|  |  |
| --- | --- |
| Parlament Europejski2019-2024 | EP logo RGB_Mute |

<Commission>{JURI}Komisja Prawna</Commission>

Przewodnicząca

<Date>{10/01/2020}10.1.2020</Date>

Sz.P. Karima Delli

Przewodnicząca

Komisja Transportu i Turystyki

BRUKSELA

Przedmiot: <Titre>Opinia w sprawie podstawy prawnej wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady upoważniającej Włochy do negocjowania i zawarcia ze Szwajcarią porozumienia z myślą o dopuszczaniu wykonywania przewozów kabotażowych w regionach przygranicznych w ramach międzynarodowych usług przewozu drogowego osób autokarem i autobusem między tymi dwoma państwami</Titre> <DocRef>(COM(2019)0223 – C9‑0002/2019 – 2019/0108(COD))</DocRef>

Szanowna Pani Przewodnicząca!

W piśmie z dnia 13 listopada 2019 r.[[1]](#footnote-1) Komisja, której Pani przewodniczy, złożyła wniosek, zgodnie z art. 40 ust. 2 Regulaminu, o wydanie przez Komisję Prawną opinii dotyczącej adekwatności podstawy prawnej wniosku Komisji w sprawie decyzji upoważniającej Włochy do negocjowania i zawarcia ze Szwajcarią porozumienia o transporcie drogowym dopuszczającym wykonywanie przewozów kabotażowych w regionach przygranicznych w ramach międzynarodowych usług przewozu drogowego osób autokarem i autobusem między tymi dwoma państwami[[2]](#footnote-2).

Komisja Prawna rozpatrzyła powyższą kwestię na posiedzeniu w dniu 9 stycznia 2020 r.

**I – Kontekst**

Za podstawy prawne wniosku Komisja przyjęła art. 2 ust. 1 i art. 91 TFUE. W ramach podejścia ogólnego Rady zmieniono podstawy prawne – skreślono odniesienie do art. 2 ust. 1 TFUE.

**II – Odpowiednie artykuły Traktatu**

Odpowiednie przepisy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) brzmią następująco:

***Artykuł 2***

*1. Jeżeli Traktaty przyznają Unii wyłączną kompetencję w określonej dziedzinie, jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast Państwa Członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii.*

*(...)*

***Artykuł 3***

*(...)*

*2. Unia ma także wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie ustawodawczym Unii lub jest niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres.*

***Artykuł 91***

*(dawny artykuł 71 TWE)*

*1. W celu wykonania artykułu 90 i z uwzględnieniem specyficznych aspektów transportu, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, ustanawiają:*

*a) wspólne reguły mające zastosowanie do transportu międzynarodowego wykonywanego z lub na terytorium Państwa Członkowskiego lub tranzytu przez terytorium jednego lub większej liczby Państw Członkowskich;*

*b) warunki dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w Państwie Członkowskim do transportu krajowego w Państwie Członkowskim;*

*c) środki pozwalające polepszyć bezpieczeństwo transportu;*

*d) wszelkie inne potrzebne przepisy.*

*2. Przy przyjmowaniu środków, o których mowa w ustępie 1, uwzględnia się przypadki, w których zastosowanie tych środków może poważnie wpływać na jakość życia i poziom zatrudnienia w pewnych regionach, jak również na funkcjonowanie infrastruktury transportowej.*

**III – Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie wyboru podstawy prawnej**

Trybunał Sprawiedliwości tradycyjnie uznawał kwestię właściwej podstawy prawnej za zagadnienie o konstytucyjnym znaczeniu, gwarantujące zgodność z zasadą przyznania kompetencji (art. 5 TUE) i określające charakter i zakres kompetencji Unii[[3]](#footnote-3).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału wybór podstawy prawnej unijnego aktu prawnego musi być oparty na obiektywnych okolicznościach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej; a w szczególności na celu i treści aktu prawnego[[4]](#footnote-4).

Wybór niewłaściwej podstawy prawnej może zatem stanowić uzasadnienie uchylenia danego aktu. W tym kontekście chęć aktywniejszego udziału danej instytucji w przyjęciu aktu prawnego, okoliczności przyjęcia tego aktu ani praca wykonana w odniesieniu do innych aspektów wchodzących w zakres działania objętego danym aktem nie są istotne dla określenia właściwej podstawy prawnej[[5]](#footnote-5).

Jeżeli analiza danego aktu wykaże, że wyznaczono mu dwa cele lub ma on dwa elementy składowe i jeden z tych celów lub elementów składowych można wskazać jako główny lub dominujący, a drugi jest jedynie pomocniczy, wówczas ten akt prawny należy wydać na jednej podstawie prawnej, to jest na tej podstawie, która wymagana jest z racji głównego lub dominującego celu lub elementu składowego[[6]](#footnote-6).

Jeżeli jednak dany akt prawny ma jednocześnie kilka celów lub elementów składowych, które są nierozerwalnie związane ze sobą, a żaden z nich nie jest drugorzędny lub niebezpośredni w stosunku do innego (innych), taki akt prawny musi zostać wydany na różnych odpowiednich podstawach prawnych[[7]](#footnote-7), o ile procedury określone dla tych podstaw prawnych nie są nie do pogodzenia z uprawnieniami Parlamentu Europejskiego i ich nie podważają[[8]](#footnote-8).

**IV – Cel i treść proponowanego aktu**

Na mocy Umowy między Wspólnotą Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie przewozu kolejowego i drogowego rzeczy i osób (zwanej dalej „umową UE”)[[9]](#footnote-9), nie jest dozwolony kabotaż w formie transportu osób autobusem.

Włochy zwróciły się do Unii o upoważnienie do zawarcia ze Szwajcarią dwustronnego porozumienia, które dopuści kabotaż w odpowiednich regionach przygranicznych tych dwóch państw.

Wniosek opiera się głównie na jednym przepisie, na mocy którego upoważnia się Włochy do negocjowania i zawarcia ze Szwajcarią porozumienia zezwalającego na wykonywanie przewozów kabotażowych w odpowiednich regionach przygranicznych Włoch i Szwajcarii w ramach świadczenia usług autokarowych i autobusowych między tymi dwoma państwami, pod warunkiem niestosowania dyskryminacji przewoźników z siedzibą w Unii i niezakłócania konkurencji.

**V – Analiza i ustalenie właściwej podstawy prawnej**

W uzasadnieniu Komisji w sprawie wyboru podstawy prawnej zaznaczono, iż:

„*Artykuł 3 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi, że „Unia ma także wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie ustawodawczym Unii lub jest niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres”.*

*Na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1073/2009 przewozy kabotażowe w obrębie Unii mogą wykonywać, na określonych warunkach, wyłącznie przewoźnicy posiadający licencję wspólnotową. Zobowiązania międzynarodowe zezwalające innym przewoźnikom, w szczególności przewoźnikom z państw trzecich, na wykonywanie takich przewozów mają wpływ na wyżej wymienione rozporządzenie w rozumieniu art. 3 ust. 2 TFUE.*

*Ponadto takie zobowiązania międzynarodowe wpływają również na umowę UE, w szczególności na jej art. 20. Na mocy ust. 1 tego artykułu nie są one dozwolone, z wyjątkiem przypadków określonych w ust. 2 tego artykułu.*

*W związku z tym zobowiązania takie jak te, które są planowane przez Włochy, wchodzą w zakres wyłącznej kompetencji Unii. Zgodnie z art. 2 ust. 1 TFUE Unia może jednak upoważnić państwa członkowskie do działania w dziedzinach, w których ma wyłączną kompetencję.*

*Celem niniejszego wniosku jest upoważnienie Włoch do negocjowania i zawarcia ze Szwajcarią porozumienia, które zezwoli na wykonywanie przewozów kabotażowych w ramach świadczenia transgranicznych usług przewozu drogowego osób autobusem i autokarem w odpowiednich regionach przygranicznych tych dwóch państw”*[[10]](#footnote-10)*.*

Na tej podstawie Komisja doszła do wniosku, że „*podstawę prawną niniejszego wniosku stanowi art. 2 ust. 1 TFUE i art. 91 TFUE*” [[11]](#footnote-11).

a) Adekwatność art. 91 TFUE

Artykuł 91 stanowi podstawy prawne obszaru polityki transportowej dla transportu kolejowego, drogowego i żeglugi śródlądowej. W świetle celu i treści wniosku oczywiste jest, że wniosek ten związany jest z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego sektora transportowego. Artykuł 91 TFUE wydaje się zatem być właściwą podstawą prawną dla wniosku.

b) Brak możliwości dodania art. 2 ust. 1 TFUE jako podstawy prawnej

Tymczasem art. 2 ust. 1 TFUE nie jest podstawą prawną wniosku. Tak naprawdę na mocy tego przepisu instytucje nie mają kompetencji do przyjmowania aktów unijnych, dlatego też nie może być on podstawą prawną.

Tytułem uzupełnienia należy dodać, że w motywie 5 wniosków prawidłowo przypomina się, że „*[zobowiązania międzynarodowe umożliwiające przewoźnikom z krajów trzecich, którzy nie posiadają koncesji, wykonywanie przewozów kabotażowych] wchodzą w zakres wyłącznej kompetencji zewnętrznych Unii. Państwa członkowskie mogą negocjować lub zawierać takie zobowiązania tylko wtedy, gdy są do tego upoważnione przez Unię zgodnie z art. 2 ust. 1 TFUE*”.

Obecnie upoważnienie takie można uzyskać na mocy aktu prawnego przyjętego w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, zgodnie z art. 91 TFUE.

**VI – Wniosek i zalecenie**

Na posiedzeniu Komisji Prawnej w dniu 9 stycznia 2020 r. zdecydowano 21 głosami za (nikt nie głosował przeciw, a jedna osoba wstrzymała się od głosu)[[12]](#footnote-12) zalecić Komisji Transportu i Turystyki utrzymanie art. 91 jako jedynej podstawy prawnej proponowanej decyzji.

Z wyrazami szacunku

Lucy Nethsingha

1. D 315855/ JURI opinia w sprawie podstawy prawnej, zgodnie z art. 40 Regulaminu. [↑](#footnote-ref-1)
2. Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady upoważniającej Włochy do negocjowania i zawarcia ze Szwajcarią porozumienia dopuszczającego wykonywanie przewozów kabotażowych w regionach przygranicznych w ramach międzynarodowych usług przewozu drogowego osób autokarem i autobusem między tymi dwoma państwami [2019/0108(COD)]. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Opinia 2/00*, ECLI:EU:C:2001:664, par. 5. [↑](#footnote-ref-3)
4. Zob. sprawa C-411/06 *Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie*, 8 września 2009 r., EU:C:2009:518, par. 45. [↑](#footnote-ref-4)
5. Wyrok w sprawie C-269/97, *Komisja przeciwko Radzie,* ECLI:EU:C:2000:183, par. 44. [↑](#footnote-ref-5)
6. Wyrok w sprawie C-137/12, Komisja przeciwko Radzie, EU:C:2013:675, par. 53; sprawa C-411/06, EU:C:2009:518, par. 46 i przytoczone tam orzecznictwo; sprawa C490/10, Parlament przeciwko Radzie, EU:C:2012:525, par. 45; sprawa C155/07, Parlament przeciwko Radzie, EU:C:2008:605, par. 34. [↑](#footnote-ref-6)
7. Sprawa C-211/01, *Komisja przeciwko Radzie*, ECLI:EU:C:2003:452, par. 40; sprawa C-178/03 *Komisja przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie*, ECLI:EU:C:2006:4, par. 43–56. [↑](#footnote-ref-7)
8. Sprawa C-300/89 *Komisja przeciwko Radzie* („Dwutlenek tytanu”), ECLI:EU:C:1991:244, par. 17–25; sprawa C-268/94 *Portugalia przeciwko Radzie*, ECLI:EU:C:1996:461. [↑](#footnote-ref-8)
9. Umowa między Wspólnotą Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie przewozu kolejowego i drogowego rzeczy i osób (Dz.U. L 114 z 30.4.2002, s. 91). [↑](#footnote-ref-9)
10. Zob. str. 2 uzasadnienia wniosku. [↑](#footnote-ref-10)
11. Zob. str. 3 uzasadnienia wniosku. [↑](#footnote-ref-11)
12. W trakcie głosowania końcowego obecni byli: Lucy Nethsingha (przewodnicząca), Marion Walsmann (wiceprzewodnicząca), Ibán García Del Blanco (wiceprzewodniczący), Raffaele Stancanelli (wiceprzewodniczący), Franco Roberti (sprawozdawca opinii), 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 (zastępująca Józsefa Szájera, zgodnie z art. 209 ust. 7 Regulaminu), Bettina Vollath oraz Axel Voss. [↑](#footnote-ref-12)