



Plenarhandling

A9-0007/2020

24.1.2020

*****I**

BETÄNKANDE

om förslaget till Europaparlamentets och rådets beslut om bemyndigande för Italien att förhandla fram och ingå ett avtal med Schweiz som tillåter cabotagetrafik vid tillhandahållandet av internationella persontransporter med buss i de båda ländernas gränsregioner
(COM(2019)0223 – C9-0002/2019 – 2019/0108(COD))

Utskottet för transport och turism

Föredragande: Markus Ferber

Teckenförklaring

- * Samrådsförfarande
- *** Godkännandeförfarande
- ***I Ordinarie lagstiftningsförfarande (första behandlingen)
- ***II Ordinarie lagstiftningsförfarande (andra behandlingen)
- ***III Ordinarie lagstiftningsförfarande (tredje behandlingen)

(Det angivna förfarandet baseras på den rättsliga grund som angetts i förslaget till akt.)

Ändringsförslag till ett förslag till akt

När parlamentets ändringsförslag utformas i två spalter gäller följande:

Text som utgår markeras med *fetkursiv stil* i vänsterspalten. Text som ersätts markeras med *fetkursiv stil* i båda spalterna. Ny text markeras med *fetkursiv stil* i högerspalten.

De två första raderna i hänvisningen ovanför varje ändringsförslag anger vilket textavsnitt som avses i det förslag till akt som behandlas. Om ett ändringsförslag avser en befintlig akt som förslaget till akt är avsett att ändra innehåller hänvisningen även en tredje och en fjärde rad. Den tredje raden anger den befintliga akten och den fjärde vilken bestämmelse i denna akt som ändringsförslaget avser.

När parlamentets ändringsförslag utformas som en konsoliderad text gäller följande:

Nya textdelar markeras med *fetkursiv stil*. Textdelar som utgår markeras med symbolen ■ eller med genomstrykning. Textdelar som ersätts anges genom att ny text markeras med *fetkursiv stil* och text som utgår stryks eller markeras med genomstrykning.

Sådana ändringar som endast är tekniska och som gjorts av de berörda avdelningarna vid färdigställandet av den slutliga texten markeras däremot inte.

INNEHÅLL

	Sida
FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS LAGSTIFTNINGSRESOLUTION.....	5
MOTIVERING	7
YTTRANDET FRÅN UTSKOTTET FÖR RÄTTSLIGA FRÅGOR ÖVER DEN RÄTTSLIGA GRUNDEN.....	8
ÄRENDETS GÅNG I DET ANSVARIGA UTSKOTTET	13
SLUTOMRÖSTNING MED NAMNUPPROP I DET ANSVARIGA UTSKOTTET	14

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS LAGSTIFTNINGSRESOLUTION

om förslaget till Europaparlamentets och rådets beslut om bemyndigande för Italien att förhandla fram och ingå ett avtal med Schweiz som tillåter cabotagetrafik vid tillhandahållandet av internationella persontransporter med buss i de båda ländernas gränsregioner

(COM(2019)0223 – C9-0002/2019 – 2019/0108(COD))

(Ordinarie lagstiftningsförfarande: första behandlingen)

Europaparlamentet fattar detta beslut,

- med beaktande av kommissionens förslag till Europaparlamentet och rådet (COM(2019)0223),
 - med beaktande av artiklarna 294.2, 2.1 och 91 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, i enlighet med vilka kommissionen har lagt fram sitt förslag för parlamentet (C9-0002/2019),
 - med beaktande av artikel 294.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,
 - med beaktande av yttrandet från utskottet för rättsliga frågor över den föreslagna rättsliga grunden,
 - med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande av den 25 september 2019¹,
 - med beaktande av Regionkommitténs yttrande,
 - med beaktande av artiklarna 59 och 40 i arbetsordningen,
 - med beaktande av betänkandet från utskottet för transport och turism (A9-0007/2020).
1. Europaparlamentet antar nedanstående ståndpunkt vid första behandlingen.
 2. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att på nytt lägga fram ärendet för parlamentet om den ersätter, väsentligt ändrar eller har för avsikt att väsentligt ändra sitt förslag.
 3. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända parlamentets ståndpunkt till rådet, kommissionen och de nationella parlamenten.

¹ EUT L 14, 15.1.2020, s. 118.

Ändringsförslag 1

Förslag till beslut Beaktandedel 1

Kommissionens förslag

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt **artiklarna** 2.1 och 91,

Ändringsförslag

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

MOTIVERING

Beslutet föreslås som svar på Italiens begäran om att bemyndiga landet, i enlighet med artikel 2.1 i EUF-fördraget, att förhandla fram och ingå ett bilateralt avtal om vägtransporter med Schweiz, i syfte att tillåta cabotagetrafik vid tillhandahållandet av persontransporter med buss i gränsregionerna mellan de båda länderna. Vid mötet i EU:s och Schweiz gemensamma kommitté för landtransporter i juni 2018 meddelade Schweiz kommissionen att det också var intresserat av att ingå ett sådant avtal.

Den föreslagna cabotagetrafiken inom unionen, som ska utföras av transportföretag från tredjeländer som inte innehar ett gemenskapstillstånd, kommer att påverka den inre marknadens funktion när det gäller persontransporter med buss, enligt förordning (EG) nr 1073/2009. Den påverkar även avtalet om landtransport mellan EU och Schweiz, enligt vilket cabotage inte tillåts, utom när det finns befintliga rättigheter i bilaterala avtal mellan medlemsstaterna och Schweiz vid tidpunkten för ingåendet av det avtalet (inga avtal förutsåg emellertid cabotagerättigheter). För närvarande är det endast Frankrike som har ett sådant avtal med Schweiz som tillåter cabotage (ett bilateralt avtal som ändrades 2007).

De åtaganden som Italien planerar omfattas av unionens exklusiva befogenhet. I enlighet med artikel 2.1 i EUF-fördraget får dock unionen bemyndiga medlemsstaterna att agera på områden där unionen har exklusiv befogenhet. Ett sådant bemyndigande måste utfärdas av unionslagstiftaren i enlighet med lagstiftningsförfarandet i artikel 91 i EUF-fördraget.

Föredraganden noterar att enligt kommissionens förslag beviljas godkännande under förutsättning att det inte förekommer någon diskriminering mellan transportföretag som är etablerade inom unionen och att konkurrensen inte snedvrids. Det finns också en klart begränsad geografisk räckvidd för cabotagetransporterna, eftersom dessa endast skulle tillåtas i sådana gränsregioner i Italien som anges i texten i förslaget till beslutet – regionerna Piemonte och Lombardiet samt de autonoma regionerna Aostadalen och Trentino-Alto Adige – vid tillhandahållandet av busstransporter mellan Italien och Schweiz.

Föredraganden föreslår att man stöder kommissionens förslag eftersom det förbättrar de gränsöverskridande kollektivtrafikförbindelserna mellan de båda länderna, gör bussresor mer tillgängliga och attraktiva, och ger människor som bor och arbetar på båda sidor om gränsen större valfrihet.

YTTRANDET FRÅN UTSKOTTET FÖR RÄTTSLIGA FRÅGOR ÖVER DEN RÄTTSLIGA GRUNDEN

Karima Delli
Ordförande
Utskottet för transport och turism
BRYSSEL

Ärende: Yttrande över den rättsliga grunden för förslaget till Europaparlamentets och rådets beslut om bemyndigande för Italien att förhandla fram och ingå ett avtal med Schweiz som tillåter cabotagetrafik vid tillhandahållandet av internationella persontransporter med buss i de båda ländernas gränsregioner (COM(2019)0223 – C9-0002/2019 – 2019/0108(COD))

Till ordföranden

Med en skrivelse av den 13 november 2019¹ begärde ditt utskott, i enlighet med artikel 40.2 i arbetsordningen, att utskottet för rättsliga frågor yttrar sig över lämpligheten hos den rättsliga grunden för kommissionens förslag till beslut om bemyndigande för Italien att förhandla fram och ingå ett avtal med Schweiz som tillåter cabotagetrafik vid tillhandahållandet av internationella persontransporter med buss i de båda ländernas gränsregioner².

Vid utskottssammanträdet den 9 januari 2020 behandlade utskottet detta ärende.

I – Bakgrund

Kommissionen tillämpade artiklarna 2.1 och 91 i EUF-fördraget som rättslig grund för förslaget. I sin allmänna riktlinje ändrade rådet den rättsliga grunden genom att stryka hänvisningen till artikel 2.1 i EUF-fördraget.

II – De relevanta artiklarna i fördraget

De relevanta bestämmelserna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt har följande lydelse:

Artikel 2

1. När fördragen tilldelar unionen exklusiv befogenhet på ett visst område, får endast unionen lagstifta och anta rättsligt bindande akter medan medlemsstaterna får göra detta själva endast efter bemyndigande från unionen eller för att genomföra unionens akter.

¹ D 315855/ JURI-utskottets yttrande över rättslig grund i enlighet med artikel 40 i arbetsordningen.

² Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om bemyndigande för Italien att förhandla fram och ingå ett avtal med Schweiz som tillåter cabotagetrafik vid tillhandahållandet av internationella persontransporter med buss i de båda ländernas gränsregioner [2019/0108(COD)].

(...)

Artikel 3

(...)

2. Unionen ska också ha exklusiv befogenhet att ingå ett internationellt avtal, om ingåendet av avtalet föreskrivs i en unionslagstiftningsakt eller om ingåendet är nödvändigt för att unionen ska kunna utöva sin befogenhet internt eller i den mån ingåendet kan påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa.

Artikel 91

(f.d. artikel 71 FEG)

1. För att genomföra artikel 90 och med beaktande av transportfrågornas särskilda karaktär ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén fastställa

a) gemensamma regler för internationella transporter till eller från en medlemsstats territorium eller genom en eller flera medlemsstaters territorier,

b) de villkor under vilka utomlands hemmahörande transportföretag får utföra transporter i en medlemsstat,

c) åtgärder för att förbättra transportsäkerheten,

d) alla andra lämpliga bestämmelser.

2. Vid beslut om de åtgärder som avses i punkt 1 ska sådana fall beaktas där tillämpningen av åtgärderna skulle kunna få allvarliga återverkningar på levnadsstandarden och sysselsättningen i vissa regioner samt på utnyttjandet av transportmedel.

III – Europeiska unionens domstols rättspraxis avseende val av rättslig grund

Domstolen har traditionellt betraktat den lämpliga rättsliga grunden som en fråga av konstitutionell betydelse, eftersom den rör respekten för principen om tilldelade befogenheter (artikel 5 i EU-fördraget) och fastställandet av arten och omfattningen av unionens behörighet³.

Enligt domstolens fasta rättspraxis måste valet av rättslig grund för en unionsrättsakt grunda sig på objektiva faktorer som kan prövas av domstol och särskilt innefattar rättsaktens syfte och innehåll⁴.

Val av felaktig rättslig grund kan därför rättfärdiga att den berörda rättsakten ogiltigförklaras. I detta sammanhang är en institutions önskan om ett mer aktivt deltagande vid antagandet av en viss rättsakt irrelevant för fastställandet av den korrekta rättsliga grunden, och irrelevant är

³ Yttrande 2/00, ECLI:EU:C:2001:664, punkt 5.

⁴ Se mål C-411/06, kommissionen mot Europaparlamentet och rådet, 8 september 2009, EU:C:2009:518, punkt 45.

också frågan om under vilka omständigheter en rättsakt antagits eller vilket arbete som utförts i andra avseenden inom ramen för verksamhet som omfattas av en viss rättsakt⁵.

Om prövningen av en rättsakt visar att den har två syften eller två beståndsdelar, av vilka den ena kan identifieras som den huvudsakliga eller avgörande avsikten eller beståndsdelan, medan den andra endast är av underordnad betydelse, ska rättsakten ha en enda rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till den huvudsakliga eller avgörande avsikten eller beståndsdelan⁶.

Om en rättsakt samtidigt har flera avsikter eller beståndsdelar som är oskiljaktigt förbundna med varandra, utan att den ena är sekundär och indirekt i förhållande till den/de andra, måste emellertid en sådan rättsakt baseras på de motsvarande olika rättsliga grunderna⁷, förutsatt att de förfaranden som anges för respektive rättslig grund inte är oförenliga med och inte äventyrar Europaparlamentets rättigheter⁸.

IV – Den föreslagna rättsaktens syfte och innehåll

Enligt avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om gods- och persontransporter på väg och järnväg (nedan kallat *EU-avtalet*)⁹ är cabotagetrafik i form av persontransporter med buss inte tillåten.

Italien har begärt att unionen bemyndigar Italien att ingå ett avtal med Schweiz i syfte att tillåta cabotagetrafik vid persontransporter med buss i de båda ländernas gränsregioner.

Förslaget består i huvudsak av en enda bestämmelse som innebär att Italien bemyndigas att förhandla fram och ingå ett avtal med Schweiz om tillstånd för cabotagetrafik i gränsregionerna i Italien och Schweiz i samband med tillhandahållandet av busstransporter mellan de två länderna, under förutsättning att det inte sker någon diskriminering mellan transportföretag som är etablerade i unionen och att det inte förekommer någon snedvridning av konkurrensen.

V – Analys och fastställande av lämplig rättslig grund

När det gäller valet av rättslig grund anges följande i kommissionens motivering:

”I artikel 3.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) anges följande: Unionen ska också ha exklusiv befogenhet att ingå ett internationellt avtal, om ingåendet av avtalet föreskrivs i en unionslagstiftningsakt eller om ingåendet är nödvändigt för att unionen ska kunna utöva sin befogenhet internt eller i den mån ingåendet kan påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa.

⁵ Dom i mål C-269/97, kommissionen mot rådet, ECLI:EU:C:2000:183, punkt 44.

⁶ Dom i mål C-137/12, kommissionen mot rådet, EU:C:2013:675, punkt 53, C-411/06 EU:C:2009:518, punkt 46 och där angiven rättspraxis, Europaparlamentet mot rådet, C-490/10, EU:C:2012:525, punkt 45 och Europaparlamentet mot rådet, C-155/07, EU:C:2008:605, punkt 34.

⁷ Mål C-211/01, kommissionen mot rådet, ECLI:EU:C:2003:452, punkt 40, och mål C-178/03, kommissionen mot parlamentet och rådet, ECLI:EU:C:2006:4, punkterna 43–56.

⁸ Mål C-300/89, kommissionen mot rådet (titandioxid), ECLI:EU:C:1991:244, punkterna 17–25, och mål C-268/94, Portugal mot rådet, ECLI:EU:C:1996:461.

⁹ Avtal mellan Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om gods- och persontransporter på väg och järnväg, EGT L 114, 30.4.2002, s. 91.

Enligt förordning (EG) nr 1073/2009 får cabotagetrafik inom unionen under vissa förhållanden endast bedrivas av transportföretag som är innehavare av ett gemenskapstillstånd. Internationella åtaganden som gör det möjligt för andra transportföretag, särskilt transportföretag från tredjeländer, att bedriva sådan verksamhet påverkar ovannämnda förordning, i den mening som avses i artikel 3.2 i EUF-fördraget.

Sådana internationella åtaganden påverkar också EU-avtalet, och då särskilt artikel 20. De är inte tillåtna enligt punkt 1 i den artikeln, med undantag för vad som anges i dess punkt 2.

Sådana åtaganden som de som Italien planerar omfattas därför av unionens exklusiva befogenhet. I enlighet med artikel 2.1 i EUF-fördraget får dock unionen bemyndiga medlemsstaterna att agera på områden där unionen har exklusiv befogenhet.

Syftet med detta förslag är att bemyndiga Italien att förhandla fram och ingå ett avtal med Schweiz som tillåter cabotagetrafik vid tillhandahållande av gränsöverskridande persontransporter med buss i de båda ländernas gränsregioner.”¹⁰

Mot denna bakgrund fastställde kommissionen att ”[d]en rättsliga grunden för detta förslag är artiklarna 2.1 och 91 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt”¹¹.

a) Lämpligheten av artikel 91 i EUF-fördraget som rättslig grund

Artikel 91 utgör rättslig grund inom transportområdet för transporter på järnväg, landsväg och inre vattenvägar. Med tanke på förslaget syfte och innehåll är det uppenbart att förslaget är kopplat till den inre marknadens funktion inom transportsektorn. Artikel 91 i EUF-fördraget förefaller därför vara en lämplig rättslig grund för förslaget.

b) Ingen möjlighet att lägga till artikel 2.1 i EUF-fördraget som rättslig grund

Det måste samtidigt påpekas att artikel 2.1 i EUF-fördraget inte utgör någon rättslig grund. Denna bestämmelse ger nämligen inte institutionerna någon befogenhet att anta en unionsakt. Den kan därför inte användas som rättslig grund.

För fullständighetens skull kan det tilläggas att kommissionen i skälen 4 och 5 i förslaget helt korrekt påminner om att ”[i]nternationella åtaganden som gör det möjligt för transportföretag från tredjeländer, som inte innehar ett sådant tillstånd, att bedriva [cabotagetrafik], omfattas [...] av unionens exklusiva externa behörighet. Medlemsstaterna får endast förhandla fram eller ingå sådana åtaganden om de bemyndigats att göra det av unionen i enlighet med artikel 2.1 i EUF-fördraget.

I det aktuella fallet ges ett sådant bemyndigande genom den lagstiftningsakt som antas inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet i enlighet med artikel 91 i EUF-fördraget.

¹⁰ Se sidan 2 i motiveringen.

¹¹ Se sidan 3 i motiveringen.

VI – Slutsats och rekommendation

Vid sitt sammanträde den 9 januari 2020 beslutade följaktligen utskottet för rättsliga frågor, med 21 röster för, inga röster emot och 1 nedlagd röst¹², att rekommendera att utskottet för transport och turism behåller artikel 91 som enda rättslig grund för det föreslagna beslutet.

Med vänlig hälsning

Lucy Nethsingha

¹² Följande ledamöter var närvarande vid slutomröstningen: Lucy Nethsingha (ordförande), Marion Walsmann (vice ordförande), Ibán García Del Blanco (vice ordförande), Raffaele Stancanelli (vice ordförande), Franco Roberti (föredragande av yttrande), Gunnar Beck, Patrick Breyer, Geoffroy Didier, Angel Dzhambazki, Evelyne Gebhardt, Esteban Gonzáles Pons, Jackie Jones, Mislav Kolakušić, Gilles Lebreton, Karen Melchior, Sabrina Pignedoli, Jiří Pospíšil, Liesje Schreinemacher, Marie Toussaint, Edina Tóth (suppleant för József Szájer i enlighet med artikel 209.7 i arbetsordningen, Bettina Vollath och Axel Voss.

ÄRENDETS GÅNG I DET ANSVARIGA UTSKOTTET

Titel	Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om bemyndigande för Italien att förhandla fram och ingå ett avtal med Schweiz som tillåter cabotage trafik vid tillhandahållandet av internationella persontransporter med buss i de båda ländernas gränsregioner
Referensnummer	COM(2019)0223 – C9-0002/2019 – 2019/0108(COD)
Framläggande för parlamentet	13.5.2019
Ansvarigt utskott Tillkännagivande i kammaren	TRAN 15.7.2019
Rådgivande utskott Tillkännagivande i kammaren	EMPL 15.7.2019
Inget yttrande avges Beslut	EMPL 24.7.2019
Föredragande Utnämning	Markus Ferber 26.8.2019
Bestridande av den rättsliga grunden JURI:s yttrande	JURI 9.1.2020
Antagande	21.1.2020
Slutomröstning: resultat	+: 47 –: 0 0: 2
Slutomröstning: närvarande ledamöter	Scott Ainslie, Izaskun Bilbao Barandica, David Bull, Marco Campomenosi, Ciarán Cuffe, Johan Danielsson, Andor Deli, Anna Deparnay-Grunenberg, Ismail Ertug, Gheorghe Falcă, Giuseppe Ferrandino, Søren Gade, Isabel García Muñoz, Jens Gieseke, Kateřina Konečná, Elena Kountoura, Julie Lechanteux, Bogusław Liberadzki, Peter Lundgren, Benoît Lutgen, Elżbieta Katarzyna Łukacijewska, Marian-Jean Marinescu, Tilly Metz, Cláudia Monteiro de Aguiar, June Alison Mummery, Caroline Nagtegaal, Jan-Christoph Oetjen, Philippe Olivier, Dominique Riquet, Vera Tax, Barbara Thaler, Petar Vitanov, Elissavet Vozemberg-Vrionidi, Lucia Vuolo, Roberts Zīle, Kosma Złotowski
Slutomröstning: närvarande suppleanter	Clotilde Armand, Leila Chaibi, Angel Dzhambazki, Markus Ferber, Maria Grapini, Pierre Karleskind, Andrey Novakov, Catherine Rowett, Henna Virkkunen
Slutomröstning: närvarande suppleanter (art. 209.7)	Tiziana Beghin, Elena Lizzi, Juozas Olekas, Tsvetelina Penkova
Ingivande	24.1.2020

SLUTOMRÖSTNING MED NAMNUPPROP I DET ANSVARIGA UTSKOTTET

47	+
ECR	Angel Dzhambazki, Peter Lundgren, Roberts Zile, Kosma Zlotowski
GUE/NGL	Leila Chaibi, Kateřina Konečná, Elena Kountoura
ID	Marco Campomenosi, Julie Lechanteux, Elena Lizzi, Philippe Olivier, Lucia Vuolo
NI	Tiziana Beghin
PPE	Andor Deli, Gheorghe Falcă, Markus Ferber, Jens Gieseke, Elżbieta Katarzyna Łukacijewska, Benoît Lutgen, Marian-Jean Marinescu, Cláudia Monteiro de Aguiar, Andrey Novakov, Barbara Thaler, Henna Virkkunen, Elissavet Vozemberg-Vrionidi
RENEW	Clotilde Armand, Izaskun Bilbao Barandica, Søren Gade, Pierre Karleskind, Caroline Nagtegaal, Jan-Christoph Oetjen, Dominique Riquet
S&D	Johan Danielsson, Ismail Ertug, Giuseppe Ferrandino, Isabel García Muñoz, Maria Grapini, Bogusław Liberadzki, Juozas Olekas, Tsvetelina Penkova, Vera Tax, Petar Vitanov
VERTS/ALE	Scott Ainslie, Ciarán Cuffe, Anna Deparnay-Grunenberg, Tilly Metz, Catherine Rowett

0	-

2	0
NI	David Bull, June Alison Mummery

Teckenförklaring:

+ : Ja-röster

- : Nej-röster

0 : Nedlagda röster