

EIROPAS PARLAMENTS

2004



2009

*Juridiskā komiteja
Priekšsēdētājs*

Rūpniecības, pētniecības un enerģētikas komitejas priekšsēdētājam
Giles Chichester

BRISELĒ

Par priekšlikuma Padomes regulai par kopuzņēmuma izveidi Eiropas jaunas paaudzes sistēmas īstenošanai gaisa satiksmes vadībai (*SESAR*) (KOM(2005)0602 – C6-0002/2006 – 2005/0235(CNS))¹ juridisko pamatu

Godātais priekšsēdētāj!

Juridiskajai komitejai nosūtītajā 2006. gada 26. marta vēstulē Jūs saskaņā ar Reglamenta 35. panta 2. punktu lūdzāt izskatīt Komisijas minētā priekšlikuma juridiskā pamata spēkā esamību un atbilstību.

Komiteja izskatīja minēto jautājumu savā 2006. gada 20. aprīļa sanāksmē.

Jūsu vēstulē teikts:

„Nosūtot šo vēstuli, es saskaņā ar Reglamenta 35. panta 2. punktu gribētu noskaidrot Jūsu komitejas viedokli attiecībā uz iepriekš minētā Komisijas priekšlikuma par *SESAR* juridiskā pamata atbilstību.

ITRE referente *Erna Hennicot-Schoepges* un TRAN atzinuma sagatavotājs *Philip Bradbourn* ir apsprieduši ieteiktā juridiskā pamata, t.i. EK līguma 171. panta (apspriežu procedūra) atbilstību, un viņi apstrīd Komisijas izvēlēto pamatu divu iemeslu, proti tā *mērķa* un *uzdevuma* dēļ.

Pirmkārt, šim priekšlikumam ir viens mērķis — „nodrošināt Eiropas gaisa satiksmes vadības

¹ OV vēl nav publicēts.

sistēmas modernizāciju” (1. panta 2. punkts). Tomēr šis mērķis ir vienāds ar 2004. gada 10. marta Regulā (EK) Nr. 551 par gaisa telpas organizāciju un izmantošanu vienotajā Eiropas gaisa telpā¹ noteikto mērķi. Taču šo četru regulu, kas nosaka vienoto Eiropas gaisa telpu, juridiskais pamats ir EK līguma 80. panta 2. punkts (koplēmuma procedūra).

Gan *SESAR* priekšlikumam, gan gaisa telpas regulai ir vienots atvasināts mērķis — modernizācija. Tā ir Eiropas gaisa telpas *pārstrukturēšana*, lai efektīvāk un rentablāk organizētu gaisa satiksmes plūsmu. Tomēr tiem *nav* viens un tas pats juridiskais pamats; *SESAR* priekšlikums pamatojas uz apspriežu procedūru, bet gaisa telpas regula pamatojas uz koplēmuma procedūru.

Otrkārt, kopējā mērķa īstenošanai tiek ieteikts aizgūt *metodi* un *līdzekļus* no priekšlikuma *GALILEO* programmai par attīstīšanas un darbības fāžu īstenošanu (skat. KOM (2004) 0477).

Attiecībā uz *metodi*, *SESAR* tiks īstenots šādās fāzēs: definēšanas fāze (2005.–2007. gads), attīstības fāze (2008.–2013. gads) un izvēršanas fāze (2014.–2020. gads). Lai gan *GALILEO* programmā ir *tādas pašas* trīs fāzes, tām ir atšķirīgi laika posmi. Tomēr par *SESAR* lems ar apspriežu procedūru, bet par *GALILEO* — ar koplēmuma procedūru.

Attiecībā uz *līdzekļiem*, *SESAR* finansējums nāks no trīs avotiem: EK budžeta, *Eurocontrol* un privātā sektora. *GALILEO* ir jāfinansē no EK budžeta un privātā sektora. *SESAR* tiks finansēts no 7. finanšu plāna budžeta pozīcijām (06.06 01) un (06.03 01) „Eiropas transporta tīkli”. Tomēr par *GALILEO* juridisko pamatu kalpo Eiropas komunikāciju tīkli (EK līguma 156. pants) un tiek izmantota koplēmuma procedūra, bet *SESAR* tiek izmantota apspriežu procedūra.

ITRE komitejas koordinatori vienbalsīgi pauda viedokli, ka ir jāapspiežas ar Juridisko komiteju, lai pārliecinātos par *SESAR* priekšlikuma juridisko pamatu. Un ITRE komiteja ir vairākkārt paudusi Eiropas Parlamenta ilgstošo nostāju attiecībā uz to, ka Parlamenta tiesības koplēmuma jomā nedrīkst apdraudēt ar *SESAR* juridiskā pamata atzīšanu, tādējādi riskējot radīt precedentu.”

Novērtējums

Atbilstīgie EK līguma panti

Šajā direktīvas priekšlikumā par juridisko pamatu ir izmantots EK līguma 171. pants:

171. pants

Kopiena var izveidot kopuzņēmumus vai kādas citas struktūras, kas vajadzīgas, lai efektīvi īstenotu Kopienas pētniecības, tehnoloģijas attīstības un demonstrācijas programmas.

¹ Uz vienoto Eiropas gaisa telpu attiecas četras Regulas (EK): Nr. 549/2004 (pamatregula), Nr. 550/2004 (pakalpojumu sniegšanas regula), Nr. 551/2004 (gaisa telpas regula) un Nr. 552/2004 (savietojamības regula).

Jānorāda, ka 172. panta pirmajā rindkopā ir paredzēts, ka:

Padome pēc Komisijas priekšlikuma, apspriedusies ar Eiropas Parlamentu un Ekonomikas un sociālo lietu komiteju, ar kvalificētu balsu vairākumu pieņem 171. pantā minētos noteikumus.

ITRE komiteja kā juridisko pamatu ir ieteikusi 80. panta 2. punktu, kas attiecas uz kopējo transporta politiku:

80. pants

1. Šī sadaļa attiecas uz dzelzceļa pārvadājumiem, autopārvadājumiem un pārvadājumiem pa iekšzemes ūdensceļiem.

2. Padome ar kvalificētu balsu vairākumu var nolemt, vai, ciktāl un saskaņā ar kādu procedūru var pieņemt attiecīgus noteikumus par jūras transportu un gaisa transportu.

Piemēro 71. pantā paredzētos procedūras noteikumus.

Ar Eiropas komunikāciju tīkliem saistītie atbilstīgie Līguma panti (*GALLILEO* par pamatojumu kalpo 156. pants) ir šādi:

155. pants

1. Lai sasniegtu 154. pantā minētos mērķus, Kopiena

- izstrādā vairākas pamatnostādnes, kas nosaka Eiropas komunikāciju tīklu jomā paredzēto pasākumu mērķus, prioritātes un vispārīgus plānus ; šajās pamatnostādnēs nosaka, kuri projekti rada kopēju ieinteresētību;

- īsteno visus pasākumus, kas var izrādīties vajadzīgi, lai nodrošinātu komunikāciju tīklu savstarpēju izmantojamību, jo īpaši tehniskas standartizācijas jomā;

- var atbalstīt dalībvalstu atbalstītos projektus, kas norādīti pirmajā ievilkumā minētajās pamatnostādnēs un kas rada kopēju ieinteresētību, jo īpaši ar priekšizpētes pasākumiem, aizdevumu garantijām vai procentu likmju subsīdijām; Kopiena var palīdzēt dalībvalstīm finansēt konkrētus projektus transporta infrastruktūras jomā, izmantojot Kohēzijas fondu, kas izveidots atbilstīgi 161. pantam.

Kopiena, veicot darbības, ņem vērā projektu potenciālo ekonomisko dzīvotspēju.

2. Dalībvalstis saziņā ar Komisiju savā starpā koordinē valsts līmeņa politiku, kas var būtiski ietekmēt 154. pantā minēto mērķu sasniegšanu. Komisija, cieši sadarbojoties ar dalībvalstīm, var nākt klajā ar lietišķiem ierosinājumiem, lai veicinātu šādu koordināciju.

3. Kopiena var lemt par sadarbību ar trešām valstīm, lai veicinātu projektus, kas rada savstarpēju ieinteresētību, un nodrošinātu komunikāciju tīklu savstarpēju izmantojamību.

156. pants

Šā Līguma 155. panta 1. punktā minētās pamatnostādnes un citus pasākumus paredz Padome

saskaņā ar 251. pantā minēto procedūru, apspriedusies ar Ekonomikas un sociālo lietu komiteju un Reģionu komiteju.

Par pamatnostādņēm un projektiem, kas rada kopēju ieinteresētību un attiecas uz kādas dalībvalsts teritoriju, jāsaņem attiecīgās dalībvalsts piekrišana.

Vispārējās piezīmes par juridisko pamatu

Visiem Kopienas tiesību aktiem jābūt pamatotiem ar Līgumā (vai citā tiesību aktā, kura īstenošanai tie paredzēti) noteiktu juridisko pamatu. Juridiskais pamats nosaka Kopienas kompetenci *ratione materiae* un norāda, kā šo kompetenci īstenot, proti, izmantojamos juridiskos līdzekļus un lēmumu pieņemšanas procedūru.

Ņemot vērā juridiskā pamata sekas, tā izvēlei ir izšķiroša nozīme, it īpaši Eiropas Parlamentam, jo tas nosaka, cik liela šajā likumdošanas procesā ir Parlamenta ietekme (ja vispār ir). Tomēr saskaņā ar Eiropas Kopienu Tiesu juridiskā pamata izvēle nav subjektīva, bet tai „jābūt pamatotai ar objektīviem faktoriem, kas ir pakļauti izskatīšanai tiesā”¹, kā piemēram, konkrētā pasākuma mērķis un saturs². Turklāt par noteicošo faktoru jābūt pasākuma galvenajam mērķim³. Tas nozīmē, ka Parlaments, dodot priekšroku koplēmuma procedūrai, nevis apspriežu procedūrai, nevar ignorēt ieteiktā pasākuma mērķa un satura analīzes rezultātus.

Saskaņā ar Eiropas Kopienu Tiesas praksi vispārēja līguma pants kalpo par pietiekamu juridisku pamatu pat tad, ja ar konkrēto pasākumu (pakārtotā veidā) cenšas īstenot to pašu mērķi, kāds ir konkrētajam līguma pantam⁴.

Analīze

Vispirms jāuzdod jautājums par to, kāds tad ir ieteiktā pasākuma mērķis un saturs. Par to var pārliecināties, izskatot ieteiktās regulas apsvērumus un noteikumus.

Regulas 1. apsvērums vienkārši atsaucas un četrām ITRE vēstulē minētajām regulām, kas veido vienoto Eiropas gaisa telpu.

Regulas 2. apsvērums apraksta *SESAR* projektu gaisa satiksmes vadības modernizēšanai Eiropā kā „vienotās Eiropas gaisa telpas tehnoloģisku elementu”.

Regulas 3. apsvērums nosaka, ka *SESAR* „projekta mērķis ir apvienot un koordinēt darbības, kas līdz šim Kopienā veiktas izklaidus un bez koordinācijas”.

Regulas 4., 5. un 6. apsvērumā paskaidrots, ka patlaban jau notiek *SESAR* definēšanas fāze, ko veic *Eurocontrol* un finansē gan EK izdevumu kategorijā „Eiropas transporta tīkli”, gan *Eurocontrol*. Definēšanas fāzei sekos attīstības un izvēršanas fāze.

¹ Lieta Nr. 45/86, *Komisija pret Padomi* [1987] ECR 1439, 5. punkts.

² Lieta Nr. C- 300/89, *Komisija pret Padomi* [1991] ECR I-287, 10. punkts.

³ Lieta Nr. C-377/98 *Nīderlande pret Eiropas Parlamentu un Padomi* [2001] ECR I-7079, 27. punkts.

⁴ Lieta Nr. C-377/98 *Nīderlande pret Eiropas Parlamentu un Padomi* [2001] ECR I-7079, 27. punkts; lieta Nr. C-491/01 *British American Tobacco (Investments) un Imperial Tobacco* [2002] ECR I-11453, 93.-94. punkts.

Regulas 7. apsvērumā noteikts, kā maršruta maksājumus var izmantot, lai nodrošinātu ieņēmumus projektu finansēšanai.

Regulas 8. apsvērumā noteikts, ka ES dos ieguldījumu kosmosa programmu izveidē.

Regulas 9. apsvērumā paskaidrots, ka, novēršot pētniecības un attīstības darbību dublēšanos, *SESAR* projekts neradīs aviopakalpojumu izmantotāju ieguldījuma kopējā apjoma pieaugumu pētniecībā un attīstībā.

Regulas 10. apsvērumā paskaidrots, ka pēc Eiropas Kopienas pievienošanās *Eurocontrol* ir parakstīts sadarbības pamat nolīgums par Eiropas vienotās gaisa telpas īstenošanu un par pētniecību un attīstību gaisa satiksmes vadības sektorā.

Regulas 11. apsvērumā noteikts, ka *SESAR* projekta īstenošanas posmā valsts līdzekļu ieguldījumi ir jāpapildina ar privātā sektora līdzekļiem.

Regulas 12. apsvērumā noteikts, ka, tā kā šajā procesā iesaistītas daudzas puses un ir nepieciešami finanšu līdzekļi un tehniskā kompetence, noteikti ir jāizveido juridiska persona, „kas spētu nodrošināt to līdzekļu koordinētu pārvaldību, kas saistīti ar *SESAR* projektu tā īstenošanas posmā”.

Regulas 13. un 14. apsvērumā noteikts, ka šī struktūra jāuzskata par starptautisku organizāciju, lai tā varētu saņemt PVN un akcīzes nodokļa atlaides, bet 14. apsvēruma ieteikts, ka tai būtu jāsaņem ne tikai PVN un akcīzes nodokļa, bet arī citu nodokļu atbrīvojumi, un tās darbinieku algām nebūtu jāpiemēro attiecīgās valsts ienākuma nodoklis.

Regulas 15. apsvērumā paredzēts, ka *SESAR* ir pētniecības un attīstības projekts, un tāpēc ir pamatoti to finansēt Kopienas pētījumu un attīstības pamatprogrammu satvarā, un ir „jāizveido kopuzņēmums, lai attīstības posmā (2008.–2013. g.) panāktu strauju tehnoloģiju attīstību, kas saistīta ar gaisa satiksmes vadības sistēmām”.

Regulas 16. apsvērumā minēts, ka „iespējas finansēt pētniecību un attīstību paredzētas 4. panta g) punktā Eiropas Parlamenta un Padomes 1996. gada 23. jūlija Lēmumā 1692/96/EK par Kopienas pamatnostādņiem attiecībā uz Eiropas transporta tīkla attīstību.”

Regulas 17. apsvērumā ir veltīts kopuzņēmuma pamatuzdevumam — „organizēt un koordinēt *SESAR* projektu, apvienojot valsts un privātos finanšu līdzekļus, un izmantojot ārējos tehniskos resursus, jo īpaši *Eurocontrol* pieredzi.”

Regulas 18. apsvērumā ir veltīts šī kopuzņēmuma mītnes vietai.

Regulas 19. apsvērumā paredzēts, ka gaisa telpas izmantotājiem kopuzņēmumā jānodrošina atbilstīga pārstāvība, jo viņi sedz maršruta maksājumus, tādējādi dodot finansiālu ieguldījumu pētniecībā un attīstībā gaisa satiksmes vadības nozarē.

Attiecīgi 20., 21. un 22. apsvērumā attiecas uz kopuzņēmuma statūtiem, Komisijas sadarbību ar komiteju un nepieciešamību izveidot šo kopuzņēmumu līdz definēšanas posma beigām.

Regulas 1. pantā ir noteikts kopuzņēmuma dibināšanas termiņš. Šī panta 2. punktā ir sīkāk apskatīts tā mērķis:

Kopuzņēmuma *galvenais*¹ mērķis ir nodrošināt Eiropas gaisa satiksmes vadības sistēmas modernizāciju, Kopienā koordinējot pētniecību un attīstību. Jo īpaši tas ir atbildīgs par šādu uzdevumu izpildi:

- saskaņā ar Eiropas Aeronavigācijas drošības organizācijas (*Eurocontrol*) izstrādāto Eiropas gaisa satiksmes vadības modernizācijas plānu, šē turpmāk „plāns”, organizēt un koordinēt SESAR projekta ieviešanu, izmantojot valsts un privātā sektora finansējumu;
- „plānu” precizēt un kontrolēt tā izpildi;
- organizēt pētniecības un attīstības tehnisko darbu, validāciju un pētījumus, kas jāveic tā pakļautībā;
- uzraudzīt darbības, ko veic ar mērķi izstrādāt kopīgus produktus, kas identificēti „plānā”, un, ja vajadzīgs, organizēt attiecīgus konkursus.

Regulas 2. pants veltīts kopuzņēmuma juridiskajam statusam, 3. pants — statūtiem, 4. pants — finansējuma avotiem, bet 5. pants — Komisijas sadarbībai ar komiteju. Regulas 6. pantā iekļauta novērtēšanas klauzula, bet 7. pants ir veltīts regulas stāšanās spēkā. Pielikumā ir izklāstīti kopuzņēmuma statūti.

Secinājums

Šķiet, ka Rūpniecības komitejas referentes un Transporta komitejas atzinuma sagatavotāja sastādītā novērtējuma pamatā ir pārpratums. No apsvērumiem un 1. panta 2. punkta ir skaidrs, ka priekšlikuma mērķis *nav vis* „nodrošināt Eiropas gaisa satiksmes vadības sistēmas modernizāciju”, bet gan izveidot kopuzņēmumu, kas Kopienā būtu atbildīgs par pētniecības un attīstības koordinēšanu. Tas kļūst skaidrs no 1. panta 2. punkta un no tur izklāstītajiem kopuzņēmuma uzdevumiem (skat. iepriekš).

To pierāda arī apsvērumi. Lai gan no 1. līdz 11. apsvērumam ir sniegts *SESAR* pamatojums, izklāstīti tā mērķi, kā arī paskaidrots, ka nevajadzētu palielināt aviopakalpojumu izmantotāju ieguldījumu pētniecībā un attīstībā, tie nav atspoguļoti materiālajās tiesību normās. Tieši pretēji, materiālās tiesību normas liek saprast, ka kopuzņēmuma mērķi un uzdevums nodrošināt to līdzekļu koordinētu pārvaldību, kas saistīti ar *SESAR* projektu tā īstenošanas posmā (12. apsvērumi), atbildēt par valsts pētniecības projekta vadību visas Eiropas interesēs (13. apsvērumi), panākt strauju tehnoloģiju attīstību, kas saistītas ar gaisa satiksmes vadības sistēmām (15. apsvērumi) un organizēt un koordinēt *SESAR* projektu, apvienojot valsts un privātos finanšu līdzekļus, un izmantojot ārējos tehniskos resursus, jo īpaši *Eurocontrol* pieredzi (17. apsvērumi), kas ir aprakstīts kā kopuzņēmuma galvenais uzdevums.

Lai gan nevar noliegt, ka kopuzņēmums ir vēlams, lai „nodrošināt Eiropas gaisa satiksmes vadības sistēmas modernizāciju”, tomēr ieteiktās regulas tuvākais mērķis nav šī kopuzņēmuma izveide. To var pretstatīt Rūpniecības komitejas priekšsēdētāja vēstulē

¹ Autora ievietots uzsvērumi.

minētajai Regulai Nr. 551/2004, kuras mērķis un uzdevums ir gaisa telpas organizācija un izmantošana.

Galvenais šī priekšlikuma mērķis tiesu prakses nozīmē ir izveidot kopuzņēmumu Kopienas pētniecības un tehnoloģijas attīstības efektīvai īstenošanai (skat. cita starpā arī 9. apsvērumu), ne vairāk, ne mazāk.

Tādējādi vienīgais iespējamais juridiskais pamats ir 171. pants (*Kopiena var izveidot kopuzņēmumus vai kādas citas struktūras, kas vajadzīgas, lai efektīvi īstenotu Kopienas pētniecības, tehnoloģijas attīstības un demonstrācijas programmas.*), jo tas ir vienīgais EK līguma noteikums, kurā ir paredzēta kopuzņēmuma izveide pētniecībai un tehnoloģijas attīstībai. Tas, ka šajā noteikumā attiecībā uz Eiropas Parlamentu ir paredzēta tikai apspriežu, nevis koplēmuma procedūra, nav būtiski.

Juridiskā komiteja 2006. gada 20. aprīļa sanāsmē attiecīgi pieņēma vienprātīgu¹ lēmumu — ieteikt, ka atbilstošais juridiskais pamats ir EK Līguma 171. panta 1. punkts.

Patiesā cieņā,

Giuseppe Gargani

¹ Balsojumā piedalījās: *Giuseppe Gargani* (priekšsēdētājs), *Andrzej Jan Szejna* (priekšsēdētāja vietnieks), *Katalin Lévai* (priekšsēdētāja vietniece), *Diana Wallis* (atzinuma sagatavotāja), *Maria Berger*, *Rosa Dķez Gonzķlez*, *Adeline Hazan* (aizvietoja *Nicola Zingaretti*), *Hans-Peter Mayer*, *Aloyzas Sakalas* un *Jaroslav Zvķřina*.