



---

*Odbor za pravna pitanja  
Predsjednica*

---

10.1.2020

Karima Delli  
Predsjednica  
Odbor za promet i turizam  
BRUXELLES

**Predmet:** Mišljenje o pravnoj osnovi Prijedloga odluke Europskog parlamenta i Vijeća o davanju ovlasti Italiji za vođenje pregovora i sklapanje sporazuma sa Švicarskom u kojim se dozvoljava kabotaža tijekom pružanja usluga međunarodnog autobusnog putničkog prijevoza između pograničnih regija tih dviju zemalja (COM(2019)0223 – C9-0002/2019 – 2019/0108(COD))

Poštovani predsjedniče,

U pismu od 13. studenog 2019.<sup>1</sup> Vaš je Odbor, u skladu s člankom 40. stavkom 2. Poslovnika, zatražio mišljenje Odbora za pravna pitanja o primjerenosti pravne osnove prijedloga Komisije o davanju ovlasti Italiji za vođenje pregovora i sklapanje sporazuma sa Švicarskom u kojim se dozvoljava kabotaža tijekom pružanja usluga međunarodnog autobusnog putničkog prijevoza između pograničnih regija tih dviju zemalja<sup>2</sup>.

Odbor je razmotrio navedeno pitanje na svojoj sjednici održanoj 9. siječnja 2020.

## **I. – Kontekst**

Komisija je kao pravnu osnovu prijedloga koristila članak 2. stavak 1. i članak 91. UFEU-a. Vijeće je u svojem općem pristupu izmijenilo pravnu osnovu brisanjem upućivanja na članak 2. stavak 1. UFEU-a.

## **II. – Relevantni članci Ugovora**

---

<sup>1</sup> D 315855/ JURI mišljenje o pravnoj osnovi u skladu s člankom 40. Poslovnika.

<sup>2</sup> Prijedlog odluke Europskog parlamenta i Vijeća o davanju ovlasti Italiji za vođenje pregovora i sklapanje sporazuma sa Švicarskom kojim se dozvoljava kabotaža tijekom pružanja usluga međunarodnog autobusnog putničkog prijevoza između pograničnih regija tih dviju zemalja [2019/0108(COD)].

Relevantne odredbe Ugovora o funkcioniranju Europske unije su sljedeće:

### **Članak 2.**

*1. Kada je Ugovorima Uniji u određenom području dodijeljena isključiva nadležnost, samo Unija može donositi i usvajati pravno obvezujuće akte, dok države članice to mogu činiti samostalno samo ako ih za to ovlasti Unija ili u svrhu provedbe akata Unije.*

(...)

### **Članak 3.**

(...)

*2. Unija ima i isključivu nadležnost za sklapanje međunarodnog sporazuma kada je njegovo sklapanje predviđeno zakonodavnim aktom Unije ili ako je takav sporazum potreban kako bi Uniji omogućio izvršavanje njezine unutarnje nadležnosti ili u mjeri u kojoj bi njegovo sklapanje moglo utjecati na zajednička pravila ili izmijeniti njihov opseg.*

### **Članak 91.**

*(bivši članak 71. UEZ-a)*

*1. Za potrebe provedbe članka 90. i uzimajući u obzir posebna obilježja prometa, Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s Gospodarskim i socijalnim odborom te Odborom regija, utvrđuju:*

*(a) zajednička pravila koja se primjenjuju na međunarodni promet prema državnom području države članice ili iz njega odnosno promet preko državnog područja jedne države članice ili više njih;*

*(b) uvjete pod kojima prijevoznici nerezidentni u nekoj državi članici mogu pružati prometne usluge unutar te države članice;*

*(c) mjere za poboljšanje sigurnosti prometa;*

*(d) sve druge odgovarajuće odredbe.*

*2. Kada se usvajaju mjere iz stavka 1. vodi se računa o slučajevima kada bi njihova primjena mogla ozbiljno utjecati na životni standard i na razinu zaposlenosti u određenim regijama kao i na odvijanje prometa.*

### **III. – Sudska praksa Suda Europske unije u pogledu odabira pravne osnove**

Sud Europske unije na odabir primjerene pravne osnove tradicionalno gleda kao na pitanje od ustavnopravnog značaja, kojim se jamči poštovanje načela dodjeljivanja ovlasti (članak 5. UFEU-a) i utvrđuje priroda i područje nadležnosti Unije<sup>3</sup>.

Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, izbor pravne osnove akta Unije mora se temeljiti na objektivnim elementima podložnima sudskom nadzoru, uključujući posebno cilj i sadržaj

---

<sup>3</sup> Mišljenje 2/00, ECLI:EU:C:2001:664, točka 5.

mjere<sup>4</sup>.

Odabir neodgovarajuće pravne osnove može stoga biti opravdanje za poništenje akta o kojemu je riječ. U tom kontekstu želja neke institucije da aktivnije sudjeluje u donošenju određene mjere, okolnosti u kojima je mjera donesena i rezultati koji su postignuti u drugim aspektima u okviru djelovanja obuhvaćenog određenom mjerom nisu relevantni za utvrđivanje odgovarajuće pravne osnove<sup>5</sup>.

Ako se ispitivanjem mjere pokaže da ona ima dvostruku svrhu ili dvostruku komponentu od kojih je jednu moguće odrediti kao glavnu ili prevladavajuću, dok je druga samo sporedna, mjera se mora temeljiti na jednoj pravnoj osnovi, tj. onoj koja je potrebna za glavnu ili prevladavajuću svrhu ili komponentu<sup>6</sup>.

Međutim, u slučaju kada mjera istodobno ima nekoliko ciljeva ili komponenti koji su nerazdvojivo povezani i od kojih nijedan nije sekundaran i neizravan u odnosu na drugi ili druge, takva će se mjera morati temeljiti na nekoliko odgovarajućih pravnih osnova<sup>7</sup> pod uvjetom da procedure utvrđene za te pravne osnove nisu nespojive s pravom Europskog parlamenta i ne ugrožavaju ga<sup>8</sup>.

#### **IV. – Cilj i sadržaj predložene mjere**

U skladu sa Sporazumom između Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o željezničkom i cestovnom prijevozu robe i putnika (dalje u tekstu „Sporazum o EU-<sup>9</sup>kabotaža u obliku prijevoza putnika autobusom nije dozvoljena.

Italija je zatražila ovlaštenje od strane Unije za sklapanje bilateralnog sporazuma sa Švicarskom o odobravanju takve kabotaže u graničnim regijama tih zemalja.

Prijedlog se u suštini sastoji od jedne odredbe kojom se Italija ovlašćuje za vođenje pregovora i sklapanje sporazuma sa Švicarskom kojim se dozvoljava kabotaža u dotičnim pograničnim regijama Italije i Švicarske tijekom pružanja usluga autobusnog prijevoza između tih dviju zemalja, pod uvjetom da ne postoji diskriminacija između prijevoznika s poslovnim nastanom u Uniji ni narušavanje tržišnog natjecanja.

#### **V. – Analiza i utvrđivanje odgovarajuće pravne osnove**

U pogledu odabira pravne osnove, u obrazloženju Komisije navodi se sljedeće:

*„Člankom 3. stavkom 2. [UFEU] određeno je da „Unija ima i isključivu nadležnost za sklapanje međunarodnog sporazuma kada je njegovo sklapanje predviđeno zakonodavnim*

<sup>4</sup> Vidi predmet C-411/06 *Komisija protiv Parlamenta i Vijeća*, 8. rujna 2009., EU:C:2009:518, točka 45.

<sup>5</sup> Presuda u predmetu *Komisija protiv Vijeća*, C-269/97, ECLI:EU:C:2000:183, točka 44.

<sup>6</sup> Presuda u predmetu *Komisija protiv Vijeća*, C-137/12, EU:C:2013:675, točka 53.; C-411/06 EU:C:2009:518, točka 46. i navedena sudska praksa; *Parlament protiv Vijeća*, predmet C 490/10, EU:C:2012:525, točka 45.; *Parlament protiv Vijeća*, predmet C 155/07, EU:C:2008:605, točka 34.;

<sup>7</sup> Predmet C-211/01, *Komisija protiv Vijeća*, ECLI:EU:C:2003:452, točka 40.; Predmet C-178/03, *Komisija protiv Europskog parlamenta i Vijeća*, ECLI:EU:C:2006:4, točke 43 – 56.

<sup>8</sup> Predmet C-300/89, *Komisija protiv Vijeća* („titanov dioksid”), ECLI:EU:C:1991:244, točke 17 – 25.; Predmet C-268/94, *Portugal protiv Vijeća*, ECLI:EU:C:1996:461.

<sup>9</sup> Sporazum između Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o željezničkom i cestovnom prijevozu robe i putnika (SL L 114, 30.4.2002., str. 91.).

*aktom Unije ili ako je takav sporazum potreban kako bi Uniji omogućio izvršavanje njezine unutarnje nadležnosti ili u mjeri u kojoj bi njegovo sklapanje moglo utjecati na zajednička pravila ili izmijeniti njihov opseg”.*

*U skladu s Uredbom (EZ) br. 1073/2009 kabotažu unutar Unije mogu pod određenim uvjetima obavljati isključivo prijevoznici koji imaju licenciju Zajednice. Međunarodne obveze kojima se drugim prijevoznicima dopušta obavljanje kabotaže, posebno prijevoznicima iz trećih zemalja, utječu na navedenu Uredbu u smislu članka 3. stavka 2. UFEU-a.*

*Nadalje, takve međunarodne obveze utječu i na Sporazum EU-a, posebno njegov članak 20. Nisu dozvoljene stavkom 1. tog članka, osim kako je utvrđeno u njegovu stavku 2.*

*Posljedično, obveze poput onih koje namjerava preuzeti Italija u isključivoj su nadležnosti Unije. Međutim, u skladu s člankom 2. stavkom 1. UFEU-a Unija može ovlastiti države članice za djelovanje u područjima u kojima ima isključivu nadležnost.*

*Cilj je ovog Prijedloga omogućiti Italiji da vodi pregovore i sklopi sporazum sa Švicarskom kojim bi se dozvolila kabotaža tijekom pružanja usluga prekograničnog cestovnog autobusnog putničkog prijevoza u dotičnim pograničnim regijama tih dviju zemalja”<sup>10</sup>.*

Na temelju toga Komisija je zaključila da su „pravna osnova ovog prijedloga članak 2. stavak 1. i članak 91. UFEU-a”<sup>11</sup>.

(a) Prikladnost članka 91. UFEU-a

Člankom 91. predviđaju se pravne osnove u području prometne politike za željeznički i cestovni promet te promet unutarnjim plovnim putovima. U svjetlu cilja i sadržaja prijedloga, očito je da je prijedlog povezan s funkcioniranjem unutarnjeg tržišta u prometnom sektoru. Stoga je članak 91. UFEU-a odgovarajuća pravna osnova za Prijedlog.

(b) Nema mogućnosti dodavanja članka 2. stavka 1. UFEU-a kao pravne osnove

Istodobno, članak 2. stavak 1. UFEU-a ne predstavlja pravnu osnovu. Naime, tom se odredbom institucijama ne dodjeljuje nadležnost za donošenje akta Unije. Stoga se ne može koristiti kao pravna osnova.

U svrhu cjelovitosti, može se dodati da se u uvodnoj izjavi 5. Prijedloga točno podsjeća da „[međunarodne obveze kojima s prijevoznicima iz trećih zemalja koji ne posjeduju dozvolu dozvoljava obavljanje kabotaže] potpadaju pod isključivu vanjsku nadležnost Unije. Države članice mogu voditi pregovore ili preuzeti takve obveze samo ako ih za to ovlasti Unija u skladu s člankom 2. stavkom 1. UFEU-a”.

U ovom se slučaju takvo ovlaštenje daje putem zakonodavnog akta donesenog u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom u skladu s člankom 91. UFEU-a.

## **VI. – Zaključak i preporuka**

Na svojoj sjednici od 9. siječnja 2020. Odbor za pravna pitanja odlučio je s 21 glasom za,

---

<sup>10</sup> Vidjeti stranicu 2. obrazloženja.

<sup>11</sup> Vidjeti stranicu 3. obrazloženja.

nijednim glasom protiv i 1 suzdržanim<sup>12</sup>preporučiti Odboru za promet i turizam da članak 91. zadrži kao jedinu pravnu osnovu predložene odluke.

S poštovanjem,

Lucy Nethsingha

---

<sup>12</sup> Na konačnom glasovanju nazočni su bili: Lucy Nethsingha (predsjednica), Marion Walsmann (potpredsjednica), Ibán García Del Blanco (potpredsjednik), Raffaele Stancanelli (potpredsjednik), Franco Roberti (izvjestitelj za mišljenje), 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 (umjesto Józsefa Szájera u skladu s člankom 209. stavkom 7.), Bettina Vollath i Axel Voss.