



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 4 June 2014
(OR. en, lv)**

10428/14

**Interinstitutional File:
2014/0095 (COD)**

**VISA 138
CULT 89
CODEC 1388
INST 259
PARLNAT 156
COMIX 295**

COVER NOTE

From: Latvian Parliament
date of receipt: 28 May 2014
To: President of the Council of the European Union

Subject: Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT
AND OF THE COUNCIL establishing a touring visa and amending the
Convention implementing the Schengen Agreement and Regulations (EC)
No 562/2006 and (EC) No 767/2008
[Doc. 8406/14 VISA 91 CULT 56 CODEC 974 COMIX 202 - COM(2014)
163 final]
*- Opinion¹ on the application of the Principles of Subsidiarity and
Proportionality*

Delegations will find attached the above-mentioned opinion.

Encl.:

¹ Translation(s) of the opinion may be available at the Interparliamentary EU information exchange site IPEX at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>



LATVIJAS REPUBLIKAS SAEIMA
EIROPAS LIETU KOMISIJA

Reģistrācijas nr. LV 900 000 283 00 • Jēkaba iela 11, Rīga, LV-1811
Tālrunis: 6708 7324 • Fakss: 6708 7366 • E-pasts: saeima@saeima.lv

Rīga
May 28, 2014
No. 9/16-2-n|89-11|14

European Commission

E-mail: sg-national-parliaments@ec.europa.eu

European Parliament

E-mail: documentsreception@europarl.europa.eu

European Council

E-mail: sj6.parlnat@consilium.europa.eu

On the subsidiarity principle

European Affairs Committee of the Parliament of the Republic of Latvia (Saeima) has carried out a subsidiarity check concerning COM (2014)163 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a touring visa and amending the Convention implementing the Schengen Agreement and Regulations (EC) No 562/2006 and (EC) No 767/2008.

On the 28th of May 2014, the given issue was examined and the decision was taken by the Saeima European Affairs Committee to adopt an opinion. The Saeima European Affairs Committee's assessment regarding the observance of the subsidiarity principle is as follows: it considers that the proposal complies with the principle of subsidiarity, however, it wishes to draw European Commission's attention to certain problematic aspects of the proposed Regulation.

- Annex:*
1. A copy of the opinion of the Saeima European Affairs Committee in Latvian (on four pages);
 2. A copy of the English translation of the opinion (on three pages).

Sincerely,

Zanda Kalniņa-Lukaševica, Dr.sc.admin
Chairperson of the Saeima European Affairs Committee

Saeimas Eiropas lietu komisijas 2014. gada 28. maija

viedoklis

par subsidiaritātes principa ievērošanu COM(2014) 163 priekšlikumā Eiropas Parlamenta un Padomes Regulai, ar ko izveido apceļošanas vīzu un groza Konvenciju, ar ko īsteno Šengenas Nolīgumu, un groza Regulu (EK) Nr. 562/2006 un Regulu (EK) Nr. 767/2008

Atbilstoši Saeimas kārtības ruļļa 185.¹ panta 1. daļai, kas nosaka, ka Saeima savu līdzdalību Eiropas Savienības jautājumos īsteno ar Eiropas lietu komisijas starpniecību, ja Saeima nav lēmusi citādi, 2014. gada 28. maija Eiropas lietu komisijas sēdē tika apstiprināts viedoklis par subsidiaritātes principa ievērošanu Eiropas Komisijas (turpmāk tekstā – „Komisija”) 2014. gada 1. aprīļa priekšlikumā Eiropas Parlamenta un Padomes Regulai, ar ko izveido apceļošanas vīzu un groza Konvenciju, ar ko īsteno Šengenas Nolīgumu, un groza Regulu (EK) Nr. 562/2006¹ un Regulu (EK) Nr. 767/2008² (turpmāk tekstā – „Regula”).

Veicot subsidiaritātes principa pārbaudi saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienību un Līguma par Eiropas Savienības darbību 2. protokola noteikumiem par subsidiaritātes principa un proporcionālītātes principa piemērošanu, Eiropas lietu komisija konstatēja dažus Regulas projekta trūkumus.

1. Regulas juridiskais pamats

Eiropas lietu komisija neguva pārliecību par to, vai Līguma par Eiropas Savienības darbību (turpmāk tekstā – „LESD”) 77. panta, 2. punkta a), b) un c) apakšpunkti ir piemērots juridiskais pamats Regulas pieņemšanai.

¹ Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (EK) Nr. 562/2006 (2006. gada 15. marts), ar kuru ievieš Kopienas Kodeksu par noteikumiem, kas reglamentē personu pārvietošanos pār robežām (Šengenas Robežu kodekss).

² Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (EK) Nr. 767/2007 (2008. gada 9. jūlijs) par Vīzu informācijas sistēmu (VIS) un datu apmaiņu starp dalībvalstīm saistībā ar īstermiņa vīzām (VIS regula).

Saskaņā ar Eiropas Savienības Tiesas pastāvīgo judikatūru, Savienības tiesību akta juridiskā pamata atbilstība tiek vērtēta, ņemot vērā tādus objektīvus elementus kā akta galvenais vai izšķirošais mērķis un saturs.³

LESD 77. panta, 2. punkta a), b) un c) apakšpunkti ir viena no ES robežkontroles, patvēruma un imigrācijas politikai veltītās sadaļas tiesību normām, un tās mērķis ir atvieglot likumīgu ceļošanu un novērst nelikumīgu imigrāciju. Tā pilnvaro ES likumdevējus paredzēt pasākumus par kopēju vīzu politiku, par kontroli, kādu veic attiecībā uz personām, kas šķērso ārējās robežas, kā arī par nosacījumiem, ar kādiem trešo valstu pilsoņiem ir īslaicīga ceļošanas brīvība Savienības teritorijā.

Eiropas lietu komisija izvērtēja Regulas projekta saturu, kā arī tās pavaddokumentus - paskaidrojuma rakstu (*Explanatory memorandum*) un ietekmes novērtējumu (*Impact assessment*⁴), un secināja, ka Regula ir iecerēta ne tikai kā kopējas vīzu politikas, bet arī kā ES ekonomikas izaugsmes veicināšanas instruments.

Regulas projekta preambulas 4. apsvērumā ir noteikts, ka tā kā studentiem, pētniekiem, kultūras jomas profesionāļiem, pensionāriem, uzņēmējiem, pakalpojumu sniedzējiem un tūristiem ir liegta iespēja uzturēties Šengenas zonā ilgāk par 90 dienām jebkurā 180 dienu laikposmā, tiek zaudēti potenciālie apmeklētāji un, attiecīgi, ciesti ekonomiski zaudējumi.

Līdzīgs secinājums izriet arī no Komisijas paskaidrojuma raksta, kurā tiek vairakkārt uzsvērts, ka šie ceļotāji tiek uzskatīti par tiem, kas tērē daudz, tāpēc ir iespējams, ka viņi radītu ievērojamus ieņēmumus un veicinātu ES ekonomisko aktivitāti, ja Šengenas zonā uzturētos ilgāk.⁵

Ietekmes novērtējumā savukārt ekonomikas izaugsme tiek tieši nosaukta par piedāvātās iniciatīvas vispārējo mērķi.⁶

Izaugsmes faktora, kā arī ES tūrisma un nodarbinātības interešu nozīmi apstiprina arī nesen publicētā Komisijas iniciatīva veidot pārdomātāku vīzu politiku un attīstīt tās

³ Spriedums *Eiropas Komisija pret Eiropas Savienības Padomi* (C-137/12, EU:C:2013:675, 74. punkts).

⁴ Impact Assessment accompanying the document „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Union Code on Visas (Visa Code) (recast)”, SWD(2014) 68; ir pieejams arī ietekmes novērtējuma kopsavilkums **latviski**.

⁵ Paskaidrojuma raksts, 2. sadaļa, 6. lpp.

⁶ Ietekmes novērtējuma kopsavilkums, 4. lpp.

ekonomisko dimensiju un izaugsmes veicināšanas potenciālu. Proti, šā gada 1. aprīlī Komisija nāca klajā ar ziņojumu „*A smarter visa policy for economic growth*”, kurā tiek novērtēts kā dalībvalstis īsteno Vīzu kodeksu un tiek ierosināts pieņemt elastīgākus vīzu noteikumus nolūkā veicināt izaugsmi un darba vietu radīšanu, kā arī panākt lielāku vīzu politikas saskaņību ar citām ES politikām.⁷

Ņemot vērā to, ka Regulas projektā uzsvērti minētie izaugsmes, nodarbinātības un tūrisma veicināšanas mērķi, Eiropas lietu komisija uzskata, ka izvēlētais Regulas juridiskais pamats ir pārāk šaurs un neatspoguļo visus tās mērķus. Eiropas lietu komisijas ieskatos, līdztekus ar LESD 77. pantu būtu vēlams norādīt attiecīgos Līguma noteikumus, kas ES piešķir nepieciešamās kompetences minēto mērķu sasniegšanai. Tūrisma nozarē, piemēram, ES tikai papildina dalībvalstu darbības, neparedzot dalībvalstu normatīvo aktu saskaņošanu.⁸

Visbeidzot, Eiropas lietu komisijas šaubas par LESD 77. panta 2. punkta a), b) un c) apakšpunktu izmantošanu kā Regulas juridisko pamatu balstās arī uz to, ka šī tiesību norma atļauj regulēt tikai trešo valstu pilsoņu **īslaicīgu** ieeļošānu un uzturēšānos ES. Ņemot vērā to, ka Regula paredz, ka apceļošānas vīzas kopējāis atļautās uzturēšānās ilgums var sasniegt pat **divus gadus**⁹ (sākotnējāis atļautās uzturēšānās ilgums un tā pagarinājums), nevar secināt, ka šī vīza būtu pielīdzināma „īstermiņa vīzu” jēdzīnām LESD 77. panta izpratnē.

2. Regulas nepieciešāmība, pievienotā vērtība un iecerētā regulējuma proporcionālītāte

Eiropas lietu komisijas ieskatos apceļošānas vīzas izveidošānas nepieciešāmība un tās pievienotā vērtība nav pietiekāmi pamatotas. Paskaidrojuma rakstā Komisija pati atzīst, ka to personu skaits, kas potenciāli gūtu labumu no jaunās atļāujas, ir samērā ierobežots.¹⁰

⁷ „A smarter visa policy for economic growth”, Report from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2014) 165.

⁸ LESD 195. pants

⁹ Regulas 7. panta 3. punkts

¹⁰ Paskaidrojuma raksts, 6. lpp

Turklāt, no proporcionalitātes principa skatpunkta, Komisijas priekšlikums neizskaidro kādā veidā labumi, kas tiks iegūti apceļošanas vīzas izveidošanas rezultātā būs samērojami ar izmaksām, ko vienlaikus prasīs augsta drošības līmeņa saglabāšana Šengenas zonā.

Visbeidzot Eiropas lietu komisija atzīmē, ka pastāv arī Regulas projektā paredzēto tiesību ļaunprātīgas izmantošanas risks.

Ievērojot visu iepriekšminēto, Eiropas lietu komisija uzskata, ka priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes Regulai, ar ko izveido apceļošanas vīzu un groza Konvenciju, ar ko īsteno Šengenas Nolīgumu, un groza Regulu (EK) Nr. 562/2006 un Regulu (EK) Nr. 767/2008, tā pašreizējā redakcijā, **atbilst subsidiaritātes principam**, kā to paredz Līguma par Eiropas Savienību 5. panta 3. punkts. Tomēr turpmākajā Regulas projekta apspriešanas gaitā lūdzam Komisiju ņemt vērā augstāk minētos apsvērumus.

[Courtesy translation]

European Affairs Committee's

Opinion

of May 28, 2014

on the observance of the principle of subsidiarity in COM(2014) 163 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a touring visa and amending the Convention implementing the Schengen Agreement and Regulations (EC) No 562/2006 and (EC) No 767/2008

According to Article 185¹(1) of the Rules of procedure of the Saeima, the Saeima shall participate in the EU affairs through the European Affairs Committee, unless the Saeima has ruled otherwise. At its hearing of 28 May 2014, the European Affairs Committee has adopted an opinion concerning the observance of the principle of subsidiarity in European Commission's ("Commission") proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a touring visa and amending the Convention implementing the Schengen Agreement and Regulations (EC) No 562/2006¹ and (EC) No 767/2008² ("Regulation").

In evaluating the observance of the principle of subsidiarity pursuant to the provisions of Protocol Nr. 2 of the EU Treaties on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, the European Affairs Committee identified certain shortcomings in the draft Regulation.

1. Legal basis of the Regulation

The European Affairs Committee was not convinced that Article 77(2)(a)(b)(c) of the Treaty on the Functioning of the European Union ("TFEU") constitutes the appropriate legal basis for the adoption of the Regulation.

According to settled case-law of the Court of Justice of the European Union, the appropriateness of the legal basis for a measure is assessed on the basis of objective factors such as main or predominant purpose of the measure and its content.³

Article 77(2)(a)(b)(c) is one of the chapter on EU policy on border checks, asylum and immigration provisions, and its aim is to facilitate legitimate travel and to prevent irregular immigration. Under this Article, the EU legislators have the power to adopt

¹ Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)

² Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation)

³ Judgment of 22 October 2013, *European Commission v. Council of the European Union* (C-137/12, EU:C:2013:675, paragraph 74).

measures on the common policy on visas, on the checks to which persons crossing external borders are subject, and on the conditions under which the nationals of third countries shall have the freedom to travel within the Union for a short period.

Having examined the content of the draft Regulation, as well as the supporting documents – the Explanatory Memorandum and the Impact Assessment⁴, the European Affairs Committee believes that the proposed Regulation is designed not only as an instrument of the common visa policy but also to a great extent as an economic growth fostering instrument.

4th recital in the Preamble to the proposed Regulation stipulates that the fact that students, researchers, culture professionals, pensioners, business people, service providers as well as tourists may not stay in the Schengen area longer than 90 days in any 180-day period leads to a loss of potential visitors and consequently to an economic loss.

Similarly, it is frequently emphasised in the Explanatory Memorandum that these travellers are considered to be “big spenders” and therefore likely to generate considerable revenue and boost economic activity in the EU, not least because they stay longer in the Schengen area.⁵

The Impact Assessment, in its turn, recognizes that one of the general policy objectives of the proposed initiative is to foster economic growth.⁶

The importance of considerations related to growth and EU tourism and employment interests has been upheld in the recently published Commission’s initiative to work towards a smarter visa policy and to develop its economic dimension and its potential for fostering growth. Namely, on 1 April 2014, the Commission published “*A smarter visa policy for economic growth*” report which evaluates the implementation of the Visa Code and proposes to adopt more flexible visa rules in order to boost economic growth and job creation, and to achieve a greater coherence of the visa policy with other EU policies.⁷

Whereas the above mentioned objectives of stimulating growth, employment and tourism are emphasized through the draft Regulation, the European Affairs Committee considers that the chosen legal basis of the Regulation is too narrow and does not fully reflect all the aims that it pursues. Therefore, it would be preferable to indicate which other Treaty provisions, together with Article 77(2)(a)(b)(c) TFEU, confer the necessary powers for the EU to act in order achieve the above mentioned objectives. For instance, in the tourism sector, the Union only complements the action of the Member States, excluding any harmonisation of the laws and regulations of the Member States.⁸

Finally, the European Affairs Committee has doubts as to the choice of Article 77(2)(a)(b)(c) TFEU as the legal basis because this provision regulates only **short-**

⁴ Impact Assessment accompanying „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Union Code on Visas (Visa Code) (recast)”, SWD(2014) 68.

⁵ Explanatory Memorandum, page 6

⁶ Impact Assessment, page 8

⁷ “A smarter visa policy for economic growth”, Report from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2014) 165

⁸ Article 195 TFEU

stay residence of third country nationals in the EU. Since the proposed Regulation provides that the total length of an authorized stay under the touring visa may be **two years**⁹ (initial length of the authorized stay and an eventual extension), it does not seem certain that this new type of visa can be regarded as “short-term” within the meaning of Article 77 TFEU.

2. Regulation’s necessity, added value and proportionality of proposed rules

The European Affairs Committee considers that neither the necessity nor the added value of creating a touring visa has been sufficiently substantiated. In its Explanatory Memorandum, the Commission itself admits that the number of potential beneficiaries of the new authorisation is rather limited.¹⁰

Furthermore, from the perspective of the proportionality principle, the Commission’s proposal does not explain how the benefits likely to arise as a result of the introduction of the touring visa will be balanced against the costs that will be required in order to maintain a high security level in the Schengen area.

Finally, the European Affairs Committee considers that there is a risk of an abuse of the rights provided for in the draft Regulation.

On these grounds, the European Affairs Committee takes the view that the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a touring visa and amending the Convention implementing the Schengen Agreement and Regulations (EC) No 562/2006 and (EC) No 767/2008, in its current version, **complies with the principle of subsidiarity** as defined in Article 5(3) of the Treaty on the European Union. However, we invite the Commission to take into account the above mentioned considerations in its further work on the draft Regulation.

⁹ Article 7(3) of the draft Regulation

¹⁰ Explanatory Memorandum, page 6