



*Commissie juridische zaken
De voorzitter*

10.1.2020

Mevrouw Karima Delli
Voorzitter
Commissie vervoer en toerisme
BRUSSEL

Betreft: Advies inzake de rechtsgrond van het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot machtiging van Italië om te onderhandelen en een overeenkomst te sluiten met Zwitserland waarbij cabotage wordt toegestaan in het internationale personenvervoer over de weg per touringcar en autobus in de grensgebieden van beide landen (COM(2019)0223 – C9-0002/2019 – 2019/0108(COD))

Geachte Voorzitter,

Bij schrijven van 13 november 2019¹ heeft uw commissie overeenkomstig artikel 40, lid 2, van het Reglement de Commissie juridische zaken om advies gevraagd inzake de juistheid van de rechtsgrond van het voorstel van de Commissie voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot machtiging van Italië om te onderhandelen en een overeenkomst te sluiten met Zwitserland waarbij cabotage wordt toegestaan in het internationale personenvervoer over de weg per touringcar en autobus in de grensgebieden van beide landen².

De Commissie juridische zaken heeft deze kwestie tijdens haar vergadering van 9 januari 2020 behandeld.

I – Achtergrond

De Commissie heeft artikel 2, lid 1, en artikel 91 VWEU als rechtsgrond voor het voorstel gebruikt. In zijn algemene oriëntatie heeft de Raad de rechtsgrond gewijzigd in die zin dat de

¹ D 315855/JURI, advies inzake de rechtsgrond, overeenkomstig artikel 40 van het Reglement.

² Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot machtiging van Italië om te onderhandelen en een overeenkomst te sluiten met Zwitserland waarbij cabotage wordt toegestaan in het internationale personenvervoer over de weg per touringcar en autobus in de grensgebieden van beide landen [2019/0108(COD)].

verwijzing naar artikel 2, lid 1, VWEU werd geschrapt.

II - De relevante Verdragsbepalingen

De betreffende artikelen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie luiden als volgt:

Artikel 2

1. In de gevallen waarin bij de Verdragen op een bepaald gebied een exclusieve bevoegdheid aan de Unie wordt toegedeeld, kan alleen de Unie wetgevend optreden en juridisch bindende handelingen vaststellen, en kunnen de lidstaten zulks slechts zelf doen als zij daartoe door de Unie gemachtigd zijn of ter uitvoering van de handelingen van de Unie.

(...)

Artikel 3

(...)

2. De Unie is tevens exclusief bevoegd een internationale overeenkomst te sluiten indien een wetgevingshandeling van de Unie in die sluiting voorziet, indien die sluiting noodzakelijk is om de Unie in staat te stellen haar interne bevoegdheid uit te oefenen of wanneer die sluiting gemeenschappelijke regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen.

Artikel 91

(oud artikel 71 VEG)

1. Ter uitvoering van artikel 90 stellen het Europees Parlement en de Raad, met inachtneming van de bijzondere aspecten van het vervoer, volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, vast:

a) gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer vanuit of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van één of meer lidstaten;

b) de voorwaarden waaronder vervoerondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een lidstaat waarin zij niet woonachtig zijn;

c) de maatregelen die de veiligheid van het vervoer kunnen verbeteren;

d) alle overige dienstige bepalingen.

2. Bij de vaststelling van de in lid 1 bedoelde maatregelen wordt rekening gehouden met gevallen waarin de toepassing ervan ernstige gevolgen zou kunnen hebben voor de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde regio's, en voor de exploitatie van de vervoersfaciliteiten.

III – Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie betreffende de keuze van de rechtsgrond

Het Hof van Justitie beschouwt de keuze van de juiste rechtsgrond vanouds als een kwestie van constitutioneel belang die een rol speelt als het gaat om de naleving van het beginsel van bevoegdheidstoedeling (artikel 5 VEU) en die bepalend is voor de aard en omvang van de bevoegdheid van de Unie³.

Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie moet de keuze van de rechtsgrond van een handeling van de Unie berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, waartoe met name het doel en de inhoud van de handeling behoren⁴.

De keuze van een onjuiste rechtsgrond kan dan ook aanleiding geven tot de nietigverklaring van de desbetreffende handeling. Zonder betekenis in dit verband zijn de wens van een instelling om intensiever deel te nemen aan de vaststelling van een bepaalde handeling, de context waarbinnen de handeling is vastgesteld, of het werk dat op het werkterrein waaronder de handeling valt, op een andere grond is verricht⁵.

Indien bij het onderzoek van de betrokken handeling blijkt dat zij een tweeledig doel heeft of dat er sprake is van twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoel of voornaamste component, terwijl het andere doel of de andere component slechts van ondergeschikt belang is, moet die handeling op één enkele rechtsgrond worden gebaseerd, namelijk die welke het hoofddoel of de voornaamste component vereist⁶.

Indien een handeling echter tegelijkertijd verschillende doeleinden of componenten heeft die onverbreekelijk met elkaar verbonden zijn zonder dat de ene secundair en indirect is ten opzichte van de andere, moet deze handeling op de verschillende overeenkomstige rechtsgrondslagen worden gebaseerd⁷, mits de procedures welke voor de beide rechtsgronden zijn voorgeschreven niet onverenigbaar zijn met het recht van het Europees Parlement en dat recht niet in het gedrang brengen⁸.

IV – Doel en inhoud van de voorgestelde handeling

Uit hoofde van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake het goederen- en personenvervoer per spoor en over de weg (hierna "de EU-overeenkomst")⁹ is cabotage in de vorm van personenvervoer per bus niet toegestaan.

Italië heeft de Unie verzocht het te machtigen om een bilaterale overeenkomst met Zwitserland te sluiten waarmee dergelijke cabotage in de respectieve grensgebieden van beide landen wordt toegestaan.

³ Advies 2/00, ECLI:EU:C:2001:664, punt 5.

⁴ Zie het arrest van het Hof van 8 september 2009 in zaak C-411/06, Commissie/Parlement en Raad, EU:C:2009:518, punt 45.

⁵ Zie het arrest van het Hof in zaak C-269/97, Commissie/Raad, ECLI:EU:C:2000:183, punt 44.

⁶ Arrest van het Hof in zaak C-137/12, Commissie/Raad, EU:C:2013:675, punt 53; zaak C-411/06 EU:C:2009:518, punt 46 en de daarin aangehaalde rechtspraak; zaak C-490/10, Parlement/Raad, ECLI:EU:C:2012:525, punt 45; zaak C-155/07, Parlement/Raad, EU:C:2008:605, punt 34.

⁷ Zaak C-211/01, Commissie/Raad, ECLI:EU:C:2003:452, punt 40; zaak C-178/03, Commissie/Europees Parlement en Raad, ECLI:EU:C:2006:4, punten 43-56.

⁸ Zaak C-300/89, Commissie/Raad ("Titanium dioxide"), ECLI:EU:C:1991:244, punten 17-25; zaak C-268/94, Portugal/Raad, ECLI:EU:C:1996:461.

⁹ Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake het goederen- en personenvervoer per spoor en over de weg (PB L 114 van 30.4.2002, blz. 91).

Het voorstel bestaat in wezen uit één enkele bepaling waarmee Italië wordt gemachtigd om met Zwitserland te onderhandelen en een overeenkomst af te sluiten, zodat cabotageactiviteiten in de respectieve grensgebieden van Italië en Zwitserland worden toegestaan tijdens het verrichten van touringcar- en busdiensten tussen beide landen, mits er niet tussen in de Unie gevestigde vervoerders wordt gediscrimineerd en er geen sprake van concurrentievervalsing is.

V - Analyse en vaststelling van de juiste rechtsgrondslag

Wat de keuze van de rechtsgrond betreft, stelt de Commissie in haar toelichting:

“In artikel 3, lid 2, van het [VWEU] is het volgende bepaald: “De Unie is tevens exclusief bevoegd een internationale overeenkomst te sluiten indien een wetgevingshandeling van de Unie in die sluiting voorziet, indien die sluiting noodzakelijk is om de Unie in staat te stellen haar interne bevoegdheid uit te oefenen of wanneer die sluiting gemeenschappelijke regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen.”

Volgens Verordening (EG) nr. 1073/2009 mag cabotagevervoer binnen de Unie onder bepaalde voorwaarden uitsluitend worden verricht door vervoerders die houder zijn van een communautaire vergunning. Internationale verbintenissen waarbij andere vervoerders, met name uit derde landen, dergelijke activiteiten mogen verrichten, beïnvloeden de bovengenoemde verordening in de zin van artikel 3, lid 2, VWEU.

Bovendien hebben dergelijke internationale verbintenissen ook een invloed op de EU-overeenkomst, met name artikel 20. Volgens lid 1 van dat artikel zijn ze niet toegestaan, behalve voor zover in lid 2 anders is bepaald.

Bijgevolg valt een verbintenis zoals door Italië is bedoeld onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie. Overeenkomstig artikel 2, lid 1, VWEU kan de Unie de lidstaten echter machtigen om op te treden op gebieden waarop de Unie exclusief bevoegd is.

Het doel van dit voorstel is Italië te machtigen om te onderhandelen en een overeenkomst te sluiten met Zwitserland waarbij cabotage wordt toegestaan tijdens het verlenen van grensoverschrijdende personenvervoerdiensten over de weg per autobus en touringcar in de respectieve grensgebieden van beide landen”¹⁰.

Op grond hiervan is de Commissie tot de conclusie gekomen dat “de rechtsgrondslag van dit voorstel artikel 2, lid 1, VWEU en artikel 91, VWEU [is]”¹¹.

a) De juistheid van artikel 91 VWEU als rechtsgrondslag

Artikel 91 biedt een rechtsgrond op het vervoersgebied voor het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren. In het licht van het doel en de inhoud van het voorstel is het duidelijk dat het voorstel verband houdt met de werking van de interne markt in de vervoersector. Derhalve lijkt artikel 91 VWEU een passende rechtsgrond voor het voorstel.

b) Het is niet mogelijk artikel 2, lid 1, VWEU als rechtsgrond toe te voegen

¹⁰ Zie blz. 2 van de toelichting.

¹¹ Zie blz. 3 van de toelichting.

Anderzijds is artikel 2, lid 1, VWEU geen rechtsgrond. Dit artikel verleent in feit geen enkele bevoegdheid aan de instellingen om een handeling van de Unie vast te stellen. Derhalve kan het niet als rechtsgrond worden gebruikt.

Volledigheidshalve kan hieraan worden toegevoegd dat in overweging 5 van de voorstellen terecht erop wordt gewezen dat “[*Internationale verbintenissen op grond waarvan vervoerders uit derde landen die geen houder zijn van een dergelijke vergunning activiteiten van die aard mogen uitvoeren*] onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie [vallen]. De lidstaten mogen alleen over dergelijke verbintenissen onderhandelen of deze aangaan als zij daartoe door de Unie zijn gemachtigd overeenkomstig artikel 2, lid 1, VWEU”.

In onderhavig geval wordt een dergelijke machtiging gegeven middels de wetgevingshandeling die in het kader van de gewone wetgevingsprocedure overeenkomstig artikel 91 VWEU wordt vastgesteld.

VI – Conclusie en aanbeveling

Tijdens haar vergadering van 9 januari 2020 heeft de Commissie juridische zaken met 21 stemmen voor en 0 stemmen tegen, bij 1 onthouding¹² besloten de Commissie vervoer en toerisme aan te bevelen zich op het standpunt te stellen dat alleen artikel 91 VWEU de rechtsgrond dient te vormen van het voorgestelde besluit.

Hoogachtend,

Lucy Nethsingha

¹² Bij de eindstemming waren aanwezig: Lucy Nethsingha (voorzitter), Marion Walsmann (ondervoorzitter), Ibán García Del Blanco (ondervoorzitter), Raffaele Stancanelli (ondervoorzitter), Franco Roberti (rapporteur voor advies), Gunnar Beck, Patrick Breyer, Geoffroy Didier, Angel Dzhambazki, Evelyne Gebhardt, Esteban González Pons, Jackie Jones, Mislav Kolakušić, Gilles Lebreton, Karen Melchior, Sabrina Pignedoli, Jiří Pospíšil, Liesje Schreinemacher, Marie Toussaint, Edina Tóth (plaatsvervangend voor József Szájer overeenkomstig artikel 209, lid 7, van het Reglement), Bettina Vollath en Axel Voss.

