



*Jogi Bizottság
Az elnök*

24.1.2024

Karima Delli
Elnök
Közlekedési és Idegenforgalmi Bizottság
BRÜSSZEL

Tárgy: Vélemény a Francia Köztársaságnak a Csatorna-alagúton áthaladó állandó összeköttetés biztonsági és kölcsönös átjárhatósági követelményeiről szóló nemzetközi megállapodásra irányuló tárgyalásokra, valamint a megállapodás aláírására és megkötésére való felhatalmazásáról szóló európai parlamenti és tanácsi határozatra irányuló javaslat jogalapjáról (COM(2023)0328 – C9-0205/2023 – 2023/0192(COD))

Tisztelt Elnök Asszony!

2023. december 13-i levelében¹ Ön az eljárási szabályzat 40. cikkének (2) bekezdése alapján felkérte a Jogi Bizottságot (JURI), hogy nyilvánítson véleményt a Francia Köztársaságnak a Csatorna-alagúton áthaladó állandó összeköttetés biztonsági és átjárhatósági követelményeiről szóló nemzetközi megállapodás megtárgyalására, aláírására és megkötésére való felhatalmazásáról szóló határozatra irányuló bizottsági javaslat (a továbbiakban: a javasolt határozat) módosított jogalapjának megfelelőségéről.

2024. január 24-i ülésén a JURI bizottság megvizsgálta a fent említett kérdést.

I – Háttér

A Közlekedési és Idegenforgalmi Bizottság (TRAN) koordinátorai úgy határoztak, hogy a javasolt határozattal az eljárási szabályzat 52. cikkének (2) bekezdése szerinti egyszerűsített eljárás keretében, módosításokat benyújtva foglalkoznak, és a TRAN bizottság Egyesült Királysággal fenntartott kapcsolatokért felelős állandó előadóját bízzák meg a jelentés elkészítésével.

¹ D(2023)42171.

A Bizottság a javasolt határozatot az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 2. cikkének (1) bekezdésére és 91. cikkére alapozta. Miután a Tanács jelezte, hogy törölni kívánja az EUMSZ 2. cikkének (1) bekezdésére mint jogalapra való hivatkozást, amit azzal indokolt, hogy ez technikai szempontból nem megfelelő jogalap, a TRAN állandó előadója egyetértett ezzel az állásponttal, és ugyanezt javasolta.

A TRAN bizottság ezért arra kérte a JURI bizottságot, hogy az eljárási szabályzat 40. cikkének (2) bekezdésével összhangban értékelje a jogalap megfelelőségét, különös tekintettel az EUMSZ 2. cikkének (1) bekezdésére való hivatkozás törlésére.

II – A Szerződés vonatkozó cikkei

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés első részének az Unió hatásköreinek típusairól és területeiről szóló I. címe többek között a következőket tartalmazza:

2. cikk

(1) Ha egy meghatározott területen a Szerződések kizárólagos hatáskört ruháznak az Unióra, e területen kizárólag az Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktust, a tagállamok pedig csak annyiban, amennyiben őket az Unió erre felhatalmazza, vagy ha annak célja az Unió által elfogadott jogi aktusok végrehajtása.

(2) [...]

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés harmadik részének a közlekedésről szóló VI. címe többek között a következőket tartalmazza:

91. cikk

(az EKSZ korábbi 71. cikke)

(1) A 90. cikk végrehajtása céljából és a közlekedés sajátosságainak figyelembevételével az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően meghatározza:

a) a valamely tagállam területére irányuló vagy onnan kiinduló, illetve egy vagy több tagállam területén áthaladó nemzetközi közlekedésre alkalmazandó közös szabályokat;

b) azokat a feltételeket, amelyek mellett valamely tagállamban egy ott nem honos fuvarozó közlekedési szolgáltatásokat végezhet;

c) a közlekedés biztonságát javító intézkedéseket;

d) az egyéb megfelelő rendelkezéseket.

(2) Az (1) bekezdésben említett intézkedések elfogadásakor figyelembe kell venni azokat az eseteket, ahol az intézkedések alkalmazása egyes régiókban súlyosan befolyásolhatja az életszínvonalat, a foglalkoztatási szintet, illetve a közlekedési eszközök és infrastruktúra működtetését.

III – Az EUB ítélkezési gyakorlata a jogalap megválasztásáról

A Bíróság a megfelelő jogalap kérdését hagyományosan alkotmányos jelentőségű kérdésnek tekinti, amely garantálja a hatáskör-átruházás elvének betartását (az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikke), és meghatározza az Unió hatáskörének jellegét és terjedelmét².

Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint egy uniós jogi aktus jogalapja nem attól függ, hogy valamely intézmény meggyőződése szerint a jogi aktus milyen célt szolgál, hanem a jogalapot bírósági felülvizsgálatra alkalmas, objektív kritériumok – különösen az intézkedés célja és tartalma – alapján kell meghatározni³. Valamely jogi aktus jogalapját az adott jogi aktus saját céljára és tartalmára tekintettel kell meghatározni⁴.

Ha egy jogi aktus vizsgálatából az derül ki, hogy az két cél elérésére irányul, vagy két összetevőt foglal magában, és ezek egyike elsődlegesnek vagy túlnyomó súlyúnak mutatkozik, míg a másik csak járulékos jellegű, a jogi aktust csak egy jogalapra kell alapítani, mégpedig arra, amelyet az elsődleges vagy döntő cél vagy összetevő megkövetel⁵. Kizárólag kivételes esetben épülhet az ilyen jogi aktus több különböző, megfelelő jogalapra, amennyiben megállapítható, hogy a jogi aktusnak több párhuzamos célja van, amelyek egymástól elválaszthatatlanok, és egyik sem tekinthető másodlagosnak és közvetettnek a másikhoz képest⁶. Ez azonban csak akkor lehetséges, ha a vonatkozó jogalapokhoz előírt eljárások összeegyeztethetők az Európai Parlament jogával, és nem sértik azt⁷.

IV – A javasolt határozat célja és tartalma

A Csatorna-alagúton áthaladó állandó összeköttetés egy olyan egyedi vasúti összeköttetés, amely részben Franciaország területén, részben pedig egy harmadik országban, az Egyesült Királyságban található egyetlen, összetett mérnöki építményt foglal magában. A Csatorna-alagúton áthaladó állandó összeköttetés biztonságos és hatékony üzemeltetése érdekében Franciaország 2023. márciusban felhatalmazást kért arra, hogy az Egyesült Királysággal tárgyalásokat folytasson, és nemzetközi megállapodást kössön a Csatorna-alagúton áthaladó állandó összeköttetés biztonsági és kölcsönös átjárhatósági követelményeiről. A javasolt határozat biztosítaná ezt a felhatalmazást.

A nemzetközi megállapodás részben átültetné a negyedik vasúti csomag műszaki pillérét a Csatorna-alagúton áthaladó állandó összeköttetés francia joghatóság alá tartozó részére⁸. A megállapodásnak biztosítania kell, hogy a Csatorna-alagúton áthaladó állandó

² 2/00. sz. vélemény („Cartagena Jegyzőkönyv”), ECLI:EU:C:2001:664, 5. pont.

³ C-300/89. sz., *Bizottság kontra Tanács* („Titán-dioxid”) ügy, ECLI:EU:C:1991:244, 10. pont és C-411/06. sz., *Bizottság kontra Parlament és Tanács* ügy, ECLI:EU:C:2009:518, 45. pont.

⁴ C-187/93. sz., *Parlament kontra a Tanács* ügy, ECLI:EU:C:1994:265, 28. pont; Lásd még: a C-411/06. sz., *Bizottság kontra Parlament és Tanács* („Hulladékszállítás”) ügy, ECLI:EU:C:2009:518, 77. pont és a C-81/13. sz., *Egyesült Királyság kontra Tanács* ügy, ECLI:EU:C:2014:2449, 36. pont.

⁵ Uo., 30. pont, valamint a C-137/12. sz., *Bizottság kontra Tanács* ügy, ECLI:EU:C:2013:675, 53. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

⁶ C-300/89. sz. ügy, 13. és 17. pont; C-42/97. sz., *Parlament kontra Tanács* ügy, ECLI:EU:C:1999:81, 38. pont; 2/00 sz. vélemény, 23. pont; C-94/03. sz., *Bizottság kontra Tanács* („Rotterdamai Egyezmény”) ügy, ECLI:EU:C:2006:2 és C-178/03. sz., *Bizottság kontra Parlament és Tanács* ügy, ECLI:EU:C:2006:4, 36. és 43. pont.

⁷ A C-300/89. sz. ügy, 17–25. pont; C-268/94. sz., *Portugália kontra Tanács* ügy, ECLI:EU:C:1996:461.

⁸ Az (EU) 2016/797 és az (EU) 2016/798 európai parlamenti és tanácsi irányelv.

összeköttetésnek a Franciaország joghatósága alá tartozó része az uniós jog hatálya alá tartozzon, amelynek értelmezése kizárólag a Bíróság hatáskörébe tartozik. A Csatorna-alagúton áthaladó állandó összeköttetésnek az Egyesült Királyság joghatósága alá tartozó része tekintetében a megállapodásnak biztosítania kell a biztonsági és kölcsönös átjárhatósági követelmények koherenciáját, hozzájárulva ezáltal a Csatorna-alagúton áthaladó állandó összeköttetés biztonságához és kölcsönös átjárhatóságához.

Ezeket a célokat tükrözik a javasolt határozat normatív rendelkezései, amelyek tartalmazzák Franciaország konkrét felhatalmazását a megállapodásról szóló tárgyalásokra és a megállapodás megkötésére (1. cikk), egy sor feltételt, amelyeket a megállapodásnak teljesítenie kell (2. cikk), valamint egy olyan rendelkezést, amely szerint a Bizottság feladata annak eldöntése, hogy a megállapodástervezet megfelel-e az említett feltételeknek (3. cikk). Végezetül a javasolt határozat felhatalmazná Franciaországot arra, hogy a megállapodásban meghatározandó mechanizmusnak megfelelően módosítsa a megállapodást annak érdekében, hogy azt az uniós jog jövőbeli változásaihoz igazítsa (5. cikk).

V – Elemzés

A Bizottság indokolásában kifejti, hogy a megállapodásnak az Unió kizárólagos hatáskörébe kell tartoznia: *„Egy harmadik országgal kötött, a vasútbiztonságról és a kölcsönös átjárhatóságról szóló nemzetközi megállapodás határokon átnyúló helyzetekre való alkalmazása vélhetően olyan területet érint, amely nagyrészt az uniós jog [...] hatálya alá tartozik. Egy ilyen megállapodás tehát az Unió kizárólagos külső hatáskörébe tartozik.”*

Hivatkozik a 2. cikk (1) bekezdésére is, amely szerint *„a tagállamok csak akkor tárgyalhatnak ilyen megállapodásról, és csak akkor köthetnek ilyen megállapodást, ha arra az Európai Unió működéséről szóló szerződés 2. cikkének (1) bekezdésével összhangban az Uniótól felhatalmazást kaptak”*. A Bizottság a továbbiakban azt állítja, hogy *„mivel a megállapodás a közlekedésre vonatkozó hatályos uniós jog hatálya alá tartozó területeket érint, az is szükséges, hogy az uniós jogalkotó az EUMSZ 91. cikkében említett jogalkotási eljárással összhangban adja meg ezt a felhatalmazást.”* Az indokolás „Jogalap” címe alatt a Bizottság csupán annyit állapít meg, hogy *„e javaslat jogalapja az EUMSZ 2. cikkének (1) bekezdése és 91. cikke”*.

a) Az EUMSZ 91. cikkének megfelelésége

Az EUMSZ 91. cikk biztosítja a jogalapot a vasúti, közúti és belvízi közlekedést érintő közlekedéspolitika területén. A szóban forgó megállapodás a közlekedés területén meglévő uniós *vívmányok* hatálya alá tartozó területeket érinti. A javasolt határozat céljának és tartalmának tükrében nyilvánvaló, hogy a javaslat a közlekedési ágazat belső piacának működéséhez kapcsolódik. Következésképpen az EUMSZ 91. cikke a megfelelő jogalap a javaslat tekintetében.

b) Az EUMSZ 2. cikke (1) bekezdésének jogalapként való hozzáadása nem lehetséges

Az EUMSZ 91. cikkével szemben az EUMSZ 2. cikkének (1) bekezdése nem jogalap. E rendelkezés ugyanis nem ruházza fel az uniós intézményeket jogilag kötelező erejű uniós jogi aktus elfogadására vonatkozó hatáskörrel, és ilyen értelmű eljárást sem tartalmaz, és nem is utal arra. Ezért nem használható jogalapként.

A javasolt határozat (5) preambulumbekkezdése emlékeztet arra, hogy a megállapodás az Unió

kizárólagos külső hatáskörébe tartozik. Az ilyen kizárólagos hatáskörbe tartozó területeken a tagállamok csak akkor fogadhatnak el kötelező erejű jogi aktusokat, ha az EUMSZ 2. cikkének (1) bekezdése értelmében az Unió erre felhatalmazást ad. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az EUMSZ 2. cikkének (1) bekezdését a felhatalmazáson alapuló jogi aktus jogalapjaként be kellene illeszteni. A jelen ügyben az ilyen felhatalmazást az EUMSZ 91. cikke szerinti rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott jogalkotási aktus biztosítja.

2020-ban Franciaországot az (EU) 2020/1531 határozat⁹ hasonlóképpen felhatalmazta arra, hogy tárgyalásokat folytasson az Egyesült Királysággal egy olyan megállapodásról, amely biztosította volna az uniós jog egységes és dinamikus alkalmazását a Csatorna-alagúton áthaladó állandó összeköttetés egészére. Érdeemes felidézni, hogy az említett határozat is kizárólag az EUMSZ 91. cikkén alapult, a jogalap megfelelőségének hasonló értékelését követően.

Végezetül érdemes megjegyezni, hogy léteznek más hasonló felhatalmazások is, amelyek alapján a tagállamok harmadik országgal megállapodásokat köthetnek az Unió kizárólagos külső hatáskörébe tartozó területen¹⁰, amely esetekben az EUMSZ 2. cikkének (1) bekezdése nem képezi a javasolt jogi aktus jogalapját.

VI – Következtetés és ajánlás

Következésképpen a Jogi Bizottság 2024. január 24-i ülésén egyhangúlag úgy határozott¹¹, megerősíti a Közlekedési és Idegenforgalmi Bizottság számára, hogy a Francia Köztársaságnak a Csatorna-alagúton áthaladó állandó összeköttetés biztonsági és kölcsönös átjárhatósági követelményeiről szóló nemzetközi megállapodásra irányuló tárgyalásokra, valamint a megállapodás aláírására és megkötésére való felhatalmazásáról szóló európai parlamenti és tanácsi határozatra irányuló javaslat kizárólag az EUMSZ 91. cikkén alapulhat.

Tisztelettel:

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/1531 határozata (2020. október 21.) Franciaországnak a Csatorna-alagúton áthaladó állandó összeköttetés magánszektorbeli koncessziós jogosultak általi kiépítéséről és üzemeltetéséről a Franciaország és a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága közötti szerződést kiegészítő nemzetközi megállapodásra irányuló tárgyalásokra, a megállapodás aláírására és megkötésére való felhatalmazásáról (HL L 352., 2020.10.22., 4. o.).

¹⁰ A legutóbbi példa erre: Franciaországnak a polgári és kereskedelmi ügyekben folytatott igazságügyi együttműködéssel kapcsolatos kérdésekről Algériával kötendő kétoldalú megállapodás megtárgyalására való felhatalmazásáról szóló európai parlamenti és tanácsi határozatra irányuló javaslat (COM(2023)0065 – 2023/0028(COD)).

¹¹ A zárószavazáson jelen voltak: Adrián Vázquez Lázara, (elnök); Sergey Lagodinsky, (alelnök); Marion Walsmann, (alelnök); Raffaele Stancanelli, (alelnök); Pascal Arimont, Gunnar Beck; Benoît Biteau (Marie Toussaint helyett az eljárási szabályzat 209. cikkének (7) bekezdése szerint); Jorge Buxadé Villalba; Ilana Cicurel; Pascal Durand; Christian Ehler (Jan Ignacio Zoido Álvarez helyett, az eljárási szabályzat 209. cikkének (7) bekezdése szerint); Ibán García Del Blanco; Virginie Joron; Pierre Karleskind; Gilles Lebreton; Angelika Niebler; Witold Pahl (Javier Zarzalejos helyett, az eljárási szabályzat 209. cikkének (7) bekezdése szerint); Sabrina Pignedoli; Jiří Pospíšil; Franco Roberti; Nacho Sánchez Amor; Jana Toom; Axel Voss; Tiemo Wölken.

Adrián Vázquez Lázara