

Bryssel 13.5.2019
COM(2019) 223 final

2019/0108 (COD)

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON PÄÄTÖS

Italian valtuuttamisesta neuvottelemaan ja tekemään Sveitsin kanssa sopimus kabotaasiliikenteen sallimisesta linja-autolla harjoitettavan maanteiden kansainvälisen henkilöliikenteen yhteydessä näiden kahden maan välisillä raja-alueilla

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

• Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

Kohde

Italian ja Sveitsin raja-alueet ovat läheisesti sidoksissa toisiinsa. Monet italialaiset käyvät Sveitsissä töissä ja päinvastoin, ja maanteiden henkilöliikenne on vilkasta maiden välisen rajan yli. Tarjolla on useita rajan ylittäviä linja-autopalveluja, jotka yhdistävät tällä tavoin näiden kahden maan raja-alueet.

Sveitsin ja EU:n välistä kaksisuuntaista maanteiden henkilö- ja tavaraliikennettä säännellään EU:n ja Sveitsin välisellä maaliikennesopimuksella¹, jäljempänä 'EU-sopimus'.

EU-sopimuksen 20 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa: *"Yhden sopimuspuolen alueelle sijoittautuneen liikenteenharjoittajan harjoittama liikenne kahden sellaisen paikan välillä, jotka sijaitsevat toisen sopimuspuolen alueella, ei ole sallittua tämän sopimuksen nojalla."* Liikenteenharjoittajat, jotka harjoittavat henkilöliikennettä rajan yli, voivat siis kuljettaa matkustajia ainoastaan rajan yli tai sen sopimuspuolen alueella, joka on niiden sijoittautumisvaltio. Sveitsiin sijoittautuneet linja-autoliikenteen harjoittajat eivät saa kuljettaa matkustajia kahden paikan välillä Italian puolella rajaa, eivätkä EU:hun sijoittautuneet liikenteenharjoittajat saa kuljettaa matkustajia kahden paikan välillä Sveitsin puolella rajaa.

EU-sopimuksen 20 artiklan 2 kohdan mukaan oikeuksia, jotka perustuvat sellaisiin EU:n yksittäisten jäsenvaltioiden ja Sveitsin välisiin sopimuksiin, jotka olivat voimassa EU-sopimuksen tekoajankohtana, voidaan käyttää edelleen sillä edellytyksellä, että kaikkia EU:n liikenteenharjoittajia kohdellaan tasapuolisesti eikä kilpailu vääristy. Tämän perusteella kabotaasia voidaan harjoittaa linja-autolla harjoitettavassa henkilöliikenteessä Sveitsin suhteen, jos EU:n jäsenvaltion ja Sveitsin välillä oli 21. kesäkuuta 1999 voimassa sopimus, jossa tämä sallittiin. Käytännössä jäsenvaltioiden ja Sveitsin välillä ei ollut tuolloin voimassa kahdenvälisiä sopimuksia, joissa olisi määrätty kabotaasioikeuksista linja-autolla harjoitettavassa henkilöliikenteessä.²

Italia ilmoitti komissiolle 7. helmikuuta 2018 päivätyllä kirjeellä haluavansa neuvotella ja tehdä Sveitsin kanssa sopimuksen, jossa sallitaan kabotaasiliikenne linja-autolla harjoitettavan kansainvälisen henkilöliikenteen yhteydessä näiden kahden maan välisillä raja-alueilla. EU-sopimuksella perustettu EU:n ja Sveitsin maaliikennekomitea piti kesäkuussa 2018 kokouksen, jossa Sveitsi ilmoitti komissiolle myös olevansa kiinnostunut tekemään tällaisen sopimuksen.

¹ Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton sopimus rautateiden ja maanteiden tavana- ja henkilöliikenteestä (L 114, 30.4.2002, s. 91).

² Vaikka EU-sopimuksen 20 artiklan 2 kohdan jälkimmäisessä virkkeessä todetaan, että sopimuksen liitteessä 8 on luettelo vastaavista oikeuksista, kyseisessä luettelossa mainitut oikeudet eivät liity kabotaasioikeuksiin vaan ainoastaan matkustajien kuljettamiseen triangulaarisessa liikenteessä (EU-sopimuksen 19 artiklan 2 kohdan mukaisesti). Vuonna 2007 Ranska muutti Sveitsin kanssa vuonna 1951 tekemäänsä kahdenvälistä maantieliikennesopimusta siten, että kabotaasi sallittiin näiden kahden maan raja-alueilla maiden välisten säännöllisten rajat ylittävien liikennepalvelujen yhteydessä. Ranska on nyt ainoa maa, jolla on Sveitsin kanssa sopimus kabotaasin sallimisesta linja-autolla harjoitettavassa henkilöliikenteessä.

Kabotaasi voi tehostaa linja-autolla harjoitettavaa henkilöliikennettä, koska sillä voidaan parantaa ajoneuvojen käyttöastetta. Sen vuoksi EU suhtautuu yleensä myönteisesti kabotaasimarkkinoiden avaamiseen ja on avannut niitä omalla alueellaan kansainvälisen linja-autoliikenteen markkinoille pääsyä koskevista yhteisistä säännöistä annetun asetuksen (EY) N:o 1073/2009³, jäljempänä 'asetus (EY) N:o 1073/2009', mukaisesti. Kabotaasiliikenteen salliminen linja-autolla harjoitettavan kansainvälisen henkilöliikenteen yhteydessä Italian ja Sveitsin välisillä raja-alueilla parantaisi asianomaisten liikenteenharjoittajien kilpailukykyä ja tehokkuutta.

EU:n toimivalta

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 3 artiklan 2 kohdan mukaan ”[u]nionilla on myös yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus, kun sopimuksen tekemisestä on säädetty lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyssä unionin säädöksessä tai kun tämä on välttämätöntä, jotta unioni voi käyttää sisäistä toimivaltaansa, tai siltä osin kuin se voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta”.

Asetuksen (EY) N:o 1073/2009 mukaan ainoastaan sellaiset liikenteenharjoittajat, joilla on yhteisön liikennelupa, voivat harjoittaa kabotaasiliikennettä unionissa tietyillä edellytyksillä. Kansainväliset sitoumukset, joissa sallitaan erityisesti kolmansista maista olevien muiden liikenteenharjoittajien harjoittaa tällaista liikennettä, vaikuttavat edellä mainittuun asetukseen SEUT-sopimuksen 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla.⁴

Tällaiset kansainväliset sitoumukset vaikuttavat myös EU-sopimukseen, erityisesti sen 20 artiklaan. Mainitun artiklan 1 kohdassa ei sallita tällaisia sitoumuksia sen 2 kohdassa mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta.

Italian suunnittelemat sitoumukset kuuluvat siis unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Unioni voi kuitenkin SEUT-sopimuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti valtuuttaa jäsenvaltiot toimimaan unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvilla aloilla.

Tämän ehdotuksen tarkoituksena on valtuuttaa Italia neuvottelemaan ja tekemään Sveitsin kanssa sopimus, jossa sallitaan kabotaasiliikenne linja-autolla harjoitettavassa rajat ylittävässä maanteiden henkilöliikenteessä näiden kahden maan asianomaisilla raja-alueilla.

Menettely

Kabotaasiliikenne, jota harjoittavat unionissa sellaiset kolmansien maiden liikenteenharjoittajat, joilla ei ole asetuksen (EY) N:o 1073/2009 mukaista yhteisön liikennelupaa, vaikuttaa linja-autoliikenteen sisämarkkinoiden toimintaan, sellaisina kuin unionin lainsäätäjä on perustanut nämä markkinat asetuksella (EY) N:o 1073/2009. Sen vuoksi on tarpeen, että unionin lainsäätäjä antaa kaikki SEUT-sopimuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaiset valtuudet sen 91 artiklassa tarkoitettua lainsäätämisyjärjestystä noudattaen.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1073/2009, annettu 21 päivänä lokakuuta 2009, kansainvälisen linja-autoliikenteen markkinoille pääsyä koskevista yhteisistä säännöistä ja asetuksen (EY) N:o 561/2006 muuttamisesta (EUVL L 300, 14.11.2009, s. 88).

⁴ Vastaavaa tilannetta käsitellään 16. toukokuuta 2017 annetussa Euroopan unionin tuomioistuimen lausunnossa 2/15, EU:C:2017:376, 189 ja 190 kohta.

- **Yhdenmukaisuus muiden alaa koskevien politiikkojen säännösten kanssa**

Voimassa olevassa EU-sopimuksessa ei sallita kabotaasiliikennettä linja-autolla harjoitettavassa maanteiden henkilöliikenteessä. Sopimuksen 20 artiklan 2 kohdassa sallitaan kuitenkin EU-sopimusta edeltäneiden kabotaasioikeuksien käytön jatkuminen sillä edellytyksellä, että EU:n liikenteenharjoittajien välillä ei esiinny syrjintää eikä kilpailu vääristy. Italian ja Sveitsin välinen sopimus, jossa sallittaisiin kabotaasiliikenne linja-autolla harjoitettavan kansainvälisen henkilöliikenteen yhteydessä, ei muuttaisi EU-sopimuksen mukaisia Sveitsin oikeuksia. Sellaisen kahdenvälisen sopimuksen tekeminen, joka rajoittuu kabotaasin harjoittamiseen asianomaisilla raja-alueilla ja jossa asetetaan samat edellytykset kuin EU-sopimuksen 20 artiklan 2 kohdassa syrjimättömyyden ja vääristymättömän kilpailun osalta, on myös mainitun säännöksen perustana olevan politiikan mukainen.

Kabotaasi sallitaan EU:n alueella linja-autolla harjoitettavassa maanteiden henkilöliikenteessä asetuksen (EY) N:o 1073/2009 säännösten mukaisesti. Asetuksen 15 artiklan mukaan kabotaasiliikenne sallitaan EU:ssa seuraavien liikennetyyppien osalta: 1) satunnaisliikenne, 2) säännöllinen erityisliikenne, jos se kuuluu kuljetuksen järjestäjän ja liikenteenharjoittajan välisen sopimuksen soveltamisalaan, ja 3) säännöllinen liikenne säännöllisen kansainvälisen liikenteen yhteydessä, lukuun ottamatta liikennettä, joka vastaa kaupunkikeskuksen tai taajaman taikka kyseisen keskuksen tai taajaman ja esikaupunkialueiden välisiä kuljetustarpeita. Italian pyytämä kahdenvälisen maantieliikennesopimuksen tekeminen vaikuttaisi asetuksen toimintaan mutta sen vaikutus olisi kuitenkin rajallinen, jos kabotaasi sallitaan vain edellä kuvatuilla edellytyksillä.

- **Yhdenmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa**

Italian ja Sveitsin välinen sopimus, joka mahdollistaa kabotaasiliikenteen linja-autolla harjoitettavan kansainvälisen henkilöliikenteen yhteydessä näiden kahden maan asianomaisilla raja-alueilla, ei olisi ristiriidassa minkään muun unionin politiikan kanssa.

2. OIKEUSPERUSTA, TOISSIJAISUUSPERIAATE JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

- **Oikeusperusta**

Tämän ehdotuksen oikeusperustana on SEUT-sopimuksen 2 artiklan 1 kohta ja 91 artikla.

- **Toissijaisuusperiaate (jaetun toimivallan osalta)**

Ehdotus kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan.

- **Suhteellisuusperiaate**

Tämän ehdotuksen tavoitteena on valtuuttaa Italia SEUT-sopimuksen 2 artiklan 1 kohdan nojalla neuvottelemaan ja tekemään Sveitsin kanssa kahdenvälisen sopimus, jossa sallitaan kabotaasiliikenne linja-autolla harjoitettavan kansainvälisen henkilöliikenteen yhteydessä näiden kahden maan välisillä raja-alueilla. Ehdotetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksessä ei näin ollen ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

- **Toimintatavan valinta**

Kabotaasiliikenne, jota harjoittavat unionissa sellaiset kolmansien maiden liikenteenharjoittajat, joilla ei ole asetuksen (EY) N:o 1073/2009 mukaista yhteisön liikennelupaa, vaikuttaa linja-autoliikenteen sisämarkkinoiden toimintaan, sellaisina kuin unionin lainsäätäjät on perustanut nämä markkinat asetuksella (EY) N:o 1073/2009. Sen

vuoksi on tarpeen, että unionin lainsäätäjä antaa kaikki SEUT-sopimuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaiset valtuudet 91 artiklassa tarkoitettua lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Ehdotettu säädös, jossa on kyse yksittäisestä valtuutuksesta, aiotaan antaa vastauksena Italian esittämään pyyntöön. Sen vuoksi se olisi annettava Italialle osoitetun päätöksen muodossa. Ehdotettu Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös on tämän perusteella asianmukainen tapa valtuuttaa Italia SEUT-sopimuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti toimimaan tässä asiassa.

3. JÄLKIARVIOINTIEN, SIDOSRYHMIEN KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTEN ARVIOINTIEN TULOKSET

- **Sidosryhmien kuuleminen**

Tämä ehdotus perustuu Italian esittämään pyyntöön ja koskee ainoastaan kyseistä jäsenvaltiota. Vastaavaa Saksalta saatua pyyntöä käsitellään rinnakkaisessa menettelyssä.

4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Ehdotus ei vaikuta unionin talousarvioon.

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON PÄÄTÖS

Italian valtuuttamisesta neuvottelemaan ja tekemään Sveitsin kanssa sopimus kabotaasiliikenteen sallimisesta linja-autolla harjoitettavan maanteiden kansainvälisen henkilöliikenteen yhteydessä näiden kahden maan välisillä raja-alueilla

EUROOPAN PARLAMENTTI JA EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, jotka

ottavat huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 2 artiklan 1 kohdan ja 91 artiklan,

ottavat huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sen jälkeen, kun esitys lainsäätämisyksikössä hyväksyttäväksi säädökseksi on toimitettu kansallisille parlamenteille,

ottavat huomioon Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon⁵,

ottavat huomioon alueiden komitean lausunnon⁶,

noudattavat tavallista lainsäätämisyksiköstä,

sekä katsovat seuraavaa:

- (1) Rautateiden ja maanteiden tavara- ja henkilöliikenteestä tehdyn Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton välisen sopimuksen⁷, jäljempänä 'EU-sopimus', 20 artiklan 1 kohdan mukaan yhden sopimuspuolen alueelle sijoittautuneen liikenteenharjoittajan linja-autolla harjoittama henkilöliikenne kahden sellaisen paikan välillä, jotka sijaitsevat toisen sopimuspuolen alueella, eli kabotaasi ei ole sallittua.
- (2) Voimassa olevia kabotaasioikeuksia, jotka perustuvat sellaisiin unionin jäsenvaltioiden ja Sveitsin tekemiin kahdenvälisiin sopimuksiin, jotka olivat voimassa EU-sopimuksen tekoajankohtana eli 21 päivänä kesäkuuta 1999, voidaan EU-sopimuksen 20 artiklan 2 kohdan mukaan käyttää edelleen edellyttäen, että kaikkia unioniin sijoittautuneita liikenteenharjoittajia kohdellaan tasapuolisesti eikä kilpailu vääristy. Italiassa ei ole Sveitsin kanssa kahdenvälistä sopimusta, jossa sallitaan kabotaasiliikenne linja-autolla harjoitettavan henkilöliikenteen yhteydessä näiden kahden maan välillä. EU-sopimuksen 20 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan kuuluviin oikeuksiin ei näin ollen sisälly oikeutta harjoittaa kabotaasiliikennettä asiasta mahdollisesti tehtävän sopimuksen perusteella.
- (3) Kansainväliset sitoumukset, joiden nojalla Sveitsistä ovat liikenteenharjoittajat voivat harjoittaa kabotaasiliikennettä unionissa, voivat vaikuttaa EU-sopimuksen 20 artiklaan, koska kyseisessä säännöksessä ei sallita tällaista liikennettä.

⁵ EUVL C , , s. .

⁶ EUVL C , , s. .

⁷ EYVL L 114, 30.4.2002, s. 91.

- (4) Lisäksi asetuksen (EY) N:o 1073/2009⁸ mukaan ainoastaan sellaiset liikenteenharjoittajat, joilla on yhteisön liikennelupa, voivat tietyillä edellytyksillä harjoittaa kabotaasiliikennettä unionissa. Kansainväliset sitoumukset, joiden nojalla kolmansista maista olevat liikenteenharjoittajat, joilla ei ole tällaista lupaa, voivat harjoittaa tällaista liikennettä, saattavat vaikuttaa kyseiseen asetukseen.
- (5) Näin ollen tällaiset sitoumukset kuuluvat unionin yksinomaiseen ulkoiseen toimivaltaan. Jäsenvaltiot voivat neuvotella tai tehdä tällaisia sitoumuksia vain, jos unioni valtuuttaa ne siihen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti.
- (6) Kabotaasiliikenne, jota harjoittavat unionissa sellaiset kolmansien maiden liikenteenharjoittajat, joilla ei ole asetuksen (EY) N:o 1073/2009 mukaista yhteisön liikennelupaa, vaikuttaa linja-autoliikenteen sisämarkkinoiden toimintaan, sellaisina kuin unionin lainsäätäjä on perustanut nämä markkinat asetuksella (EY) N:o 1073/2009. Sen vuoksi on tarpeen, että unionin lainsäätäjä antaa kaikki SEUT-sopimuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaiset valtuudet sen 91 artiklassa tarkoitettua lainsäätämisyjärjestystä noudattaen.
- (7) Italia pyysi 7 päivänä helmikuuta 2018 päivätyllä kirjeellä unionilta valtuuksia tehdä Sveitsin kanssa sopimus kabotaasiliikenteen sallimisesta linja-autolla harjoitettavan kansainvälisen henkilöliikenteen yhteydessä näiden kahden maan asianomaisilla raja-alueilla.
- (8) Kabotaasiliikenne antaa mahdollisuuden lisätä ajoneuvojen käyttöastetta, mikä lisää palvelujen taloudellista tehokkuutta. Sen vuoksi on asianmukaista sallia tällainen liikenne linja-autoilla harjoitettavan kansainvälisen henkilöliikenteen yhteydessä Sveitsin ja Italian asianomaisilla raja-alueilla. Tämä voisi vahvistaa entisestään näiden raja-alueiden läheistä yhdentymistä.
- (9) Sen varmistamiseksi, ettei kyseinen kabotaasiliikenne muuta kohtuuttomasti linja-autoliikenteen sisämarkkinoiden toimintaa, sellaisina kuin nämä markkinat on perustettu asetuksella (EY) N:o 1073/2009, kabotaasiliikenteen sallimisen edellytyksenä täytyisi olla, että kaikkia yhteisön liikenteenharjoittajia kohdellaan tasapuolisesti eikä kilpailu vääristy.
- (10) Samasta syystä kabotaasiliikenne olisi sallittava ainoastaan Italian raja-alueilla Italian ja Sveitsin välisen linja-autoliikenteen yhteydessä. Tätä varten on tarpeen määritellä tässä päätöksessä tarkoitetut Italian raja-alueet siten, että otetaan asianmukaisesti huomioon asetuksen (EY) N:o 1073/2009 toiminta ja mahdollistetaan samalla kyseisen liikenteen tehostuminen,

OVAT HYVÄKSYNEET TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Valtuutetaan Italia neuvottelemaan ja tekemään Sveitsin kanssa sopimus kabotaasiliikenteen sallimisesta Italian ja Sveitsin asianomaisilla raja-alueilla näiden kahden maan välisen linja-autoliikenteen yhteydessä edellyttäen, että kaikkia unioniin sijoittautuneita liikenteenharjoittajia kohdellaan tasapuolisesti eikä kilpailu vääristy.

Ensimmäisessä kohdassa tarkoitetut Italian raja-alueet ovat Piemonten ja Lombardian alueet sekä Valle d'Aostan ja Trentino-Alto Adigen autonomiset alueet.

⁸ EUVL L 300, 14.11.2009, s. 88.

2 artikla

Italian on ilmoitettava komissiolle tämän päätöksen 1 artiklan mukaisesta sopimuksen tekemisestä ja annettava mainitun sopimuksen teksti tiedoksi. Komissio ilmoittaa asiasta neuvostolle ja Euroopan parlamentille.

3 artikla

Tämä päätös on osoitettu Italian tasavallalle.

Tehty Brysselissä

Euroopan parlamentin puolesta
Puhemies

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja