



*Retsudvalget
Formanden*

24.1.2024

Karima Delli
Formand
Transport- og Turismeudvalget
BRUXELLES

Om: Udtalelse om retsgrundlaget for forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om bemyndigelse af Den Franske Republik til at forhandle, undertegne og indgå en international aftale om krav vedrørende sikkerhed og interoperabilitet for den faste forbindelse under Den Engelske Kanal (COM(2023)0328 – C9-0205/2023 – 2023/0192(COD))

Ved skrivelse af 13. december 2023¹ anmodede De Retsudvalget (JURI), jf. forretningsordenens artikel 40, stk. 2, om en udtalelse om relevansen af det ændrede retsgrundlag for forslag om bemyndigelse af Den Franske Republik til at forhandle, undertegne og indgå en international aftale om krav vedrørende sikkerhed og interoperabilitet for den faste forbindelse under Den Engelske Kanal

JURI behandlede ovennævnte spørgsmål på mødet den 24. januar 2024.

I - Baggrund

Koordinatorerne for Transport- og Turismeudvalget (TRAN) besluttede at behandle forslaget til afgørelse efter den forenkede procedure med ændringsforslag i henhold til forretningsordenens artikel 52, stk. 2, og pålagde TRAN's faste ordfører for forbindelserne med Det Forenede Kongerige at udarbejde betænkningen.

Kommissionen henviser til artikel 2, stk. 1, og artikel 91 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde som begrundelse for dette forslag til afgørelse. Efter at Rådet havde tilkendegivet, at det havde til hensigt at slette henvisningen til artikel 2, stk. 1, i TEUF som

¹ D(2023)42171.

retsgrundlag med den begrundelse, at det ikke er et passende retsgrundlag ud fra et teknisk synspunkt, tilsluttede TRAN's faste ordfører sig denne holdning og foreslog at gøre det samme.

TRAN anmodede derfor JURI om at vurdere relevansen af retsgrundlaget, navnlig udeladelsen af henvisningen til artikel 2, stk. 1, i TEUF, jf. forretningsordenens artikel 40, stk. 2.

II – De relevante artikler i traktaten

Afsnit I i første del af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde om Unionens kompetencekategorier og -områder har følgende ordlyd:

Artikel 2

1. Når Unionen i traktaterne tildeles enekompetence på et bestemt område, er det kun Unionen, der kan lovgive og vedtage juridisk bindende retsakter, og medlemsstaterne har kun beføjelse hertil efter bemyndigelse fra Unionen eller med henblik på at gennemføre EU-retsakter.

2. [...]

Afsnit VI i tredje del af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde om transport har følgende ordlyd:

Artikel 91

(tidl. artikel 71 i TEF)

1. Med henblik på gennemførelsen af artikel 90 og under hensyntagen til transportspørgsmålenes særlige karakter fastsætter Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget:

a) fælles regler for international transport til eller fra en medlemsstats område eller gennem en eller flere medlemsstaters områder,

b) de betingelser, under hvilke transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende,

c) foranstaltninger til forbedring af transportsikkerheden

d) eventuelle andre hensigtsmæssige bestemmelser.

2. I forbindelse med vedtagelsen af foranstaltningerne som nævnt i stk. 1 tages der hensyn til tilfælde, hvor deres anvendelse i alvorlig grad vil kunne påvirke levestandarden og beskæftigelsen i visse områder samt udnyttelsen af transportmateriellet.

III – EU-Domstolens retspraksis vedrørende valg af retsgrundlag

Domstolen har traditionelt betraget spørgsmålet om det relevante retsgrundlag som et

spørgsmål af forfatningsretlig betydning, der sikrer overholdelse af princippet om kompetencetildeling (artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union) og fastlægger arten og omfanget af Unionens kompetence².

Det fremgår af fast retspraksis, at retsgrundlaget for en EU-retsakt ikke afhænger af en institutions egen opfattelse med hensyn til det formål, der søges tilgodeset, men skal afgøres på grundlag af objektive kriterier, som gør det muligt at foretage domstolskontrol, herunder navnlig retsaktens formål og indhold³. "Valget af hjemmel for en retsakt må således foretages på grundlag af retsaktens eget formål og indhold⁴."

Hvis en gennemgang af en retsakt viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som det primære eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsaktens have et enkelt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det primære formål eller led⁵. Det gælder kun undtagelsesvis, at hvis det godtgøres, at der med retsaktens samtidig forfølges flere formål, der på uadskillelig måde er indbyrdes forbundne, uden at et af disse formål er sekundært og indirekte i forhold til det andet, kan en sådan retsakt vedtages med de dertil svarende forskellige retsgrundlag⁶. Dette vil imidlertid kun være muligt, hvis de procedurer, der er fastsat for de respektive retsgrundlag, er uforenelige med og ikke undergraver Europa-Parlamentets ret⁷.

IV – Den foreslåede afgørelses formål og indhold

Den faste forbindelse under Den Engelske Kanal ("kanalforbindelsen") er en unik jernbaneforbindelse bestående af et fælles komplekst teknisk anlæg beliggende delvist på Frankrigs område og delvist i et tredjeland, nemlig Det Forenede Kongerige. For at sikre, at kanalforbindelsen drives sikkert og effektivt, anmodede Frankrig i marts 2023 om bemyndigelse til at forhandle og indgå en international aftale om krav vedrørende sikkerhed og interoperabilitet for kanalforbindelsen med Det Forenede Kongerige. Den foreslåede afgørelse vil give denne beføjelse.

Den internationale aftale vil delvis gennemføre den tekniske søjle i den fjerde jernbanepakke for den del af den faste forbindelse under Den Engelske Kanal, der hører under fransk jurisdiktion⁸. Aftalen bør sikre, at den del af kanalforbindelsen, der er under Frankrigs jurisdiktion, er underlagt EU-retten, idet Domstolen har enekompetence til at fortolke denne ret. Hvad angår den del af kanalforbindelsen, der er under Det Forenede Kongeriges jurisdiktion, bør aftalen sikre ensartede krav vedrørende sikkerhed og interoperabilitet for

² Udtalelse 2/00, ("Cartagenaprotokollen"), ECLI:EU:C:2001:664, præmis 5.

³ Sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet ("Titanium dioxide"), ECLI:EU:C:1991:244, præmis 10, sag C-411/06 Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, ECLI:EU:C:2009:518, præmis 45.

⁴ Sag C-187/93, *Parlamentet mod Rådet*, ECLI:EU:C:1994:265, præmis 28. Se også sag C-411/06, *Kommissionen mod Parlamentet og Rådet* ("Overførsler af affald"), ECLI:EU:C:2009:518, præmis 77, og sag C-81/13, *Det Forenede Kongerige mod rådet*, ECLI:EU:C:2014:2449, præmis 36.

⁵ *Ibid.*, præmis 30, og sag C-137/12, *Kommissionen mod Rådet*, ECLI:EU:C:2013:675, præmis 53 og den deri anførte retspraksis.

⁶ Sag C-300/89, præmis 13 og 17; sag C-42/97, *Parlamentet mod Rådet*, ECLI:EU:C:1999:81, præmis 38; udtalelse 2/00, præmis 23; sag C-94/03, *Kommissionen mod Rådet* ("Rotterdamkonventionen"), ECLI:EU:C:2006:2, og sag C-178/03, *Kommissionen mod Parlamentet og Rådet*, ECLI:EU:C:2006:4, præmis 36 og 43.

⁷ Sag C-300/89, præmis 17-25; sag C-268/94, *Portugal mod Rådet*, ECLI:EU:C:1996:461.

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiver (EU) 2016/797 og (EU) 2016/798.

kanalforbindelsen og dermed bidrage til dens sikkerhed og interoperabilitet.

Disse mål afspejles i de normative bestemmelser i den foreslåede afgørelse, som indeholder en konkret bemyndigelse til Frankrig til at forhandle og indgå aftalen (artikel 1), en række betingelser, som aftalen skal opfylde (artikel 2), og en bestemmelse om, at Kommissionen skal afgøre, om aftaleudkastet opfylder disse betingelser (artikel 3). Endelig vil den foreslåede afgørelse give Frankrig beføjelse til at ændre aftalen i overensstemmelse med en mekanisme, der skal fastsættes deri, for at tilpasse den til fremtidige ændringer i EU-retten (artikel 5).

V – Analyse

Kommissionen forklarer i sin begrundelse, at aftalen bør henhøre under Unionens enekompetence: "En international aftale med et tredjeland om jernbanesikkerhed og interoperabilitet i grænseoverskridende situationer kan påvirke et område, der i vid udstrækning er omfattet af EU-retten [...]. Derfor hører en sådan aftale ind under Unionens eksterne enekompetence". Den henviser også til artikel 2, stk. 1, ifølge hvilken medlemsstaterne kun kan "forhandle og indgå en sådan aftale, hvis de har fået bemyndigelse hertil af Unionen i medfør af artikel 2, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde". Kommissionen fortsætter med at sige, at "Da aftalen vedrører områder, der er omfattet af gældende EU-ret på transportområdet, er det nødvendigt, at en sådan bemyndigelse gives af EU-lovgiveren i overensstemmelse med den lovgivningsprocedure, der er omhandlet i artikel 91 i TEUF." Under overskriften "Retsgrundlag" i begrundelsen anfører Kommissionen blot, at "retsgrundlaget for dette forslag er artikel 2 (1) og 91 i TEUF".

a) Relevansen af artikel 91 i TEUF

Artikel 91 i TEUF danner retsgrundlag på området for transportpolitik for transport med jernbane, ad landeveje og ad indre vandveje. Den pågældende aftale vedrører områder, der er omfattet af gældende EU-ret på transportområdet. I lyset af den foreslåede afgørelses formål og indhold er det klart, at forslaget er forbundet med det indre markeds funktion i transportsektoren. Som sådan er artikel 91 i TEUF det korrekte retsgrundlag for forslaget.

b) Ingen mulighed for at tilføje artikel 2, stk. 1, i TEUF som retsgrundlag

I modsætning til artikel 91 i TEUF er artikel 2, stk. 1, i TEUF ikke et retsgrundlag. Denne bestemmelse tillægger nemlig ikke EU-institutionerne nogen kompetence til at vedtage en juridisk bindende EU-retsakt, og den indeholder heller ikke eller henviser til nogen procedure i denne henseende. Den kan derfor ikke anvendes som retsgrundlag.

I betragtning 5 i forslaget til afgørelse mindes der om, at aftalen henhører under Unionens eksterne enekompetence. På områder, der henhører under en sådan enekompetence, kan medlemsstaterne kun vedtage juridisk bindende retsakter, hvis Unionen har givet bemyndigelse hertil, jf. artikel 2, stk. 1, i TEUF. Dette betyder imidlertid ikke, at artikel 2, stk. 1, i TEUF bør tilføjes som retsgrundlag for selve bemyndigelsen. I det foreliggende tilfælde gives der en sådan bemyndigelse via den lovgivningsmæssige retsakt, der vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure i overensstemmelse med artikel 91 i TEUF.

I 2020 fik Frankrig tilsvarende bemyndigelse ved afgørelse (EU) 2020/1531⁹ til at forhandle

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse (EU) 2020/1531 af 21. oktober 2020 om bemyndigelse af Frankrig til

en aftale med Det Forenede Kongerige, som ville have sikret en ensartet og dynamisk anvendelse af EU-retten på hele den faste forbindelse under Den Engelske Kanal. Det skal bemærkes, at denne afgørelse også udelukkende var baseret på artikel 91 TEUF efter en lignende vurdering af, om retsgrundlaget var passende.

Endelig er det værd at bemærke, at der også findes andre lignende bemyndigelser, der giver en medlemsstat beføjelse til at forhandle aftaler med et tredjeland på et område, hvor Unionen har ekstern enekompetence¹⁰, hvor artikel 2, stk. 1, i TEUF ikke udgør retsgrundlaget for den foreslåede retsakt.

VI – Konklusion og henstilling

Retsudvalget vedtog på sit møde den 24. januar 2024 enstemmigt¹¹ at bekræfte over for Transportudvalget, at forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om bemyndigelse af Den Franske Republik til at forhandle, undertegne og indgå en international aftale om krav vedrørende sikkerhed og interoperabilitet for den faste forbindelse under Den Engelske Kanal kan bygge på artikel 91 i TEUF som det korrekte retsgrundlag.

Med venlig hilsen

Adrián Vázquez Lázara

at forhandle, undertegne og indgå en international tillægsaftale til traktaten mellem Frankrig og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland om private koncessionshaveres bygning og drift af en fast forbindelse under Den Engelske Kanal (EUT L 352 af 22.10.2020, s. 4).

¹⁰ Seneste eksempel: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om bemyndigelse af Frankrig til at forhandle en bilateral aftale med Algeriet om spørgsmål vedrørende retligt samarbejde i civil- og handelsretlige sager (COM(2023)0065 – 2023/0028(COD)).

¹¹ Til stede ved den endelige afstemning: Adrián Vázquez Lázara (formand); Sergey Lagodinsky (næstformand); Marion Walsmann (næstformand); Raffaele Stancanelli (næstformand); Pascal Arimont, Gunnar Beck; Benoît Biteau (for Marie Toussaint, jf. forretningsordenens artikel 209, stk. 7); Jorge Buxadé Villalba; Ilana Cicurel; Pascal Durand; Christian Ehler (for Juan Ignacio Zoido Álvarez, jf. forretningsordenens artikel 209, stk. 7); Ibán García Del Blanco; Virginie Joron; Pierre Karleskind; Gilles Lebreton; Angelika Niebler; Witold Pahl (for Javier Zarzalejos, jf. forretningsordenens artikel 209, stk. 7); Sabrina Pignedoli; Jiří Pospíšil; Franco Roberti; Nacho Sánchez Amor; Jana Toom; Axel Voss; Tiemo Wölken.