



---

Utskottet för rättsliga frågor  
Ordföranden

---

24.1.2024

Karima Delli  
Ordförande  
Utskottet för transport och turism  
BRYSSEL

Ärende: Yttrande över den rättsliga grunden för förslaget till Europaparlamentets och rådets beslut om bemyndigande för Republiken Frankrike att förhandla om, underteckna och ingå ett internationellt avtal om säkerhets- och driftskompatibilitetskrav inom den fasta förbindelsen under Engelska kanalen (COM(2023)0328 – C9-0205/2023 – 2023/0192(COD))

I en skrivelse av den 13 december 2023<sup>1</sup> begärde du i enlighet med artikel 40.2 i arbetsordningen att utskottet för rättsliga frågor skulle kontrollera lämpligheten hos den ändrade rättsliga grunden för kommissionens förslag till beslut om bemyndigande för Republiken Frankrike att förhandla om, underteckna och ingå ett internationellt avtal om säkerhets- och driftskompatibilitetskrav inom den fasta förbindelsen under Engelska kanalen (*det föreslagna beslutet*).

Vid utskottssammanträdet den 24 januari 2024 behandlade utskottet detta ärende.

## **I – Bakgrund**

Samordnarna för utskottet för transport och turism beslutade att behandla det föreslagna beslutet enligt det förenklade förfarandet med ändringsförslag enligt artikel 52.2 i arbetsordningen och gav utskottets ständiga föredragande för förbindelserna med Förenade kungariket i uppdrag att utarbeta betänkandet.

---

<sup>1</sup> D(2023)42171.

Kommissionen grundade det föreslagna beslutet på artiklarna 2.1 och 91 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Efter att rådet meddelat att det avser att stryka hänvisningen till artikel 2.1 i EUF-fördraget som rättslig grund, med motiveringen att den inte är en lämplig rättslig grund ur teknisk synvinkel, instämde utskottets ständiga föredragande i denna ståndpunkt och föreslog att göra detsamma.

Utskottet för transport och turism begärde därför att utskottet för rättsliga frågor skulle bedöma den rättsliga grundens lämplighet, i synnerhet strykningen av hänvisningen till artikel 2.1 i EUF-fördraget, i enlighet med artikel 40.2 i arbetsordningen.

## **II – Relevanta artiklar i fördraget**

Avdelning I i första delen av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, ”Unionens befogenhetskategorier och befogenhetsområden”, lyder i utdrag enligt följande:

### *Artikel 2*

*1. När fördragen tilldelar unionen exklusiv befogenhet på ett visst område, får endast unionen lagstifta och anta rättsligt bindande akter medan medlemsstaterna får göra detta själva endast efter bemyndigande från unionen eller för att genomföra unionens akter.*

*2. [...]*

Avdelning VI i tredje delen av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, ”Transporter”, lyder i utdrag enligt följande:

### *Artikel 91 (f.d. artikel 71 FEG)*

*1. För att genomföra artikel 90 och med beaktande av transportfrågornas särskilda karaktär ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén fastställa*

*a) gemensamma regler för internationella transporter till eller från en medlemsstats territorium eller genom en eller flera medlemsstaters territorier,*

*b) de villkor under vilka utomlands hemmahörande transportföretag får utföra transporter i en medlemsstat,*

*c) åtgärder för att förbättra transportsäkerheten,*

*d) alla andra lämpliga bestämmelser.*

*2. Vid beslut om de åtgärder som avses i punkt 1 ska sådana fall beaktas där tillämpningen av åtgärderna skulle kunna få allvarliga återverkningar på levnadsstandarden och sysselsättningen i vissa regioner samt på utnyttjandet av transportmedel.*

### **III – Europeiska unionens domstols rättspraxis avseende val av rättslig grund**

Domstolen har tidigare ansett att frågan om lämplig rättslig grund har konstitutionell betydelse, eftersom den säkerställer respekten för principen om tilldelade befogenheter (artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen) och fastställandet av arten och omfattningen av unionens behörighet<sup>2</sup>.

Enligt väletablerad rättspraxis är den rättsliga grunden för en unionsakt inte avhängig av en institutions uppfattning om det eftersträlvade målet, utan den måste fastställas i enlighet med objektiva kriterier som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland särskilt åtgärdens syfte och innehåll<sup>3</sup>. Frågan vilken rättslig grund en rättsakt ska ha måste nämligen avgöras utifrån rättsaktens eget syfte och innehåll<sup>4</sup>.

Om bedömningen av en rättsakt visar att den har två syften eller att den har två beståndsdelar, och om ett av dessa syften eller en av dessa beståndsdelar kan identifieras som den huvudsakliga eller dominerande, medan den andra endast är av underordnad betydelse, ska rättsakten ha en enda rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga eller dominerande syftet eller den huvudsakliga eller dominerande beståndsdelens<sup>5</sup>. Endast undantagsvis, om det fastställs att det finns flera mål med rättsakten som har ett sådant samband att de inte kan åtskiljas, där det ena syftet inte är sekundärt och indirekt i förhållande till det andra, får en sådan rättsakt grundas på de olika motsvarande rättsliga grunderna<sup>6</sup>. Detta skulle emellertid vara möjligt endast om de förfaranden som anges för respektive rättslig grund är förenliga med och inte äventyrar Europaparlamentets rättigheter<sup>7</sup>.

### **IV – Det föreslagna beslutets syfte och innehåll**

Den fasta förbindelsen under Engelska kanalen är en unik järnvägsförbindelse som utgörs av en enda komplex teknisk struktur som delvis är belägen i Frankrike och delvis i ett tredjeland, nämligen Förenade kungariket. För att säkerställa en säker och effektiv drift av den fasta förbindelsen under Engelska kanalen begärde Frankrike i mars 2023 befogenhet att förhandla om och ingå ett internationellt avtal med Förenade konungariket om säkerhets- och driftskompatibilitetskrav inom den fasta förbindelsen under Engelska kanalen. Genom det föreslagna beslutet skulle denna befogenhet beviljas.

---

<sup>2</sup> Domstolens yttrande 2/00 (Cartagenaprotokollet), ECLI:EU:C:2001:664, punkt 5.

<sup>3</sup> Mål C-300/89, kommissionen mot rådet (titandioxid), ECLI:EU:C:1991:244, punkt 10, mål C-411/06, kommissionen mot parlamentet och rådet, ECLI:EU:C:2009:518, punkt 45.

<sup>4</sup> Mål C-187/93, parlamentet mot rådet, ECLI:EU:C:1994:265, punkt 28. Se även mål C-411/06, kommissionen mot parlamentet och rådet (transport av avfall), ECLI:EU:C:2009:518, punkt 77, och mål C-81/13, Förenade kungariket mot rådet, ECLI:EU:C:2014:2449, punkt 36.

<sup>5</sup> Se ovan, punkt 30 och mål C-137/12, kommissionen mot rådet, ECLI:EU:C:2013:675, punkt 53 och där angiven rättspraxis.

<sup>6</sup> Mål C-300/89, punkterna 13 och 17; mål C-42/97, parlamentet mot rådet, ECLI:EU:C:1999:81, punkt 38; yttrande 2/00, punkt 23; mål C-94/03, kommissionen mot rådet (Rotterdamkonventionen), ECLI:EU:C:2006:2 och mål C-178/03, kommissionen mot parlamentet och rådet, ECLI:EU:C:2006:4, punkterna 36 och 43.

<sup>7</sup> Mål C-300/89, punkterna 17–25; mål C-268/94, Portugal mot rådet, ECLI:EU:C:1996:461.

Det internationella avtalet skulle delvis införliva den tekniska pelaren i det fjärde järnvägspaketet för den del av den fasta förbindelsen under Engelska kanalen som omfattas av Frankrikes jurisdiktion<sup>8</sup>. Avtalet bör säkerställa att den del av den fasta förbindelsen under Engelska kanalen som omfattas av Frankrikes jurisdiktion regleras av unionsrätten och att domstolen har exklusiv behörighet att tolka den rätten. När det gäller den del av den fasta förbindelsen under Engelska kanalen som omfattas av Förenade kungarikets jurisdiktion bör avtalet säkerställa samstämmighet i säkerhets- och driftskompatibilitetskraven och därigenom bidra till säkerhet och driftskompatibilitet i den fasta förbindelsen under Engelska kanalen.

Dessa syften återspeglas i de normativa bestämmelserna i det föreslagna beslutet, vilka omfattar den konkreta befogenheten för Frankrike att förhandla om och ingå avtalet (artikel 1), en rad villkor som avtalet måste uppfylla (artikel 2) och en bestämmelse om att kommissionen ska besluta huruvida utkastet till avtal uppfyller dessa villkor (artikel 3). Slutligen skulle det föreslagna beslutet ge Frankrike befogenhet att ändra avtalet, i enlighet med en mekanism som ska fastställas i avtalet, för att anpassa det till framtida ändringar av unionsrätten (artikel 5).

## **V – Analys**

Kommissionen förklarar i motiveringen att avtalet bör omfattas av unionens exklusiva befogenhet: *Ett internationellt avtal med ett tredjeland om järnvägssäkerhet och driftskompatibilitet i gränsöverskridande situationer kan påverka ett område som i stor utsträckning omfattas av unionsrätten [...]. Därför faller varje sådant avtal under unionens exklusiva externa behörighet.* Kommissionen hänvisar också till artikel 2.1, enligt vilken medlemsstaterna får *förhandla om, och ingå, ett sådant avtal endast om de bemyndigats att göra det av unionen i enlighet med artikel 2.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.* Kommissionen anger vidare att det är *nödvändigt att denna befogenhet beviljas av unionslagstiftaren i enlighet med det lagstiftningsförfarande som avses i artikel 91 i EUF-fördraget eftersom avtalet avser områden som omfattas av befintlig unionslagstiftning på transportområdet.* Under rubriken ”Rättslig grund” i motiveringen anger kommissionen endast att *[d]en rättsliga grunden för detta förslag är artiklarna 2.1 och 91 i EUF-fördraget.*

### a) Lämpligheten hos artikel 91 i EUF-fördraget som rättslig grund

Artikel 91 i EUF-fördraget utgör rättslig grund inom transportområdet för transporter på järnväg, landsväg och inre vattenvägar. Avtalet i fråga avser områden som omfattas av unionens befintliga regelverk på transportområdet. Med tanke på det föreslagna beslutets syfte och innehåll är det uppenbart att förslaget är kopplat till den inre marknadens funktion inom transportsektorn. Därför är artikel 91 i EUF-fördraget den lämpliga rättsliga grunden för förslaget.

### b) Ingen möjlighet att lägga till artikel 2.1 i EUF-fördraget som rättslig grund

---

<sup>8</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/797 och (EU) 2016/798.

Till skillnad från artikel 91 i EUF-fördraget är artikel 2.1 i EUF-fördraget ingen rättslig grund. Denna bestämmelse ger nämligen inte unionsinstitutionerna någon befogenhet att anta en rättsligt bindande unionsakt, och den innehåller inte heller, eller hänvisar till, något förfarande för detta ändamål. Den kan därför inte användas som rättslig grund.

I skäl 5 i det föreslagna beslutet erinras om att avtalet faller under unionens exklusiva externa befogenhet. Medlemsstaterna får endast anta rättsligt bindande akter på områden som omfattas av sådan exklusiv befogenhet efter bemyndigande från unionen, i enlighet med artikel 2.1 i EUF-fördraget. Detta innebär dock inte att artikel 2.1 i EUF-fördraget bör läggas till som rättslig grund för själva bemyndigandeakten. I det aktuella fallet ges ett sådant bemyndigande genom den lagstiftningsakt som antas inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet i enlighet med artikel 91 i EUF-fördraget.

År 2020 bemyndigades Frankrike på liknande sätt genom beslut (EU) 2020/1531<sup>9</sup> att förhandla om ett avtal med Förenade kungariket som syftade till att säkerställa en enhetlig och dynamisk tillämpning av unionsrätten på hela den fasta förbindelsen under Engelska kanalen. Det bör erinras om att det beslutet också grundades enbart på artikel 91 i EUF-fördraget efter att det gjorts en liknande bedömning av den rättsliga grundens lämplighet.

Slutligen är det värt att påpeka att det finns fler liknande bemyndiganden genom vilka en medlemsstat får förhandla om avtal med ett tredjeland på ett område där unionen har exklusiv extern befogenhet<sup>10</sup>, och i vilka artikel 2.1 i EUF-fördraget inte utgör den rättsliga grunden för den föreslagna akten i fråga.

## **VI – Slutsats och rekommendation**

Vid utskottssammanträdet den 24 januari 2024 beslutade utskottet för rättsliga frågor därför enhälligt<sup>11</sup> att bekräfta för utskottet för transport och turism att endast artikel 91 i EUF-fördraget kan utgöra den korrekta rättsliga grunden för förslaget till Europaparlamentets och rådets beslut om bemyndigande för Republiken Frankrike att förhandla om, underteckna och ingå ett internationellt avtal om säkerhets- och driftskompatibilitetskrav inom den fasta förbindelsen under Engelska kanalen.

---

<sup>9</sup> Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2020/1531 av den 21 oktober 2020 om bemyndigande för Frankrike att förhandla om, underteckna och ingå ett internationellt avtal som kompletterar fördraget mellan Frankrike och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland om privata koncessionsinnehavares uppförande och drift av en fast förbindelse under Engelska kanalen (EUT L 352, 22.10.2020, s. 4).

<sup>10</sup> Det senaste exemplet är förslaget till Europaparlamentets och rådets beslut om tillstånd för Frankrike att förhandla om ett bilateralt avtal med Algeriet om rättsligt samarbete i civilrättsliga och handelsrättsliga frågor (COM(2023)0065 – 2023/0028(COD)).

<sup>11</sup> Följande ledamöter var närvarande vid slutomröstningen: Adrián Vázquez Lázara (ordförande), Sergey Lagodinsky (vice ordförande), Marion Walsmann (vice ordförande), Raffaele Stancanelli (vice ordförande), Pascal Arimont, Gunnar Beck, Benoît Biteau (suppleant för Marie Toussaint i enlighet med artikel 209.7), Jorge Buxadé Villalba, Ilana Cicurel, Pascal Durand, Christian Ehler (suppleant för Juan Ignacio Zoido Álvarez i enlighet med artikel 209.7), Ibán García Del Blanco, Virginie Joron, Pierre Karleskind, Gilles Lebreton, Angelika Niebler, Witold Pahl (suppleant för Javier Zarzalejos i enlighet med artikel 209.7), Sabrina Pignedoli, Jiří Pospíšil, Franco Roberti, Nacho Sánchez Amor, Jana Toom, Axel Voss och Tiemo Wölken.

Med vänlig hälsning

Adrián Vázquez Lázara