



Odbor za pravna pitanja
Predsjednik

24.1.2024

gđa Karima Delli
Predsjednica
Odbor za promet i turizam
BRUXELLES

Predmet: Mišljenje o pravnoj osnovi Prijedloga odluke Europskog parlamenta i Vijeća o ovlašćivanju Francuske Republike za pregovore radi dogovaranja, potpisivanja i sklapanja međunarodnog sporazuma o zahtjevima za sigurnost i interoperabilnost izravne veze ispod Engleskog kanala (COM(2023)0328 – C9-0205/2023 – 2023/0192(COD))

Poštovana gđo predsjednice,

u pismu od 13. prosinca 2023.¹ u skladu s člankom 40. stavkom 2. Poslovnika zatražili ste da Odbor za pravna pitanja (JURI) razmotri primjerenost izmijenjene pravne osnove Komisijina Prijedloga odluke o ovlašćivanju Francuske Republike za pregovore radi dogovaranja, potpisivanja i sklapanja međunarodnog sporazuma o zahtjevima za sigurnost i interoperabilnost izravne veze ispod Engleskog kanala (dalje u tekstu „Prijedlog odluke”).

Odbor JURI razmotrio je navedeno pitanje na svojoj sjednici od 24. siječnja 2024.

I. – Kontekst

Koordinatori Odbora za promet i turizam (TRAN) odlučili su razmotriti Prijedlog odluke pojednostavljenim postupkom s amandmanima u skladu s člankom 52. stavkom 2. Poslovnika te su zadužili stalnog izvjestitelja odbora TRAN za odnose s Ujedinjenom Kraljevinom da sastavi izvješće.

Komisija Prijedlog odluke temelji na članku 2. stavku 1. i članku 91. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Nakon što je Vijeće navelo da namjerava izbrisati upućivanje na članak 2. stavak 1. UFEU-a kao pravnu osnovu, uz obrazloženje da to s

¹ D(2023)42171.

tehničkog stajališta nije primjerena pravna osnova, stalni izvjestitelj odbora TRAN složio se s tim stajalištem i podržao prijedlog.

Odbor TRAN stoga je zatražio od odbora JURI da ocijeni primjerenost pravne osnove, posebno brisanje upućivanja na članak 2. stavak 1. UFEU-a, u skladu s člankom 40. stavkom 2. Poslovnika.

II. – Relevantni članci Ugovora

Glava I. dijela prvog Ugovora o funkcioniranju Europske unije, naslovljena „Kategorije i područja nadležnosti Unije”, među ostalim, glasi:

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.

2. [...]

Glava VI. dijela trećeg Ugovora o funkcioniranju Europske unije, naslovljena „Promet”, među ostalim, glasi :

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, utvrđuje:

(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 o izboru 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.

Ugovora o Europskoj uniji) i utvrđuje priroda i područje nadležnosti Unije².

Prema ustaljenoj sudskoj praksi pravna osnova akta Unije ne ovisi o uvjerenju institucije o cilju koji se nastoji ostvariti, već se mora odrediti na temelju objektivnih kriterija podložnih sudskom preispitivanju, koji posebno uključuju cilj i sadržaj mjere³. Pravnu osnovu akta valja odrediti uzimajući u obzir njegov vlastiti cilj i sadržaj⁴.

Ako se ispitivanjem akta ustanovi da on ima dvostruku svrhu ili dvije sastavnice i ako se može utvrditi da je jedna od tih svrha ili sastavnica glavna ili prevladavajuća, a druga tek sporedna, ta se mjera mora temeljiti na jednoj pravnoj osnovi, odnosno onoj koja je potrebna za glavnu ili prevladavajuću svrhu ili sastavnicu⁵. Samo iznimno, ako se utvrdi da akt istovremeno ima više neodvojivo povezanih ciljeva, a da ni jedan od njih nije sekundaran ili neizravan u odnosu na drugi, takav akt može se temeljiti na različitim odgovarajućim pravnim osnovama⁶. Međutim, to bi bilo moguće samo ako su postupci utvrđeni za odgovarajuće pravne osnove spojivi i ako se njima ne ugrožava pravo Europskog parlamenta⁷.

IV. – Cilj i sadržaj Prijedloga odluke

Izravna veza ispod Engleskog kanala jedinstvena je željeznička veza sa složenom inženjerskom građevnom konstrukcijom koja se djelomično nalazi na državnom području Francuske i djelomično u trećoj zemlji, odnosno Ujedinjenoj Kraljevini. Kako bi se osiguralo sigurno i djelotvorno funkcioniranje izravne veze ispod Engleskog kanala, Francuska je u ožujku 2023. zatražila ovlaštenje za pregovore radi dogovaranja i sklapanja međunarodnog sporazuma s Ujedinjenom Kraljevinom o zahtjevima za sigurnost i interoperabilnost izravne veze ispod Engleskog kanala. Prijedlogom odluke to bi joj se ovlaštenje dodijelilo.

Međunarodnim sporazumom djelomično bi se prenio tehnički stup četvrtog željezničkog paketa za dio izravne veze ispod Engleskog kanala u nadležnosti Francuske⁸. Na temelju tog sporazuma dio izravne veze ispod Engleskog kanala u nadležnosti Francuske trebao bi biti uređen pravom Unije, pri čemu bi Sud bio isključivo nadležan za njegovo tumačenje. Kad je riječ o dijelu izravne veze ispod Engleskog kanala u nadležnosti Ujedinjene Kraljevine, sporazumom bi se trebala osigurati usklađenost zahtjeva za sigurnost i interoperabilnost, čime bi se doprinijelo sigurnosti i interoperabilnosti cijele izravne veze ispod Engleskog kanala.

Ti se ciljevi odražavaju u normativnim odredbama Prijedloga odluke, koje sadržavaju konkretno ovlaštenje koje se daje Francuskoj za pregovore radi dogovaranja i sklapanja sporazuma (članak 1.), niz uvjeta koje sporazum mora ispunjavati (članak 2.) i odredbu prema

²Mišljenje 2/00 („Kartagenski protokol”), ECLI:EU:C:2001:664, točka 5.

³Predmet C-300/89, *Komisija/Vijeće* („Titanijev dioksid”), ECLI:EU:C:1991:244 točka 10., predmet C-411/06 *Komisija / Parlament i Vijeće*, ECLI:EU:C:2009:518, točka 45.

⁴ Predmet C-187/93, *Parlament/Vijeće*, ECLI:EU:C:1994:265, točka 28. Vidjeti također predmet C-411/06, *Komisija / Parlament i Vijeće* („Pošiljke otpada”), ECLI:EU:C:2009:518, točka 77. i predmet C-81/13, *Ujedinjena Kraljevina / Vijeće*, ECLI:EU:C:2014:2449, točka 36.

⁵ Ibid. točka 30. i predmet C-137/12, *Komisija/Vijeće*, ECLI:EU:C:2013:675, točka 53. i navedena sudska praksa.

⁶ Predmet C-300/89, točke 13. i 17.; Predmet C-42/97, *Parlament/Vijeće*, ECLI:EU:C:1999:81, točka 38.; Mišljenje 2/00, točka 23.; Predmet C-94/03, *Komisija/Vijeće* („Roterdamska konvencija”), ECLI:EU:C:2006:2 i predmet C-178/03, *Komisija / Parlament i Vijeće*, ECLI:EU:C:2006:4, točke 36. i 43.

⁷ Predmet C-300/89, točke od 17. do 25.; Predmet C-268/94, *Portugal/Vijeće*, ECLI:EU:C:1996:461.

⁸Direktive (EU) 2016/797 i (EU) 2016/798 Europskog parlamenta i Vijeća.

kojoj Komisija odlučuje je li nacrt sporazuma u skladu s tim uvjetima (članak 3.). Naposljetku, Prijedlogom odluke Francusku bi se ovlastilo da izmijeni sporazum u skladu s mehanizmom koji će u njemu biti utvrđen, kako bi ga prilagodila budućim promjenama prava Unije (članak 5.).

V. – Analiza

Komisija u obrazloženju objašnjava da bi sporazum trebao biti u isključivoj nadležnosti Unije: „Međunarodni sporazum s trećom zemljom o sigurnosti željeznica i interoperabilnosti željezničkog sustava u prekograničnim situacijama mogao bi utjecati na područje koje je u velikoj mjeri obuhvaćeno pravom Unije [...] Stoga je svaki takav sporazum u isključivoj vanjskoj nadležnosti Unije.” Upućuje i na članak 2. stavak 1. prema kojem „Države članice mogu u pregovorima dogovarati i sklopiti takav sporazum samo ako ih za to ovlasti Unija u skladu s člankom 2. stavkom 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.” Komisija dalje navodi: „Budući da se sporazum odnosi na područja obuhvaćena postojećim pravom Unije u području prometa, potrebno je da takvo ovlaštenje dodijeli zakonodavac Unije u skladu sa zakonodavnim postupkom iz članka 91. UFEU-a.” U dijelu obrazloženje pod naslovom „Pravna osnova” Komisija samo navodi: „Pravna osnova ovog prijedloga su članak 2. stavak 1. i članak 91. UFEU-a.”

(a) Primjerenost članka 91. UFEU-a

Člankom 91. UFEU-a predviđaju se pravne osnove u području prometne politike za željeznički i cestovni promet te promet unutarnjim plovnim putovima. Predmetni sporazum odnosi se na područja obuhvaćena postojećom pravnom stečevinom Unije u području prometa. U pogledu cilja i sadržaja Prijedloga odluke, očito je da je povezana s funkcioniranjem unutarnjeg tržišta u prometnom sektoru. Stoga je članak 91. UFEU-a primjerena pravna osnova za prijedlog.

(b) Pravnoj osnovi nije moguće dodati članak 2. stavak 1. UFEU-a

Za razliku od članka 91. UFEU-a, članak 2. stavak 1. UFEU-a nije pravna osnova. Naime, tom se odredbom institucijama Unije ne dodjeljuje nikakva nadležnost za donošenje pravno obvezujućeg akta Unije te odredba ne sadržava nikakav postupak u tu svrhu niti na njega upućuje. Stoga se ne može koristiti kao pravna osnova.

U uvodnoj izjavi 5. Prijedloga odluke podsjeća se da je sporazum u isključivoj vanjskoj nadležnosti Unije. U područjima pod takvom isključivom nadležnošću države članice mogu donijeti pravno obvezujuće akte samo ako ih za to ovlasti Unija, kako je predviđeno u članku 2. stavku 1. UFEU-a. Međutim, to ne znači da bi članak 2. stavak 1. UFEU-a trebalo dodati kao pravnu osnovu za taj akt ovlaštenja. U ovom se slučaju takvo ovlaštenje daje zakonodavnim aktom koji se donosi u okviru redovnog zakonodavnog postupka u skladu s člankom 91. UFEU-a.

Slično tome, Francuska je 2020. Odlukom (EU) 2020/1531⁹ ovlaštena za pregovore o

⁹ Odluka (EU) 2020/1531 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2020. o ovlaštivanju Francuske da u pregovorima dogovori, potpiše i sklopi međunarodni sporazum o dopuni Ugovora između Francuske i Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske o izgradnji i upravljanju od strane privatnih koncesionara izravnom vezom ispod Engleskog kanala (SL L 352, 22.10.2020., str. 4.).

sporazumu s Ujedinjenom Kraljevinom kojim bi se osigurala ujednačena i dinamična primjena prava Unije na cijelu izravnu vezu ispod Engleskog kanala. Treba podsjetiti da se i ta odluka temeljila isključivo na članku 91. UFEU-a nakon slične procjene primjerenosti pravne osnove.

Naposljetku, valja napomenuti da postoje i druga slična odobrenja kojima se državu članicu ovlašćuje da pregovara o sporazumima s trećom zemljom u području isključive vanjske nadležnosti Unije¹⁰, u kojima članak 2. stavak 1. UFEU-a nije pravna osnova predloženog akta.

VI. – Zaključak i preporuka

Na sjednici od 24. siječnja 2024. Odbor za pravna pitanja jednoglasno je odlučio¹¹ potvrditi Odboru za promet i turizam da se Prijedlog odluke Europskog parlamenta i Vijeća o ovlašćivanju Francuske Republike za pregovore radi dogovaranja, potpisivanja i sklapanja međunarodnog sporazuma o zahtjevima za sigurnost i interoperabilnost izravne veze ispod Engleskog kanala može ispravno temeljiti samo na članku 91. UFEU-a.

S poštovanjem,

Adrián Vázquez Lázara

¹⁰ Najnoviji primjer: Prijedlog odluke Europskog parlamenta i Vijeća o odobrenju upućenom Francuskoj za pregovore o bilateralnom sporazumu s Alžirima o pitanjima povezanim s pravosudnom suradnjom u građanskim i trgovačkim stvarima (COM(2023)0065 – 2023/0028(COD)).

¹¹ Na konačnom glasovanju nazočni su bili: Adrián Vázquez Lázara (predsjednik); Sergey Lagodinsky (potpredsjednik); Marion Walsmann (potpredsjednica); Raffaele Stancanelli (potpredsjednik); Pascal Arimont, Gunnar Beck; Benoît Biteau (umjesto Marie Toussaint u skladu s člankom 209. stavkom 7. Poslovnika); Jorge Buxadé Villalba; Ilana Cicurel; Pascal Durand; Christian Ehler (umjesto Juana Ignacija Zoida Álvareza u skladu s člankom 209. stavkom 7. Poslovnika); Ibán García Del Blanco; Virginie Joron; Pierre Karleskind; Gilles Lebreton; Angelika Niebler; Witold Pahl (umjesto Javiera Zarzalejosa u skladu s člankom 209. stavkom 7. Poslovnika); Sabrina Pignedoli; Jiří Pospíšil; Franco Roberti; Nacho Sánchez Amor; Jana Toom; Axel Voss; Tiemo Wölken.