by sa ním ani nezjednodušili nové dvojstranné alebo viacstranné dohody, keďže návrh dohovoru neobsahuje vzor takýchto dohôd. Mnohé ustanovenia navrhovaného dohovoru majú nezáväzný charakter a nedajú sa vykonávať bez osobitných dohôd medzi dotknutými stranami. Jedinou funkciou, ktorú by zatiaľ navrhovaný dohovor mohol plniť, by bolo slúžiť ako referencia pre uzavretie budúcich viacstranných a dvojstranných dohôd.

Pokiaľ ide o **politiku Únie v oblasti železníc**, návrh dohovoru by v Únii, najmä v rámci schengenského priestoru, nemal mať skutočný vplyv. Takisto, v širšom kontexte sa dospelo k záveru, že cieľom navrhovaného dohovoru by bolo najmä stanoviť referencie pre dvojstranné dohody, ale navrhovaným dohovorom ako takým by sa nestanovil konzistentný medzinárodný právny rámec na zjednodušenie osobnej dopravy. Neočakáva sa preto, že by navrhovaný dohovor v jeho súčasnej podobe mal pre Úniu a jej členské štáty nejaký prínos.

Z hľadiska **colných predpisov EÚ** neprináša navrhovaný dohovor v jeho súčasnej podobe pre Úniu a jej členské štáty žiadne výhody ani pridanú hodnotu. Ustanoveniami tohto návrhu dohovoru sa colným orgánom napríklad nepovoľuje vykonávať kontroly cestujúcich alebo ich batožiny na idúcich vlakoch po prekročení hranice bez dvojstranných dohôd so susednými krajinami. Z hľadiska colných predpisov navrhovaný dohovor nič nekazí ani nezjednodušuje. Pristúpenie k novému medzinárodnému dohovoru má však význam len vtedy, ak má pridanú hodnotu. V prípade Únie ale tomu tak nie je.

Z **inštitucionálneho hľadiska** Únie sa navrhovaný dohovor týka záležitostí, ktoré patria do oblasti výlučných a spoločných právomocí Únie. Členské štáty nemôžu k častiam navrhovaného dohovoru, ktoré patria do oblasti výlučnej právomoci Únie, pristúpiť samostatne. Ustanovenie týkajúce sa účasti Únie ako organizácie regionálnej hospodárskej integrácie malo byť do návrhu

dohovoru začlenené v súlade so všeobecnou politikou inštitucionálnej politiky tak, aby sa Únii umožnilo pristúpiť k dohovoru.

Hoci sa zdá, že Únia nemá dôvody pristúpiť k navrhovanému dohovoru, v súlade s jej všeobecnou politikou o inštitucionálnych aspektoch by každý nový medzinárodný dohovor mal obsahovať doložku umožňujúcu účasť organizácií regionálnej hospodárskej integrácie.

Výbor pre vnútrozemskú dopravu Európskej hospodárskej komisie Organizácie spojených národov môže na svojom 81. zasadnutí vo februári 2019 alebo na nasledujúcom zasadnutí, po schválení návrhu dohovoru pracovnou skupinou pre colné otázky týkajúce sa dopravy, hlasovať o prijatí dohovoru a požiadať sekretariát o jeho postúpenie generálnemu tajomníkovi Organizácie spojených národov ako depozitárovi. Je preto dôležité stanoviť pozíciu Únie, aby mohla reagovať na takúto možnú situáciu. V záležitostiach výlučnej právomoci bude za Úniu hlasovať Komisia.

Počas prípravy navrhovaného dohovoru prebehli konzultácie s množstvom odborníkov z verejného i súkromného sektora.

Konzultácie s členskými štátmi sa konali v rámci zasadnutí Výboru pre colné právne predpisy (koordinácia Ženeva), z toho jedno sa uskutočnilo za účasti odborníkov z Výboru pre jednotný európsky železničný priestor, radcov pre spravodlivosť a vnútorné veci, atašé pre oblasť dopravy a zástupcov z generálneho riaditeľstva Komisie pre mobilitu a dopravu a pre migráciu a vnútorné záležitosti (23. 1. 2017). Konzultácie sa uskutočnili aj so skupinou colných expertov.

Ďalšie konzultácie sa uskutočnili počas zasadnutí pracovnej skupiny pre colné otázky týkajúce sa dopravy a pracovnej skupiny pre železničnú dopravu Európskej hospodárskej komisie Organizácie spojených národov.

Diskusiám na príslušných fórach Európskej hospodárskej komisie Organizácie spojených národov, na ktorých sa zúčastnilo buď generálne riaditeľstvo Komisie zodpovedné za dane a colnú úniu alebo generálne riaditeľstvo zodpovedné za mobilitu a dopravu, predchádzali koordinačné činnosti medzi uvedenými generálnymi riaditeľstvami a generálnym riaditeľstvom zodpovedným za migráciu a vnútorné záležitosti, keďže návrh dohovoru sa týka oblastí politiky patriacich do právomocí všetkých troch generálnych riaditeľstiev.

Z internej koordinácie, ako aj zo spoločných diskusií s členskými štátmi v rámci výboru pre colné predpisy a colnými expertmi zreteľne vyplynulo, že pre členské štáty Únie ani Úniu samotnú nemá pristúpenie k návrhu dohovoru žiaden význam, keďže neprináša žiadne výhody ani pridanú hodnotu v dotknutých oblastiach, teda v dvoch oblastiach politiky Únie, ktorých sa týka tento návrh, a ani z inštitucionálneho hľadiska Únie.

4. PRÁVNY ZÁKLAD

4.1. Procesnoprávny základ

4.1.1. Zásady

V článku 218 ods. 9 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) sa stanovujú rozhodnutia, ktorými sa určujú „pozície, ktoré sa majú prijať v mene Únie v rámci orgánu zriadeného dohodou, keď je tento orgán vyzvaný prijať akty s právnymi účinkami s výnimkou aktov dopĺňajúcich alebo meniacich inštitucionálny rámec danej dohody.“

Pojem „akty s právnymi účinkami“ zahŕňa akty, ktoré majú právne účinky na základe pravidiel medzinárodného práva, ktorým sa riadi predmetný orgán. Zahŕňa aj nástroje, ktoré nemajú

záväzný účinok podľa medzinárodného práva, ale „môžu rozhodujúcim spôsobom ovplyvniť obsah právnej úpravy prijatej normotvorcom Únie“².

4.1.2. Uplatnenie na tento prípad

Akt, ktorý sú pracovná skupina pre colné otázky týkajúce sa dopravy a Výbor pre vnútrozemskú dopravu v rámci Európskej hospodárskej komisie Organizácie spojených národov vyzvaní prijať, predstavuje akt s právnymi účinkami. Pripravovaný akt bude záväzný podľa medzinárodného práva v súlade s článkom 22 návrhu dohovoru.

Pripravovaným aktom sa inštitucionálny rámec dohody nedoplňa ani nemení.

Procesnoprávnym základom navrhovaného rozhodnutia je preto článok 218 ods. 9 ZFEÚ.

4.2. Hmotnoprávny základ

4.2.1. Zásady

Hmotnoprávny základ rozhodnutia podľa článku 218 ods. 9 ZFEÚ závisí predovšetkým od cieľa a obsahu pripravovaného aktu, v súvislosti s ktorým sa prijíma pozícia v mene Únie. Ak pripravovaný akt sleduje dva ciele alebo obsahuje dve zložky a ak jeden z týchto cieľov alebo jednu z týchto zložiek možno určiť ako hlavnú, zatiaľ čo druhý cieľ alebo druhá zložka je len vedľajšia, rozhodnutie podľa článku 218 ods. 9 ZFEÚ musí byť založené na jedinom hmotnoprávnom základe, a to na tom, ktorý si vyžaduje hlavný alebo prevažujúci cieľ alebo zložka.

Ak pripravovaný akt sleduje viacero cieľov zároveň alebo obsahuje viacero zložiek, ktoré sú nerozlučne spojené bez toho, aby jeden cieľ alebo zložka boli oproti ostatným vedľajšie, hmotnoprávny základ rozhodnutia podľa článku 218 ods. 9 ZFEÚ bude musieť výnimočne zahŕňať viaceré zodpovedajúce právne základy.

4.2.2. Uplatnenie na tento prípad

Pripravovaný akt sleduje ciele a obsahuje zložky v oblasti colnej spolupráce a spoločnej obchodnej politiky. Tieto aspekty pripravovaného aktu sú nerozlučne spojené bez toho, aby jeden cieľ alebo zložka boli oproti ostatným vedľajšie.

Hmotnoprávny základ navrhovaného rozhodnutia preto obsahuje tieto ustanovenia: Článok 33 a článok 207 ods. 3 prvý pododsek ZFEÚ.

4.3. Záver

Právnym základom navrhovaného rozhodnutia by mal byť článok 33 a článok 207 ods. 3 prvý pododsek v spojení s článkom 218 ods. 9 ZFEÚ.

² Rozsudok Súdneho dvora zo 7. októbra 2014, Nemecko/Rada, vec C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, body 61 až 64.

Návrh

ROZHODNUTIE RADY

o pozícii, ktorá sa má prijať v mene Európskej únie v pracovnej skupine pre colné otázky týkajúce sa dopravy v rámci Európskej hospodárskej komisie Organizácie spojených národov a vo Výbore pre vnútrozemskú dopravu v súvislosti s plánovaným prijatím nového dohovoru o zjednodušení postupov prekračovania hraníc, pokiaľ ide o cestujúcich, batožinu a zásielku batožiny, prepravovaných v medzinárodnej doprave po železnici

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 33 a článok 207 ods. 3 prvý pododsek v spojení s jej článkom 218 ods. 9,

so zreteľom na návrh Európskej komisie,

keďže:

- (1) Nový dohovor Európskej hospodárskej komisie Organizácie spojených národov (EHK OSN) o zjednodušení postupov prekračovania hraníc, pokiaľ ide o cestujúcich, batožinu a zásielku batožiny, prepravovaných v medzinárodnej doprave po železnici, navrhuje Ruská federácia a podporuje ho Organizácia pre spoluprácu železníc (OSŽD).
- (2) Pracovná skupina pre colné otázky týkajúce sa dopravy koná v rámci politik EHK OSN a podlieha všeobecnému dohľadu Výboru pre vnútrozemskú dopravu. Úlohou pracovnej skupiny je iniciovať a realizovať opatrenia zamerané na harmonizáciu a zjednodušenie nariadení, predpisov a dokumentácie týkajúcich sa postupov pri prekračovaní hraníc pre rôzne druhy vnútrozemskej dopravy.
- (3) Pracovná skupina EHK OSN pre colné otázky týkajúce sa dopravy na svojom 149. zasadnutí 12. až 14. júna 2018 alebo na nasledujúcom zasadnutí prijme rozhodnutie o schválení navrhovaného dohovoru o zjednodušení postupov prekračovania hraníc, pokiaľ ide o cestujúcich, batožinu a zásielku batožiny, prepravovaných v medzinárodnej doprave po železnici, a o jeho postúpení Výboru pre vnútrozemskú dopravu na formálne schválenie.
- (4) Únia je zastúpená v pracovnej skupine EHK OSN pre colné otázky týkajúce sa dopravy, ktorej členom s hlasovacím právom je v súčasnosti všetkých 28 členských štátov Únie. V záležitostiach výlučnej právomoci vyjadruje pozíciu EÚ Komisia v mene Únie a jej členských štátov.
- (5) V návrhu dohovoru sa podľa všetkého regulujú rozličné aspekty, pričom niektoré z nich patria do oblastí výlučnej právomoci Únie, niektoré do oblastí spoločných právomocí Únie a členských štátov.
- (6) Keďže sa navrhovaný dohovor týka záležitostí, ktoré patria do výlučnej právomoci Únie, je nutné, aby Rada stanovila pozíciu Únie k návrhu dohovoru.

- (7) Dohovor obsahuje všeobecné ustanovenia o tom, ako organizovať hraničné kontroly osobných vlakov. Možno ich vnímať ako základ pre všetky viacstranné a dvojstranné dohody, pričom bez nich by žiaden z prvkov, na ktoré sa dohovor vzťahuje, nemohol fungovať.
- (8) V prípade členských štátov Únie takéto dvojstranné dohody možno uzavrieť aj bez navrhovaného dohovoru. Zdá sa, že v prípade Ruska a niektorých ďalších krajín zastúpených v OSŽD si právny rámec vyžaduje taký dohovor, aby bolo možné ľahšie uzatvárať mnohostranné a dvojstranné dohody.
- (9) Navrhovaný dohovor podľa všetkého v podstate nemá ani kladné ani záporné účinky pre členské štáty Únie. Únia preto navrhovaný dohovor nepodporí, ale nemá ani dôvod brániť jeho prijatiu.
- (10) Hoci sa nezdá, že by bolo v záujme Únie pristúpiť k navrhovanému dohovoru, v súlade s jej všeobecnou politikou o inštitucionálnych aspektoch by každý nový medzinárodný dohovor mal obsahovať doložku umožňujúcu účasť organizácií regionálnej hospodárskej integrácie. Navrhovaný dohovor neobsahuje doložku, ktorá by Únii umožňovala pristúpiť k dohovoru.
- (11) Pozícia Únie v pracovnej skupine EHK OSN pre colné otázky týkajúce sa dopravy by preto mala byť neutrálna, ak sa do návrhu vloží doložka umožňujúca účasť organizácií regionálnej hospodárskej integrácie. V takom prípade by sa Únia mala zdržať hlasovania. V opačnom prípade by mala Únia hlasovať proti prijatiu navrhovaného dohovoru.
- (12) Je vhodné stanoviť pozíciu, ktorá sa má v mene Únie prijať v pracovnej skupine EHK OSN pre colné otázky ovplyvňujúce dopravu a vo Výbore pre vnútrozemskú dopravu,

PRIJALA TOTO ROZHODNUTIE:

Článok 1

Pozícia, ktorá sa má prijať v mene Únie na zasadnutiach pracovnej skupiny EHK OSN pre colné otázky týkajúce sa dopravy a vo Výbore pre vnútrozemskú dopravu v súvislosti s navrhovaným novým dohovorom EHK OSN o zjednodušení postupov prekračovania hraníc, pokiaľ ide o cestujúcich, batožinu a zásielku batožiny, prepravovaných v medzinárodnej doprave po železnici, je takáto:

Pozícia Únie k návrhu dohovoru je zdržať sa hlasovania, ak sa doň vloží doložka umožňujúca účasť organizácií regionálnej hospodárskej integrácie. Ak sa doň taká doložka nevloží, Únia musí hlasovať proti.

Článok 2

Pozíciu uvedenú v článku 1 vyjadrí Komisia v mene Únie a jej členských štátov, ktoré sú členmi pracovnej skupiny EHK OSN pre colné otázky týkajúce sa dopravy a Výboru pre vnútrozemskú dopravu.

Článok 3

Toto rozhodnutie je určené Komisii a členským štátom.

V Bruseli

*Za Radu
predseda*