

ARREST VAN HET HOF (voltallige zitting )

18 januari 2005 \*

In zaak C-257/01,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 230 EG, ingesteld op 3 juli 2001,

**Commissie van de Europese Gemeenschappen**, vertegenwoordigd door D. Maidani en C. O'Reilly als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

ondersteund door:

**Koninkrijk der Nederlanden**, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster als gemachtigde,

interveniënt,

\* Procestaal: Engels.

COMMISSIE / RAAD

tegen

**Raad van de Europese Unie**, vertegenwoordigd door E. Finnegan en I. Díez Parra als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door:

**Koninkrijk Spanje**, vertegenwoordigd door R. Silva de Lapuerta als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

intervenient,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (voltallige zitting ),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas en K. Lenaerts, kamerpresidenten, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, R. Schintgen (rapporteur), N. Colneric, S. von Bahr en J. N. Cunha Rodrigues, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger,

griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 27 april 2004,

het navolgende

### **Arrest**

- 1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt om nietigverklaring van verordening (EG) nr. 789/2001 van de Raad van 24 april 2001 tot verlening van uitvoeringsbevoegdheden aan de Raad met betrekking tot bepaalde gedetailleerde voorschriften en praktische procedures voor de behandeling van visumaanvragen (PB L 116, blz. 2) en verordening (EG) nr. 790/2001 van de Raad van 24 april 2001 tot verlening van uitvoeringsbevoegdheden aan de Raad met betrekking tot bepaalde gedetailleerde voorschriften en praktische procedures inzake de uitvoering van de controle en de bewaking aan de grenzen (PB L 116, blz. 5; hierna gezamenlijk: „bestreden verordeningen”).
  
- 2 Bij beschikkingen van de president van het Hof van 10 oktober en 8 november 2001 zijn het Koninkrijk Spanje en het Koninkrijk der Nederlanden toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van respectievelijk de Raad van de Europese Unie en de Commissie.

## Rechtskader

### *De relevante bepalingen van het EG-Verdrag*

3 Artikel 202 EG bepaalt:

„Ter bereiking van de doelstellingen van dit Verdrag en overeenkomstig de bepalingen daarvan

— [...]

— [...]

- verleent de Raad, in de besluiten die hij neemt, de Commissie de bevoegdheden ter uitvoering van de regels die hij stelt. De Raad kan de uitoefening van deze bevoegdheden aan bepaalde voorwaarden onderwerpen. Hij kan zich ook het recht voorbehouden in bijzondere gevallen bepaalde uitvoeringsbevoegdheden rechtstreeks uit te oefenen. De hierboven bedoelde voorwaarden dienen te beantwoorden aan de beginselen en regels die de Raad, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, vooraf met eenparigheid van stemmen heeft vastgesteld.”

- 4 Artikel 62 EG, dat deel uitmaakt van titel IV van het Verdrag („Visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrij verkeer van personen”), bepaalt:

„Binnen een termijn van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam neemt de Raad volgens de procedure van artikel 67 de volgende maatregelen aan:

[...]

- 2) maatregelen inzake het overschrijden van de buitengrenzen van de lidstaten, houdende:
  - a) normen en procedures die de lidstaten bij de uitvoering van personencontroles aan die grenzen in acht moeten nemen;
  - b) voorschriften inzake visa voor voorgenomen verblijven van ten hoogste drie maanden, met inbegrip van:
    - i) de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum, en van derde landen waarvan de onderdanen zijn vrijgesteld van deze plicht;
    - ii) de procedures en voorwaarden voor de afgifte van visa door de lidstaten;

iii) een uniform visummodel;

iv) voorschriften betreffende een uniform visum;

[...]"

5 Artikel 64, lid 1, EG luidt:

„Deze titel laat de uitoefening van de verantwoordelijkheden van de lidstaten ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid onverlet.”

6 Artikel 67, lid 1, EG luidt:

„Gedurende een overgangperiode van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam besluit de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie of op initiatief van een lidstaat, na raadpleging van het Europees Parlement.”

*De Overeenkomst ter uitvoering van het Schengen-akkoord, het Gemeenschappelijk handboek en de Gemeenschappelijke visuminstructie*

7 Volgens artikel 1 van het Protocol tot opnemng van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie, dat bij het Verdrag van Amsterdam aan het Verdrag

betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is gehecht (hierna: „protocol”), worden dertien lidstaten van de Europese Unie gemachtigd onderling een nauwere samenwerking aan te gaan binnen de werkingssfeer van het Schengen-acquis, zoals omschreven in de bijlage bij dit protocol.

- 8 Van het aldus omschreven Schengen-acquis maken onder meer deel uit het op 14 juni 1985 te Schengen ondertekende akkoord tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, van de Bondsrepubliek Duitsland en van de Franse Republiek betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (PB 2000, L 239, blz. 13; hierna: „Schengen-akkoord”) en de op 19 juni 1990 ondertekende Overeenkomst ter uitvoering van het Schengen-akkoord (PB 2000, L 239, blz. 19; hierna: „SUO”), met inbegrip van de besluiten van het bij de SUO ingestelde Uitvoerend Comité.
- 9 Titel II van de SUO bevat in de hoofdstukken 2 en 3 regels inzake de overschrijding van de buitengrenzen en inzake visa.
- 10 De nadere voorschriften voor de toepassing van die regels zijn vastgesteld in het Gemeenschappelijk handboek (hierna: „GH”) wat de controles aan de grenzen betreft, en in de Gemeenschappelijke instructies aan de diplomatieke en consulaire beroepsposen (PB 2002, C 313, blz. 1; hierna: „GVI”) wat de visumaanvragen betreft. De nieuwe versies van de GVI en het GH zijn krachtens artikel 132 van de SUO en op basis van de artikelen 3, lid 1, 5, lid 1, 6, lid 3, 8, 12, lid 3, en 17 daarvan vastgesteld bij besluit van het Uitvoerend Comité van 28 april 1999 betreffende de nieuwe versies van het Gemeenschappelijk handboek en van de Gemeenschappelijke visuminstructie [SCH/Com-ex (99) 13] (PB 2000, L 239, blz. 317; hierna: „besluit 99/13”).

- 11 Het GH en de GVI bevatten zowel gedetailleerde regelgeving als praktische instructies, respectievelijk bestemd voor de ambtenaren die controle uitoefenen aan de buitengrenzen van de overeenkomstsluitende partijen en voor hun consulaire ambtenaren met het oog op de gebruikelijke behandeling van visumaanvragen.
- 12 Voor bepaalde aspecten van de GVI moet nog worden verwezen naar verschillende besluiten van het Uitvoerend Comité. Het betreft de besluiten van 16 december 1998 [SCH/Com-ex (98) 56] (PB 2000, L 239, blz. 207; hierna: „besluit 98/56”) en 28 april 1999 [SCH/Com-ex (99) 14] (PB 2000, L 239, blz. 298; hierna: „besluit 99/14”), inzake de opstelling van een handboek van de documenten waarin een visum kan worden aangebracht. Verder voorziet het besluit van het Uitvoerend Comité van 21 november 1994 [SCH/Com-ex (94) 15 herz.] (PB 2000, L 239, blz. 165; hierna: „besluit 94/15”) in de invoering van een geautomatiseerde procedure voor raadpleging van de centrale autoriteiten zoals voorzien in artikel 17, lid 2, van de SUO.
- 13 Volgens artikel 2, lid 1, eerste alinea, van het protocol is vanaf de datum van inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam het Schengen-acquis met onmiddellijke ingang van toepassing op de dertien in artikel 1 van dit protocol genoemde lidstaten. Volgens diezelfde bepaling treedt de Raad in de plaats van het Uitvoerend Comité voor de uitoefening van de bevoegdheden daarvan.
- 14 Overeenkomstig artikel 2, lid 1, tweede alinea, tweede volzin, van het protocol heeft de Raad op 20 mei 1999 besluit 1999/436/EG aangenomen, tot vaststelling, in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en het Verdrag betreffende de Europese Unie, van de rechtsgrondslagen van elk van de bepalingen of besluiten die het Schengen-acquis vormen (PB L 176, blz. 17). Blijkens artikel 2 van dit besluit, in samenhang met bijlage A erbij, vormen de artikelen 62 EG en 63 EG de nieuwe rechtsgrondslag van besluit 99/13, en de artikelen 62, lid 2, sub b-ii, EG, 62 EG en 62, lid 2, sub b, EG de nieuwe rechtsgrondslag van respectievelijk de besluiten 98/56, 99/14 en 94/15.



*Besluit 1999/468/EG*

- 15 Artikel 1, eerste alinea, van besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PB L 184, blz. 23; hierna: „tweede comitologie-besluit”) luidt:

„Met uitzondering van gemotiveerde bijzondere gevallen waarin de Raad zich op grond van het basisbesluit het recht voorbehoudt bepaalde uitvoeringsbevoegdheden rechtstreeks uit te oefenen, worden aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheden verleend overeenkomstig de daartoe in het basisbesluit vastgestelde bepalingen. In die bepalingen worden de belangrijkste elementen van de aldus verleende bevoegdheden vastgesteld.”

*De bestreden verordeningen*

- 16 Na de vaststelling van besluit 1999/436 werd het opportuun geacht in een gemeenschapshandeling te bepalen volgens welke procedures maatregelen ter uitvoering en bijwerking van het GH en de GVI moesten worden vastgesteld.
- 17 Daartoe keurde de Raad de verordeningen nrs. 789/2001 en 790/2001 goed, respectievelijk op basis van artikel 62, punten 2 en 3, EG en de artikelen 62, punt 2, sub a en b, EG en 67, lid 1, EG.
- 18 Volgens de overwegingen 2 tot en met 4 van de considerans van verordening nr. 789/2001 en overweging 2 van de considerans van verordening nr. 790/2001 moeten bepaalde „gedetailleerde voorschriften en praktische procedures” betref-

fende respectievelijk de behandeling van visumaanvragen en de uitvoering van de controle en de bewaking aan de buitengrenzen in de GVI respectievelijk het GH en de bijlagen daarbij „regelmatig worden gewijzigd c.q. bijgewerkt in het licht van de operationele behoeften” van de ter zake bevoegde diensten.

- 19 De bestreden verordeningen stellen daarvoor twee procedures in. In artikel 1 wordt bepaald dat sommige daarin genoemde bepalingen door de Raad met eenparigheid van stemmen kunnen worden gewijzigd. Artikel 2 van de verordeningen stelt een procedure in waarbij de lidstaten de wijzigingen die zij wensen aan te brengen in een aantal daarin genoemde bepalingen van of delen van de bijlagen bij de GVI en het GH meedelen aan de secretaris-generaal van de Raad, die de leden van de Raad en de Commissie vervolgens in kennis stelt van die wijzigingen.

#### Verordening nr. 789/2001

- 20 Overweging 8 van de considerans van verordening nr. 789/2001 luidt:

„Aangezien de lidstaten een grotere rol spelen in de ontwikkeling van het visumbeleid — een politiek gevoelig beleidsterrein, met name wanneer het gaat om politieke relaties met derde landen — behoudt de Raad zich het recht voor om gedurende de overgangsperiode van vijf jaar genoemd in artikel 67, lid 1, van het Verdrag, de bovengenoemde gedetailleerde voorschriften en praktische procedures met eenparigheid van stemmen aan te nemen, te wijzigen of bij te werken, in afwachting van een toetsing door de Raad van de voorwaarden waaronder dergelijke uitvoeringsbevoegdheden na afloop van de genoemde overgangsperiode aan de Commissie zullen worden verleend.”

21 Artikel 1, leden 1 en 2, van de verordening luidt:

„1. De Raad, handelend bij eenparigheid van stemmen, op initiatief van een van zijn leden of op voorstel van de Commissie, wijzigt, indien nodig, de delen II, III, V, VI, VII en VIII van de GVI, alsmede bijlage 2 (uitgezonderd overzicht B en de visumvereisten voor de in overzicht A vermelde landen waarvoor geen voorafgaande raadpleging hoeft plaats te vinden), de delen I en III van bijlage 3, alsmede de bijlagen 6, 10, 11, 12, 13, 14 en 15 daarbij.

2. De Raad, handelend bij eenparigheid van stemmen, op initiatief van een van zijn leden of op voorstel van de Commissie, wijzigt, indien nodig, de inleiding en de delen I, II en III van het document ‚Schengen-raadplegingsnetwerk (Bestek)’, alsmede de bijlagen 2, 2A, 3, 4, 5, 7 en 8 daarbij.”

22 De bepalingen van de GVI die de Raad krachtens artikel 1 van verordening nr. 789/2001 kan wijzigen, betreffen de volgende onderwerpen:

- de diplomatieke of consulaire post die bevoegd is voor de aanvraag van een visum voor een verblijf van ten hoogste drie maanden (deel II van de GVI);
  
- de ontvangst van de visumaanvraag voor een verblijf van ten hoogste drie maanden (deel III van de GVI);

- de behandeling en beslissing (deel V van de GVI);
  
- de invulling van de visumsticker (deel VI van de GVI);
  
- het beheer en de organisatie van de dienst „Visa” (deel VII van de GVI);
  
- de consulaire samenwerking ter plekke (deel VIII van de GVI);
  
- de regeling voor reisverkeer van houders van diplomatieke, officiële of dienstpaspooten, alsmede voor houders van door bepaalde internationale intergouvernementele organisaties aan hun ambtenaren afgegeven vrijgeleides (bijlage 2 bij de GVI, uitgezonderd overzicht B en de visumvereisten voor de in overzicht A vermelde landen waarvoor geen voorafgaande raadpleging hoeft plaats te vinden);
  
- de gemeenschappelijke lijst van derde landen waarvan de onderdanen of houders van door deze derde landen afgegeven reisdocumenten door alle lidstaten die partij zijn bij het Schengen-akkoord (hierna: „Schengenstaten”) aan de transitvisumplicht voor luchthavens zijn onderworpen (bijlage 3, deel I, bij de GVI);
  
- de lijst van verblijfstitels van lidstaten van de Europese Economische Ruimte waarvan de houders van de transitvisumplicht voor luchthavens zijn vrijgesteld (bijlage 3, deel III, bij de GVI);

- de lijst van honorair consuls die bij wijze van uitzondering en als overgangsmaatregel tot visumafgifte bevoegd zijn (bijlage 6 bij de GVI);
  
- de instructies betreffende de inschrijving van vermeldingen in de machineleesbare zone (bijlage 10 bij de GVI);
  
- de criteria voor de vaststelling of in een reisdocument een visum kan worden aangebracht (bijlage 11 bij de GVI);
  
- de legesrechten (in euro) ter dekking van de administratieve kosten van de behandeling van de visumaanvraag (bijlage 12 bij de GVI);
  
- de aanwijzingen voor invulling van de visumsticker (bijlage 13 bij de GVI);
  
- de verplichtingen voor het informeren van de overeenkomstsluitende partijen bij afgifte van een visum met territoriaal beperkte geldigheid, alsmede bij annulering, intrekking en beperking van de geldigheidsduur van uniforme visa en bij afgifte van nationale verblijfstitels (bijlage 14 bij de GVI);
  
- de modellen van de door de overeenkomstsluitende partijen vervaardigde geharmoniseerde formulieren ter staving van een uitnodiging, een garantstellingsverklaring (-toezegging) of huisvestingsverklaring (bijlage 15 bij de GVI).

23 Verder luidt overweging 10 van de considerans van verordening nr. 789/2001:

„Evenzo moet er een procedure worden vastgesteld om de leden van de Raad en de Commissie onverwijld in kennis te stellen van alle wijzigingen in het handboek inzake documenten waarin een visum kan worden aangebracht, in het handboek betreffende de afgifte van Schengenvisa in derde landen waar niet alle Schengenstaten vertegenwoordigd zijn, in de bijlagen 6 en 9 van het document ‚Schengen-raadplegingsnetwerk (Bestek)’, alsmede in die bijlagen van de GVI die geheel of gedeeltelijk bestaan uit overzichten met feitelijke informatie die door elke lidstaat volgens de door hem toegepaste voorschriften moet worden verstrekt, en waarvan de aanneming, wijziging of bijwerking derhalve niet bij besluit van de Raad hoeft plaats te vinden.”

24 Artikel 2 van die verordening luidt:

„1. Iedere lidstaat stelt de secretaris-generaal van de Raad in kennis van de wijzigingen die hij wenst aan te brengen in deel III van bijlage 1, overzicht A van bijlage 2 (met uitzondering van de visumvereisten voor de in dat overzicht vermelde landen waarvoor voorafgaande raadpleging dient plaats te vinden) en overzicht B van bijlage 2, deel II van bijlage 3, en de bijlagen 4, 5, 7 en 9 van de GVI, in het handboek inzake documenten waarin een visum kan worden aangebracht, alsmede in het handboek betreffende de afgifte van Schengenvisa in derde staten waar niet alle Schengenstaten vertegenwoordigd zijn en in de bijlagen 6 en 9 van het document ‚Schengen-raadplegingsnetwerk (Bestek)’.

2. Indien een lidstaat een wijziging wenst aan te brengen in bijlage 4, 5B, 5C, 7 of 9, van de GVI legt deze eerst een wijzigingsvoorstel voor aan de andere lidstaten, zodat deze in de gelegenheid gesteld worden om daarop commentaar te leveren.

3. Krachtens de leden 1 en 2 aangebrachte wijzigingen worden geacht van kracht te worden op de datum waarop de secretaris-generaal de leden van de Raad en de Commissie in kennis stelt van deze wijzigingen.”

25 De bepalingen van de GVI die volgens artikel 2 van verordening nr. 789/2001 door de lidstaten kunnen worden gewijzigd, betreffen de volgende onderwerpen:

- de lijst van staten waarvan de onderdanen in één of meer Schengenstaten niet visumplichtig zijn voorzover zij houder zijn van een diplomatiek, officieel of dienstpaspoort, en wel visumplichtig zijn voorzover zij houder zijn van een gewoon paspoort (bijlage 2, overzicht A, bij de GVI, met uitzondering van de visumvereisten voor de in dat overzicht vermelde landen waarvoor voorafgaande raadpleging dient plaats te vinden);
- de lijst van staten waarvan de onderdanen in één of meer Schengenstaten wel visumplichtig zijn voorzover zij houder zijn van een diplomatiek, officieel of dienstpaspoort, en niet visumplichtig zijn voorzover zij houder zijn van een gewoon paspoort (bijlage 2, overzicht B, bij de GVI);
- de gemeenschappelijke lijst van derde landen waarvan de onderdanen of houders van door deze derde landen afgegeven reisdocumenten door sommige Schengenstaten aan de transitvisumplicht voor luchthavens zijn onderworpen (bijlage 3, deel II, bij de GVI);
- de lijst van documenten die recht geven op visumvrije binnenkomst (bijlage 4 bij de GVI);

- de lijst van visumaanvragen waarvoor overeenkomstig artikel 17, lid 2, van de SUO voorafgaande raadpleging van de centrale autoriteit van de betrokken lidstaat dient plaats te vinden (bijlage 5A bij de GVI);
  
- de lijst van visumaanvragen waarvoor overeenkomstig artikel 17, lid 2, van de SUO voorafgaande raadpleging van de centrale autoriteiten van de andere overeenkomstsluitende partijen dient plaats te vinden (bijlagen 5B en 5C bij de GVI);
  
- de jaarlijks voor grensoverschrijding door de nationale autoriteiten vastgestelde richtbedragen (dat wil zeggen de voldoende middelen van bestaan) (bijlage 7 bij de GVI);
  
- de gegevens die in voorkomend geval door de autoriteiten moeten worden vermeld in de zone „opmerkingen” van de visumsticker (bijlage 9 bij de GVI);
  
- sommige aspecten van de geautomatiseerde procedure voor raadpleging met het oog op de afgifte van visa [bijlagen 6 en 9 bij het „Schengen-raadplegings-netwerk (Bestek)”].

Verordening nr. 790/2001

<sup>26</sup> Overweging 5 van de considerans van verordening nr. 790/2001, dat in nagenoeg identieke bewoordingen is gesteld als overweging 8 van de considerans van verordening nr. 789/2001, luidt:



„Aangezien de lidstaten een grotere rol spelen in de ontwikkeling van het grensbeleid — een politiek gevoelig beleidsterrein, met name wanneer het gaat om politieke relaties met derde landen — behoudt de Raad zich het recht voor om gedurende de overgangperiode van vijf jaar genoemd in artikel 67, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, de bovengenoemde gedetailleerde voorschriften en praktische procedures met eenparigheid van stemmen aan te nemen, te wijzigen of bij te werken, in afwachting van een toetsing door de Raad van de voorwaarden waaronder dergelijke uitvoeringsbevoegdheden na afloop van de genoemde overgangperiode aan de Commissie zullen worden verleend.”

27 Artikel 1, lid 1, van die verordening luidt:

„De Raad wijzigt met eenparigheid van stemmen, op initiatief van een van zijn leden of op voorstel van de Commissie, indien nodig, de punten 1.2, 1.3, 1.3.1, 1.3.3, 2.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.1.4, 3.2.4, 4.1, 4.1.1, 4.1.2 van deel I en de punten 1.1, 1.3, 1.4.1, 1.4.1a, 1.4.4, 1.4.5, 1.4.6, 1.4.7, 1.4.8, 2.1, 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4, 2.3, 3.1, 3.2, 3.3.1, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4, 3.3.5, 3.3.6, 3.3.7, 3.3.8, 3.4, 3.5, 4.1, 4.2, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5.6, 6.4, 6.5, 6.6, 6.7, 6.8, 6.9, 6.10 en 6.11 van deel II van het gemeenschappelijk handboek, alsmede bijlage 9 daarvan.”

28 De bepalingen van het GH die de Raad krachtens artikel 1 van verordening nr. 790/2001 kan wijzigen, betreffen de volgende onderwerpen:

- de grensoverschrijding via de aangewezen grensdoorlaatposten (deel I, punt 1.2, van het GH);
- de grensoverschrijding buiten die posten (deel I, punten 1.3, 1.3.1 en 1.3.3, van het GH);

- de naar landen ingedeelde lijst van de voor het overschrijden van de buitengrenzen als geldig erkende documenten welke van een visum zijn voorzien (deel I, punt 2.1, van het GH);
  
- de technische beschrijving van de visumsticker die is opgenomen in bijlage 6 bij het GH (deel I, punt 3.1.2, van het GH);
  
- de modellen van visumstickers met mogelijke varianten van ingevulde gegevens als opgenomen in bijlage 7 bij het GH (deel I, punt 3.1.3, van het GH);
  
- de regel dat „[d]e op de sticker aangebrachte gegevens [...] in het Engels, het Frans en de respectieve nationale talen [zijn] gesteld” (deel I, punt 3.1.4, van het GH);
  
- de regel dat „[d]e beginselen en procedures voor mededeling aan de overeenkomstsluitende partijen bij afgifte van visa met territoriaal beperkte geldigheid, alsmede bij annulering, intrekking en beperking van de geldigheidsduur van visa en bij afgifte van nationale verblijfstitels [...] in bijlage 8a [zijn] vervat” (deel I, punt 3.2.4, van het GH);
  
- het bewijs c.q. aannemelijk maken van de redenen van binnenkomst (deel I, punten 4.1, 4.1.1 en 4.1.2, van het GH);
  
- de met de uitoefening van de controle- en de bewakingsmaatregelen belaste ambtenaren (deel II, punt 1.1, van het GH);

- de wijze van controle (deel II, punt 1.3, van het GH);
  
- een aantal gedetailleerde bepalingen betreffende de modaliteiten inzake weigering van toegang (deel II, punten 1.4.1, 1.4.1a en 1.4.4 tot en met 1.4.8, van het GH);
  
- de gedetailleerde bepalingen betreffende het aanbrengen van stempels (deel II, punt 2.1, van het GH);
  
- een aantal gedetailleerde bepalingen betreffende de bewaking van de buitengrenzen buiten de grensdoorlaatposten en de vastgestelde openingstijden (deel II, punten 2.2.2, 2.2.3 en 2.2.4, van het GH);
  
- de lijst van gegevens die moeten worden geregistreerd (deel II, punt 2.3, van het GH);
  
- de controle op het wegverkeer (deel II, punt 3.1, van het GH);
  
- de controle op het spoorwegverkeer (deel II, punt 3.2, van het GH);
  
- de procedure voor de vaststelling van de plaats van de personencontrole, inclusief de controle van de door hen meegevoerde handbagage, in het internationale burgerluchtvaartverkeer (deel II, punt 3.3.1, van het GH);

- aanvullende bepalingen betreffende de personencontrole in het internationale burgerluchtvaartverkeer (deel II, punten 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4 en 3.3.5, van het GH);
- de controleprocedures op secundaire luchthavens (deel II, punt 3.3.6, van het GH);
- de regel dat „[t]er voorkoming van gevaar [...] controle [dient] plaats te vinden van passagiers van vluchten waarvoor niet met zekerheid is vast te stellen dat zij uitsluitend van en naar het grondgebied van de overeenkomstsluitende partijen zonder landing op het grondgebied van een derde staat hebben plaatsgevonden” (deel II, punt 3.3.7, van het GH);
- de controle op de zeescheepvaart, niet zijnde een regelmatige veerverbinding en tevens niet behorende tot de pleziervaart, kustvisvangst of binnenvaart (deel II, punt 3.4, van het GH);
- de controle op de binnenvaart (deel II, punt 3.5, van het GH);
- de informatie-uitwisseling (deel II, punt 4.1, van het GH);
- de detachering van contactambtenaren (deel II, punt 4.2, van het GH);
- de afgifte van een visum aan de grens (deel II, punten 5.2 tot en met 5.6, van het GH);

- de bijzondere regels betreffende de controle van piloten en andere bemanningsleden van vliegtuigen (deel II, punt 6.4, van het GH);
  
- de bijzondere regels betreffende de controle van zeelieden (deel II, punt 6.5, van het GH);
  
- de bijzondere regels betreffende de controle van houders van een diplomatiek, officieel of dienstpaspoot (deel II, punt 6.6, van het GH);
  
- de bijzondere regels betreffende de controle van grensarbeiders (deel II, punt 6.7, van het GH);
  
- de bijzondere regels betreffende de controle van minderjarigen (deel II, punt 6.8, van het GH);
  
- de bijzondere regels betreffende de controle van groepsreizen (deel II, punt 6.9, van het GH);
  
- de bijzondere regels betreffende de controle van vreemdelingen die aan de grens om asiel verzoeken (deel II, punt 6.10, van het GH);
  
- de bijzondere regels betreffende de controle van leden van internationale organisaties (deel II, punt 6.11, van het GH);

— de modellen van het visum voor verblijf van langere duur (bijlage 9 bij het GH).

29 Overweging 7 van de considerans van verordening nr. 790/2001, dat op vergelijkbare wijze is verwoord als overweging 10 van de considerans van verordening nr. 789/2001, luidt:

„Evenzo moet er een procedure worden vastgesteld om de leden van de Raad en de Commissie onverwijld in kennis te stellen van alle wijzigingen in die bijlagen van het gemeenschappelijk handboek die geheel of gedeeltelijk bestaan uit overzichten met feitelijke informatie die door elke lidstaat volgens de door hem toegepaste voorschriften moet worden verstrekt, en waarvan de aanneming, wijziging of bijwerking derhalve niet bij besluit van de Raad hoeft plaats te vinden.”

30 Artikel 2 van verordening nr. 790/2001 luidt:

„1. Iedere lidstaat stelt de secretaris-generaal van de Raad in kennis van de wijzigingen die hij wenst aan te brengen in punt 1.3.2 van deel I en in de bijlagen 1, 2, 3, 7, 12, 13 van het gemeenschappelijk handboek.

2. Krachtens lid 1 aangebrachte wijzigingen worden geacht van kracht te worden op de datum waarop de secretaris-generaal de leden van de Raad en de Commissie in kennis stelt van die wijzigingen.”

31 De bepalingen van het GH die volgens artikel 2 van verordening nr. 790/2001 door de lidstaten kunnen worden gewijzigd, betreffen de volgende onderwerpen:

- de regel dat „[o]nderdanen van het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden [...] voor binnenkomst de grens van de staat waarvan zij de nationaliteit bezitten, op iedere willekeurige plaats [mogen] overschrijden” (deel I, punt 1.3.2, van het GH);
  
- de aangewezen grensdoorlaatposten in de zin van deel I, punt 1.2, van het GH (bijlage 1 bij het GH);
  
- de modellen van visumstickers in de zin van deel I, punt 3.1.3, van het GH (bijlage 7 bij het GH);
  
- de modellen van inlegvellen, dat wil zeggen visumverklaringen (bijlage 12 bij het GH);
  
- de modellen van door het ministerie van Buitenlandse Zaken afgegeven kaarten (bijlage 13 bij het GH).

<sup>32</sup> De bijlagen 2 en 3 bij het GH, die worden genoemd in artikel 2, lid 1, van verordening nr. 790/2001, zijn geschrapt bij beschikking 2002/352/EG van de Raad van 25 april 2002 betreffende de herziening van het Gemeenschappelijk handboek (PB L 123, blz. 47).

## Het beroep

- 33 Ter ondersteuning van haar beroep voert de Commissie twee middelen aan. Het eerste is ontleend aan schending van artikel 202 EG en artikel 1 van het tweede comitologiebesluit, nu de Raad zich in de artikelen 1 van de bestreden verordeningen ten onrechte en zonder afdoende motivering uitvoeringsbevoegdheden heeft voorbehouden. Het tweede middel is ontleend aan schending van artikel 202 EG, nu de artikelen 2 van de bestreden verordeningen de lidstaten de bevoegdheid verlenen om zelf bepaalde punten van de GVI en bepaalde besluiten van het Uitvoerend Comité tot aanvulling daarvan alsmede sommige punten van het GH te wijzigen.

*Het eerste middel, betreffende het voorbehouden van bevoegdheden aan de Raad*

### Argumenten van partijen

- 34 Het eerste middel bestaat uit twee onderdelen. In het eerste onderdeel stelt de Commissie dat de Raad niet heeft aangetoond dat de uitvoeringsmaatregelen waarin de bestreden verordeningen voorzien, dusdanig specifiek zijn dat de uitoefening van uitvoeringsbevoegdheden door de Raad gerechtvaardigd zou kunnen zijn. Blijkens overweging 8 van de considerans van verordening nr. 789/2001 en overweging 5 van de considerans van verordening nr. 790/2001 heeft de Raad een „algemene” motivering gegeven die kan gelden voor een geheel gebied van de GVI en het GH, veeleer dan voor een specifieke maatregel.
- 35 In die punten wordt immers noch de aard, noch de inhoud van de betrokken uitvoeringsbevoegdheden gepreciseerd, waaruit zou blijken waarom het nodig is dat



de Raad zelf die bevoegdheden uitoefent; een loutere verwijzing naar het visumbeleid en de grensbewaking in het algemeen kan niet volstaan om de specificiteit van de te nemen maatregelen aan te tonen.

- 36 Ook een rechtvaardiging op grond zowel van de „grotere rol van de lidstaten”, die volgens de Commissie slechts verband kan houden met de omstandigheid dat de lidstaten in het kader van titel IV van het Verdrag wetgevende initiatieven kunnen nemen, als van de gevoeligheid, met name wat de politieke relaties met derde landen betreft, van vraagstukken betreffende de grensbewaking en de afgifte van visa, hetgeen juist de grotere rol van de lidstaten verklaart, kan gelden voor elke uitvoeringsmaatregel in het kader van titel IV.
- 37 Ten slotte bevestigen de verwijzing naar de overgangsperiode van vijf jaar genoemd in artikel 67, lid 1, EG, en de verbintenis van de Raad om „de voorwaarden” te toetsen „waaronder dergelijke uitvoeringsbevoegdheden” na afloop van die periode „aan de Commissie zullen worden verleend”, duidelijk dat de reden waarom de Raad zich uitvoeringsbevoegdheden heeft voorbehouden niet is gelegen in de aard of de inhoud van de basisbesluiten, maar in het feit dat deze onder titel IV van het Verdrag vallen.
- 38 In het tweede onderdeel van het eerste middel stelt de Commissie dat de Raad, los van het specifieke karakter van de uitvoeringsmaatregelen, de motiveringsplicht van artikel 253 EG niet is nagekomen. Een motivering op grond van de institutionele bijzonderheden van titel IV van het Verdrag en van het gevoelige karakter van de betrokken beleidsterreinen kan geen rechtvaardiging opleveren voor het besluit van de Raad om zich de bij de bestreden verordeningen bedoelde uitvoeringsbevoegdheden voor te behouden.
- 39 Aangaande de institutionele bijzonderheden van titel IV van het Verdrag stelt de Commissie dat onderwerpen als de buitengrenzen, het asielrecht, de immigratie en

de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken, die vroeger onder titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie vielen, zijn „gecommunautariseerd”.

- 40 Stellig zijn de lidstaten bevoegd om gedurende een overgangperiode van vijf jaar, genoemd in artikel 67, lid 1, EG, wetgevende initiatieven te nemen, en bevat artikel 68 EG afwijkende bepalingen waar het de procedure van artikel 234 EG betreft. De bijzondere of afwijkingsbepalingen van titel IV van het EG-Verdrag kunnen evenwel niet beletten dat gebruik wordt gemaakt van de krachtens artikel 202 EG ingestelde comitologieprocedures.
- 41 Bovendien is de Commissie, ook al moest worden aangenomen dat de grensbewaking en de afgifte van visa gevoelige domeinen zijn, in staat dergelijke kwesties te behandelen en kan zij hoe dan ook niet optreden zonder de lidstaten overeenkomstig de comitologieprocedures bij de besluitvorming te betrekken. Zij beklemtoont de institutionele rol die het Verdrag haar toebedeelt inzake de relaties met derde landen, met name in de fase van onderhandelingen over externe overeenkomsten. Zij wijst er ook op dat sommige aspecten van het visumbeleid, met name de bepaling van de staten waarvan de onderdanen een visum nodig hebben, reeds voor de goedkeuring van het Verdrag van Amsterdam binnen het communautaire kader vielen. Ten slotte betreffen die domeinen slechts procedurele en formele kwesties.
- 42 De Raad stelt vooraf dat de GVI en het GH hybride instrumenten zijn, in die zin dat zij beide zowel wetgevende, uitvoerende als feitelijke bepalingen bevatten. De bestreden verordeningen houden met deze bijzonderheid rekening doordat zij voorzien in drie verschillende procedures voor de wijziging van de GVI en het GH. Volgens overweging 11 van de considerans van verordening nr. 789/2001 en overweging 8 van de considerans van verordening nr. 790/2001 kunnen de bepalingen van normatieve aard slechts worden gewijzigd overeenkomstig de relevante bepalingen van het EG-Verdrag; de bepalingen van uitvoerende aard

kunnen slechts worden gewijzigd overeenkomstig de procedure van artikel 1 van elk van de bestreden verordeningen, waarbij enkel de wijzigingen van deze bepalingen als uitvoeringsmaatregelen kunnen worden beschouwd; de feitelijke informatie ten slotte kan slechts worden gewijzigd overeenkomstig de procedure van artikel 2 van elk van de verordeningen.

- 43 De Raad merkt vooraf ook op dat de GVI en het GH inhoudelijk vele punten gemeen hebben omdat de instanties die bevoegd zijn voor visa en die welke bevoegd zijn voor de grensbewaking bij de vervulling van hun respectieve taak vaak dezelfde gegevens moeten raadplegen, hetgeen verklaart waarom de bij de bestreden verordeningen ingestelde procedures vergelijkbaar zijn.
- 44 In antwoord op het eerste middel stelt de Raad dat in overweging 8 van de considerans van verordening nr. 789/2001 en overweging 5 van de considerans van verordening nr. 790/2001 duidelijk wordt gesteld dat het voorbehouden van uitvoeringsbevoegdheden specifiek geldt voor de wijziging van bepaalde „gedetailleerde voorschriften en praktische procedures” in de GVI en het GH. De aard en de inhoud van die bepalingen zijn meer gedetailleerd omschreven in de daaraan voorafgaande punten, namelijk de overwegingen 1, 2 en 5 van de considerans van verordening nr. 789/2001 en de overwegingen 1 en 2 van de considerans van verordening nr. 790/2001. De gegeven motivering heeft dus geen algemeen karakter en kan niet alle in het kader van titel IV van het Verdrag genomen maatregelen omvatten. De Raad preciseert dienaangaande dat hij op grond van die titel reeds talrijke handelingen heeft vastgesteld, waaronder op het gebied van visa, zonder dat hij zich uitvoeringsbevoegdheden heeft voorbehouden.
- 45 De redenen waarom de Raad zich in casu uitvoeringsbevoegdheden heeft voorbehouden, zijn dezelfde als die waarom de auteurs van het Verdrag van Amsterdam de lidstaten gedurende een aanvankelijke termijn van vijf jaar een initiatiefbevoegdheid in het kader van titel IV van het EG-Verdrag hebben verleend. Om dezelfde redenen heeft de Raad ook bepaald dat de betrokken maatregelen slechts met eenparigheid van stemmen kunnen worden gewijzigd en bijgewerkt.

- 46 De Raad beklemtoont dienaangaande dat het Schengen-acquis vlak vóór de vaststelling van de bestreden verordeningen in het kader van de Europese Unie is opgenomen en dat de Gemeenschap toen nieuwe bevoegdheden inzake het visumbeleid en de grenscontrole zijn verleend.
- 47 Juist omdat het besluit om zich uitvoeringsbevoegdheden voor te behouden een uitzondering en niet de regel is, heeft de Raad, hoewel het een gevoelige materie betreft, te kennen gegeven dat hij de voorwaarden zou toetsen waaronder dergelijke bevoegdheden na afloop van de in artikel 67, lid 1, EG genoemde overgangperiode van vijf jaar aan de Commissie zullen worden verleend. De termijn van drie jaar die nog overbleef alvorens die periode verstreek, was een redelijke termijn om hem in staat te stellen te beoordelen of de redenen waarom hij zich aanvankelijk uitvoeringsbevoegdheden had voorbehouden, nog steeds bestonden.
- 48 De Raad betwist dat hij zich uitvoeringsbevoegdheden heeft voorbehouden omdat de maatregelen in kwestie onder titel IV van het Verdrag vallen. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam heeft hij op de onder die titel vallende gebieden trouwens talrijke maatregelen vastgesteld die comitologiebepalingen bevatten.

#### Beoordeling door het Hof

- 49 Vooraf zij eraan herinnerd dat volgens artikel 1, eerste alinea, van het tweede comitologiebesluit aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheden worden verleend, met uitzondering van gemotiveerde bijzondere gevallen waarin de Raad zich op grond van het basisbesluit het recht voorbehoudt bepaalde uitvoeringsbevoegdheden rechtstreeks uit te oefenen. Deze bepaling neemt daarmee enkel de vereisten over die zowel in artikel 202, derde streepje, EG als in artikel 253 EG zijn geformuleerd.

- 50 Dienaangaande heeft het Hof in het arrest van 24 oktober 1989, Commissie/Raad (16/88, Jurispr. blz. 3457, punt 10), geoordeeld dat sinds de wijziging van artikel 145 EG-Verdrag (thans artikel 202 EG) door de Europese Akte, de Raad slechts in welbepaalde gevallen de uitoefening van bepaalde uitvoeringsbevoegdheden rechtstreeks aan zich kan houden, welke beslissing omstandig moet worden gemotiveerd.
- 51 Derhalve moet de Raad aan de hand van de aard en de inhoud van het basisbesluit dat moet worden uitgevoerd of gewijzigd, naar behoren motiveren waarom een uitzondering wordt gemaakt op de regel dat in het stelsel van het Verdrag, wanneer op gemeenschapsniveau uitvoeringsmaatregelen van een basisbesluit moeten worden vastgesteld, die bevoegdheid normaal door de Commissie dient te worden uitgeoefend.
- 52 In casu heeft de Raad in overweging 8 van de considerans van verordening nr. 789/2001 en overweging 5 van de considerans van verordening nr. 790/2001 uitdrukkelijk verwezen naar de grotere rol die de lidstaten spelen inzake visa en grensbewaking, en naar de gevoeligheid van die beleidsterreinen, met name wanneer het gaat om politieke relaties met derde landen.
- 53 Dergelijke overwegingen zijn onbetwistbaar zowel algemeen als beknopt. Bezien in hun juiste context, doen zij evenwel duidelijk uitkomen waarom het gerechtvaardigd is de uitvoering aan de Raad voor te behouden, en stellen zij het Hof in staat zijn controle uit te oefenen.
- 54 In de eerste plaats waren voor de inwerkingwerking van het Verdrag van Amsterdam, twee jaar voor de vaststelling van de bestreden verordeningen, het visumbeleid — behalve de bepaling van de derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten in het bezit moeten zijn van

een visum, zoals geregeld bij artikel 100 C, lid 1, EG-Verdrag (ingetrokken bij het Verdrag van Amsterdam) — en het beleid inzake de buitengrenzen immers geheel onttrokken aan de bevoegdheid van de Europese Gemeenschap, maar vielen zij onder de procedures van titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

- 55 In de tweede plaats bevat titel IV van het EG-Verdrag in de artikelen 67 EG en 68 EG afwijkende of bijzondere bepalingen van evolutieve aard met betrekking tot de procedures voor de vaststelling van het afgeleide recht en voor de prejudiciële verwijzing. Zo voorziet artikel 67, leden 1 en 2, EG in een overgangperiode van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, tijdens welke in beginsel de Raad met eenparigheid van stemmen besluit op voorstel van de Commissie of op initiatief van een lidstaat, na raadpleging van het Europees Parlement. Na deze periode treedt de Raad uitsluitend op voorstel van de Commissie regelgevend op en kan hij met eenparigheid van stemmen besluiten dat de procedure van artikel 251 EG moet worden toegepast op alle onder titel IV vallende gebieden, dan wel enkel op delen ervan, en dat de bepalingen betreffende de bevoegdheden van het Hof van Justitie worden aangepast.
- 56 Dergelijke bepalingen getuigen van het specifieke karakter van het door de bestreden verordeningen bestreken gebied, dat tot 1 mei 1999 in wezen viel onder de procedures van titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie, aangezien de auteurs van het EG-Verdrag de Commissie ter zake niet van meet af aan een initiatiefmonopolie hebben willen verlenen.
- 57 In de derde plaats is de inhoud van de in artikel 1 van de bestreden verordeningen limitatief opgesomde bepalingen duidelijk omschreven. Hoewel zij een groot deel van de GVI en het GH omvatten, beslaan zij evenwel geenszins de gehele materie van de visa en de controle van de buitengrenzen.

- 58 In de vierde plaats blijkt uit overweging 8 van de considerans van verordening nr. 789/2001 en overweging 5 van de considerans van verordening nr. 790/2001 dat de Raad zich ertoe heeft verbonden de voorwaarden te toetsen waaronder de bij die verordeningen voorbehouden uitvoeringsbevoegdheden na een overgangperiode van drie jaar aan de Commissie kunnen worden verleend.
- 59 Om al deze redenen, die genoegzaam blijken uit de consideransen van de bestreden verordeningen en hun context, moet worden vastgesteld dat de Raad redelijkerwijs mocht aannemen dat hij te maken had met een bijzonder geval en dat hij zijn besluit om zich bij wijze van overgangsmaatregel de bevoegdheid tot uitvoering van een limitatief opgesomd aantal bepalingen van de GVI en het GH voor te behouden, overeenkomstig artikel 253 EG naar behoren heeft gemotiveerd.
- 60 De omstandigheid dat overweging 8 van de considerans van verordening nr. 789/2001 en overweging 5 van de considerans van verordening nr. 790/2001 nagenoeg identiek zijn geformuleerd, kan als zodanig aan deze conclusie niet afdoen, met name gelet op het nauwe verband dat onbetwistbaar bestaat tussen het terrein van de visa en dat van de controle van de grenzen.
- 61 Derhalve moet het eerste middel ter ondersteuning van het beroep van de Commissie worden afgewezen.

*Het tweede middel, betreffende de aan de lidstaten verleende uitvoeringsbevoegdheid*

Argumenten van partijen

- 62 In haar tweede middel stelt de Commissie dat de procedure voor wijziging of bijwerking van de GVI en het GH door de lidstaten, waarin artikel 2 van de

bestreden verordeningen voorziet, indruist tegen artikel 202 EG. Deze laatste bepaling, die de Raad enkel de mogelijkheid biedt zich uitvoeringsbevoegdheden voor te behouden of die aan de Commissie te verlenen, staat een dergelijke procedure namelijk niet toe.

- 63 Ook al heeft die procedure betrekking op feitelijke informatie waarover de lidstaten beschikken, die informatie is opgenomen in instrumenten waarvan de rechtsgrondslag krachtens besluit 1999/436 wordt gevormd door bepalingen van het EG-Verdrag, zodat die instrumenten moeten worden gewijzigd volgens de gewone institutionele regels.
- 64 De Raad werpt tegen dat de krachtens artikel 2 van de bestreden verordeningen aangebrachte wijzigingen van de GVI en het GH niet als uitvoeringsmaatregelen kunnen worden aangemerkt, maar deel uitmaken van een mechanisme van informatie-uitwisseling. Blijkens overweging 10 van de considerans van verordening nr. 789/2001 en overweging 7 van de considerans van verordening nr. 790/2001 gaat het immers om feitelijke informatie die slechts door elke lidstaat kan worden verstrekt. Artikel 202 EG is dan ook irrelevant.

#### Beoordeling door het Hof

- 65 Uit artikel 2 van de bestreden verordeningen blijkt duidelijk dat, ondanks het gebruik van het werkwoord „wensen”, elke lidstaat zelf, soms in overleg met de andere lidstaten, de inhoud van een aantal bepalingen van de GVI en het GH kan wijzigen. Volgens overweging 10 van de considerans van verordening nr. 789/2001 en overweging 7 van de considerans van verordening nr. 790/2001 worden „de leden van de Raad en de Commissie” immers „onverwijld in kennis [gesteld] van alle wijzigingen”, hetgeen betekent dat de bevoegdheid tot wijziging aan de lidstaten toekomt.



- 66 In dit verband moet worden vastgesteld dat artikel 202, derde streepje, EG weliswaar de kwestie van de uniforme uitvoering van de basisbesluiten van de Raad of van de Raad en het Europees Parlement regelt, en derhalve de verdeling van de uitvoeringsbevoegdheden tussen de Raad en de Commissie, maar geen betrekking heeft op de bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en de lidstaten.
- 67 Onderzocht moet worden of de Raad voor de uitvoering van sommige bepalingen van of bijlagen bij de GVI en het GH verplicht was de communautaire procedures te hanteren, dan wel of de bevoegdheid om die bepalingen of bijlagen te wijzigen zonder aantasting van het gemeenschapsrecht aan de lidstaten kon worden verleend.
- 68 In casu stelt de Raad dat de bepalingen die door de lidstaten kunnen worden gewijzigd, slechts feitelijke informatie bevatten die enkel deze op nuttige wijze kunnen verstrekken.
- 69 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de GVI en het GH door het Uitvoerend Comité zijn vastgesteld toen de betrokken materie onder de intergouvernementele samenwerking viel. De opneming daarvan in het kader van de Europese Unie vanaf de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam had als zodanig niet tot gevolg dat de lidstaten meteen de bevoegdheden werden ontnomen die zij krachtens die handelingen voor de goede toepassing ervan mochten uitoefenen.
- 70 In deze zeer bijzondere overgangssituatie, in afwachting van de ontwikkeling van het Schengen-acquis in het juridische en institutionele kader van de Europese Unie, kan de Raad niet worden verweten dat hij een procedure heeft ingesteld voor de mededeling door de lidstaten van de wijzigingen die zij eenzijdig of in overleg met de andere lidstaten mogen aanbrengen in sommige bepalingen van de GVI of het GH,

waarvan de inhoud uitsluitend afhankelijk is van informatie waarover alleen zij beschikken. Een dergelijke grief zou pas kunnen slagen indien werd aangetoond dat de aldus ingevoerde procedure de doeltreffende of juiste toepassing van de GVI of het GH schaadt.

- 71 De Commissie, die niet heeft betwist dat de informatie in de bepalingen die door de lidstaten kunnen worden gewijzigd, van feitelijke aard is, noch dat zij enkel door de lidstaten op nuttige wijze kan worden verstrekt, heeft echter voor elk van die bepalingen niet aangetoond of zelfs maar gepoogd aan te tonen dat een uniforme procedure voor de bijwerking van de GVI en het GH moest worden gehanteerd, teneinde de goede toepassing daarvan te garanderen. Zij heeft enkel in replek bij wijze van voorbeeld de bijlagen 4 en 5 bij de GVI onderzocht.
- 72 In die omstandigheden meent het Hof dat het zijn toetsing moet beperken tot de beoordeling van de wettigheid van artikel 2 van verordening nr. 789/2001 voorzover het ziet op de bijlagen 4 en 5 bij de GVI, de enige die de Commissie in haar memories heeft onderzocht.
- 73 Dienaangaande blijkt uit artikel 2, lid 2, van verordening nr. 789/2001 dat indien een lidstaat een wijziging wenst aan te brengen in met name de bijlagen 4, 5B en 5C, bij de GVI, hij eerst een wijzigingsvoorstel voorlegt aan de andere lidstaten, die daarop commentaar kunnen leveren.
- 74 Wat bijlage 4 bij de GVI betreft, die een lijst bevat van door elke lidstaat afgegeven documenten die recht geven op visumvrije binnenkomst, stelt de Commissie dat volgens artikel 21, leden 1 en 2, van de SUO onderdanen van derde staten die houder zijn van een door een overeenkomstsluitende partij afgegeven verblijfstitel of tijdelijke verblijfsinstemming, zich gedurende een periode van ten hoogste drie

maanden op grond van deze titel en van een door die partij afgegeven reisdocument vrij mogen verplaatsen binnen het Schengengebied.

- 75 Hoewel een wijziging van de lijst van bijlage 4 bij de GVI een onmiddellijke weerslag heeft op de voorwaarden waaronder artikel 21, leden 1 en 2, van toepassing is, doet zulks niet af aan het feit dat lid 3 van dat artikel bepaalt: „De overeenkomstsluitende partijen doen het Uitvoerend Comité [waarvoor krachtens artikel 2, lid 1, van het protocol de Raad in de plaats is getreden] mededeling van de lijst van documenten, welke zij als verblijfstitel of tijdelijke verblijfsinstemming, dan wel als reisdocument in de zin van dit artikel afgeven.”
- 76 Bij lezing van deze bepaling en bij gebreke van enige andere gemeenschapsbepaling die voor de vaststelling van de bestreden verordeningen de regeling van de SUO op dit punt zou hebben gewijzigd, is er geen grond voor de stelling dat wanneer de betrokken lijst van documenten is meegedeeld aan het Uitvoerend Comité (of de Raad), de lidstaten niet langer bevoegd zijn om te bepalen welke documenten gelden als verblijfstitel of tijdelijke verblijfsinstemming.
- 77 De Commissie heeft dus niet aangetoond dat voor de wijziging van bijlage 4 bij de GVI een uniforme bijwerkingsprocedure was vereist.
- 78 Wat bijlage 5 bij de GVI betreft, aangaande de gevallen bedoeld in artikel 17, lid 2, van de SUO, waarin de afgifte van een visum afhankelijk is van raadpleging van de centrale autoriteit van de betrokken overeenkomstsluitende partij en, in voorkomend geval, van raadpleging van de centrale autoriteiten van de overige overeenkomstsluitende partijen, moet in de eerste plaats worden vastgesteld dat de diplomatieke of consulaire post die de visumaanvraag behandelt, overeenkomstig punt 2.1 van deel II van de GVI de eigen centrale autoriteit moet raadplegen „voor de bij wet en de nationale praktijk vastgestelde gevallen, met inachtneming van de toepasselijke procedures en termijnen”. Bijlage 5A bij de GVI noemt juist deze gevallen.

- 79 De Commissie is er niet in geslaagd aan te tonen waarom een uniforme procedure voor de bijwerking van bijlage 5A bij de GVI noodzakelijk zou zijn geweest voor de goede toepassing van punt 2.1 van deel II van de GVI, nu deze bepaling naar de wet en de nationale praktijken verwijst.
- 80 In de tweede plaats betreft punt 2.2 van deel II van de GVI de gevallen waarin de diplomatieke of consulaire post die een visumaanvraag behandelt, zijn eigen centrale autoriteit in het consulaire ressort om machtiging dient te verzoeken, die vooraf de bevoegde centrale autoriteiten van één of meer andere overeenkomstsluitende partijen moet raadplegen. Dit punt bepaalt: „Zolang het Uitvoerend Comité [waarvoor de Raad in de plaats is getreden] de lijst van aan raadpleging van andere centrale autoriteiten onderworpen gevallen niet heeft vastgesteld, dient de bij deze instructies gevoegde [lijst] te worden gebruikt.” Deze lijst staat juist in bijlage 5B.
- 81 De Commissie, die niet betwist dat het aan elke lidstaat is om te bepalen voor welke visumaanvragen voorafgaande raadpleging van de centrale autoriteiten van de andere overeenkomstsluitende partijen nodig is, heeft niet aangetoond waarom in afwachting van een door de Raad vastgestelde lijst van aan raadpleging van andere centrale autoriteiten onderworpen gevallen, een uniforme procedure noodzakelijk zou zijn geweest voor de goede toepassing van punt 2.2 van deel II van de GVI en met name voor de bijwerking van bijlage 5B daarbij.
- 82 In de derde plaats betreft punt 2.3 van deel II van de GVI, dat verwijst naar de lijst in bijlage 5C, de gevallen waarin een visumaanvraag wordt ingediend in een diplomatieke of consulaire beroepspost van een in vertegenwoordiging van een partnerstaat optredende Schengenstaat.
- 83 De Commissie heeft niet aangetoond of zelfs maar gepoogd aan te tonen waarom een uniforme procedure noodzakelijk zou zijn geweest voor de goede toepassing van punt 2.3 van deel II van de GVI en met name voor de bijwerking van bijlage 5C daarbij.

84 Bijgevolg moet ook het tweede middel ter ondersteuning van het beroep van de Commissie worden afgewezen.

85 Uit een en ander volgt dat het beroep van de Commissie in zijn geheel moet worden verworpen.

### **Kosten**

86 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Raad worden verwezen in de kosten.

Het Hof van Justitie (voltallige zitting) verklaart:

**1) Het beroep wordt verworpen.**

**2) De Commissie van de Europese Gemeenschappen wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen