

DOMSTOLENS DOM (plenum)  
den 18 januari 2005 \*

I mål C-257/01,

angående en begäran om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG, som inkom den 3 juli 2001,

**Europeiska gemenskapernas kommission**, företrädd av D. Maidani och C. O'Reilly, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

med stöd av:

**Konungariket Nederländerna**, företrädd av H.G. Sevenster, i egenskap av ombud,

intervenient,

\* Rättegångspråk: engelska.

KOMMISSIONEN MOT RÅDET

mot

**Europeiska unionens råd**, företrätt av E. Finnegan och I. Díez Parra, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av:

**Konungariket Spanien**, företrätt av R. Silva de Lapuerta, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient,

meddelar

DOMSTOLEN (plenum)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann, C.W. A. Timmermans, A. Rosas och K. Lenaerts samt domarna C. Gulmann, J.-P. Puissechet, R. Schintgen (referent), N. Colneric, S. von Bahr och J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: P. Léger,  
justitiesekreterare: R. Grass,

med beaktande av det skriftliga förfarandet,

och efter att den 27 april 2004 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Europeiska gemenskapernas kommission har väckt talan om ogiltigförklaring av rådets förordningar (EG) nr 789/2001 av den 24 april 2001 om att förbehålla rådet genomförandebefogenheter avseende vissa detaljerade bestämmelser och praktiska förfaranden för behandlingen av ansökningar om visering (EGT L 116, s. 2) och nr 790/2001 av den 24 april 2001 om att förbehålla rådet genomförandebefogenheterna avseende vissa detaljerade bestämmelser och praktiska förfaranden för genomförandet av gränskontroller och övervakning (EGT L 116, s. 5) (nedan kallade de ifrågasatta förordningarna).
- 2 Genom domstolens ordförandes beslut av den 10 oktober och den 8 november 2001 tilläts Konungariket Spanien och Konungariket Nederländerna att intervensera till stöd för Europeiska unionens råds respektive kommissionens yrkanden.

## Tillämpliga bestämmelser

### *De relevanta bestämmelserna i EG-fördraget*

3 I artikel 202 EG föreskrivs följande:

”För att säkerställa att målen för detta fördrag uppnås skall rådet i enlighet med de bestämmelser som anges i fördraget

— ...

— ...

— i de rättsakter som rådet antar ge kommissionen befogenhet att genomföra de regler som rådet beslutar. Rådet får uppställa närmare villkor för utövandet av denna befogenhet. Rådet kan också, i särskilda fall, förbehålla sig rätten att direkt utöva befogenheten att genomföra reglerna. De villkor som avses ovan måste stå i överensstämmelse med de principer och regler som rådet i förväg har fastställt genom enhälligt beslut på förslag från kommissionen och efter det att Europaparlamentet har yttrat sig.”

- 4 I artikel 62 EG, i avdelning IV i fördraget med rubriken "Visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer", föreskrivs följande:

"Rådet skall i enlighet med det förfarande som avses i artikel 67 inom fem år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande besluta om följande:

...

- 2) Åtgärder som avser passage av medlemsstaternas yttre gränser och med vilkas hjälp det skall fastställas

a) normer och förfaranden som medlemsstaterna skall följa när de utför personkontroller vid sådana gränser,

b) regler om visering för vistelser som inte är avsedda att vara längre än tre månader, inbegripet

i) en förteckning över tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och över de länder vars medborgare är undantagna från detta krav,

ii) förfaranden och villkor för medlemsstaternas utfärdande av viseringar,

iii) en enhetlig utformning av viseringar,

iv) regler för enhetligt utformade viseringar.

...”

5 I artikel 64.1 EG föreskrivs följande:

”Denna avdelning skall inte påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten.”

6 I artikel 67.1 EG föreskrivs följande:

”Rådet skall under en övergångsperiod av fem år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande besluta enhälligt på förslag av kommissionen eller på initiativ av en medlemsstat och efter att ha hört Europaparlamentet.”

*Konventionen om tillämpning av Schengenavtalet, den gemensamma handboken och de gemensamma konsulära anvisningarna*

7 Enligt artikel 1 i protokollet om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar, som fogats till Fördraget om Europeiska unionen och

Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen genom Amsterdamfördraget, (nedan kallat protokollet) har tretton medlemsstater i Europeiska unionen bemyndigats att upprätta ett närmare samarbete sinsemellan inom tillämpningsområdet för Schengenregelverket, såsom detta definieras i bilagan till detta protokoll.

- 8 Schengenregelverket består bland annat av avtalet mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om det gradvisa avskaffandet av kontroller vid de gemensamma gränserna (EGT L 239, 2000, s. 13) (nedan kallat Schengenavtalet), vilket undertecknades i Schengen den 14 juni 1985, och av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet (EGT L 239, 2000, s. 19) (nedan kallad tillämpningskonventionen), vilken undertecknades den 19 juni 1990, inklusive beslut av den verkställande kommitté som inrättades genom tillämpningskonventionen.
- 9 Kapitlen 2 och 3 i avdelning II i tillämpningskonventionen innehåller bestämmelser om passage av yttre gränser respektive visering.
- 10 Tillämpningsföreskrifterna till dessa bestämmelser finns i den gemensamma handboken (nedan kallad GH), vad avser gränskontroller, och i de gemensamma konsulära anvisningarna angående viseringar till diplomatiska beskickningar och karriärkonsulat (EGT C 313, 2002, s. 1) (nedan kallade de gemensamma konsulära anvisningarna), vad avser viseringsansökningar. De slutliga versionerna av de gemensamma konsulära anvisningarna och GH antogs av verkställande kommittén, med stöd av artikel 132 i tillämpningskonventionen samt på grundval av artiklarna 3.1, 5.1, 6.3, 8, 12.3 och 17 i denna konvention, genom beslut av den 28 april 1999 om de slutliga versionerna av den gemensamma handboken och de gemensamma konsulära anvisningarna (SCH/Com-ex (99) 13) (EGT L 239, 2000, s. 317) (nedan kallat beslut 99/13).

- 11 GH och de gemensamma konsulära anvisningarna innehåller såväl detaljerade normativa bestämmelser som praktiska anvisningar, vilka är riktade till de tjänstemän som genomför kontroller vid avtalsparternas yttre gränser respektive tjänstemän vid konsulat i dessa länder vad avser den löpande handläggningen av ansökningar om viseringar.
- 12 I fråga om vissa aspekter av de gemensamma konsulära anvisningarna är det dessutom nödvändigt att konsultera flera av verkställande kommitténs beslut. Det rör sig om besluten av den 16 december 1998 (SCH/Com-ex (98) 56) (EGT L 239, 2000, s. 207) (nedan kallat beslut 98/56) och av den 28 april 1999 (SCH/Com-ex (99) 14) (EGT L 239, 2000, s. 298) (nedan kallat beslut 99/14) om utarbetandet av en handbok om handlingar i vilka en visering kan införas. Genom verkställande kommitténs beslut av den 21 november 1994 (SCH/Com-ex (94) 15 rev) (EGT L 239, 2000, s. 165) (nedan kallat beslut 94/15) infördes dessutom ett datoriserat förfarande för samråd med de centrala myndigheter som avses i artikel 17.2 i tillämpningskonventionen.
- 13 Enligt artikel 2.1 första stycket i protokollet skall Schengenregelverket, från och med Amsterdamfördragets ikraftträdande, omedelbart gälla för de tretton medlemsstater som avses i artikel 1 i nämnda protokoll. I samma artikel anges att rådet ersätter verkställande kommittén vid utövandet av kommitténs uppgifter.
- 14 Med tillämpning av artikel 2.1 andra stycket andra meningen i protokollet antog rådet den 20 maj 1999 beslut 1999/436/EG om fastställande, i enlighet med relevanta bestämmelser i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och Fördraget om Europeiska unionen, av rättslig grund för samtliga bestämmelser och beslut som utgör Schengenregelverket (EGT L 176, s. 17). Av artikel 2 i detta beslut, jämförd med bilaga A till beslutet, följer att artiklarna 62 EG och 63 EG utgör de nya rättsliga grunderna för beslut 99/13 samt att artiklarna 62.2 b ii EG, 62 EG och 62.2 b EG utgör de nya rättsliga grunderna för besluten 98/56, 99/14 respektive 94/15.



*Beslut 1999/468/EG*

- 15 I artikel 1 första stycket i rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (EGT L 184, s. 23) (nedan kallat andra kommittologibeslutet) föreskrivs följande:

”Utom i särskilda vederbörligen motiverade fall, då en grundläggande rättsakt ger rådet egen rätt att direkt utöva vissa genomförandebefogenheter, skall dessa befogenheter tilldelas kommissionen enligt tillämpliga bestämmelser i den grundläggande rättsakten. Dessa bestämmelser skall ange de viktigaste grunddragen i de befogenheter som tilldelats på detta sätt.”

*De ifrågasatta förordningarna*

- 16 Efter det att beslut 1999/436 hade antagits ansågs det nödvändigt att, i en gemenskapsrättsakt, fastställa förfarandena för vidtagande av genomförandeåtgärder och uppdatering avseende GH och de gemensamma konsulära anvisningarna.
- 17 I detta syfte antog rådet förordningarna nr 789/2001 och nr 790/2001 på grundval av artikel 62.2 och 62.3 EG respektive artiklarna 62.2 a och 62.2 b EG samt 67.1 EG.
- 18 Enligt skälen 2–4 i förordning nr 789/2001 och skäl 2 i förordning nr 790/2001 måste vissa ”detaljerade bestämmelser och praktiska förfaranden” för behandling av ansökningar om visering respektive genomförandet av gränskontroller och över-

vakning av de yttre gränserna, vilka ingår i de gemensamma konsulära anvisningarna respektive GH, "regelbundet ändras och uppdateras för att tillgodose de relevanta ... myndigheternas operativa krav".

- 19 Två förfaranden har inrättats för detta ändamål i de ifrågasatta förordningarna. För det första anges det i artikel 1 i förordningarna att rådet, genom enhälligt beslut, kan ändra vissa bestämmelser som räknas upp i denna artikel. För det andra har ett förfarande införts genom artikel 2 i förordningarna, enligt vilket medlemsstaterna skall meddela rådets generalsekreterare vilka ändringar de önskar göra i vissa bestämmelser eller delar i de uppräknade bilagorna i de gemensamma konsulära anvisningarna och GH. Generalsekreteraren meddelar därefter ändringarna till rådets medlemmar och till kommissionen.

Förordning nr 789/2001

- 20 I skäl 8 i förordning nr 789/2001 anges följande:

"Eftersom medlemsstaterna spelar en större roll i fråga om utvecklingen av viseringspolitiken, vilket återspeglar hur känsligt detta område är, särskilt som det inbegriper de politiska förbindelserna med tredjeland, förbehåller sig rådet rätten att under den övergångsperiod om fem år som avses i artikel 67.1 i fördraget med enhällighet anta, ändra och uppdatera ovannämnda detaljerade bestämmelser och praktiska förfaranden, i avvaktan på att rådet på nytt granskar under vilka villkor kommissionen bör tilldelas sådana genomförandebefogenheter efter övergångsperiodens slut."

21 I artikel 1.1 och 1.2 i samma förordning föreskrivs följande:

- ”1. Rådet skall, genom enhälligt beslut, på initiativ av en av sina medlemmar eller på förslag från kommissionen vid behov ändra delarna II, III, V, VI och VIII i de gemensamma konsulära anvisningarna samt bilaga 2 (med undantag av förteckning B och den viseringsskyldighet som gäller de länder som nämns i förteckning A, om vilka rådfrågning i förväg inte behövs), och delarna I och III i bilaga 3 såväl som bilagorna 6, 10, 11, 12, 13, 14 och 15 till dessa.
  
2. Rådet skall, genom enhälligt beslut, på initiativ av en av sina medlemmar eller på förslag från kommissionen vid behov ändra inledningen och delarna I, II och III i Schengens rådfrågningssystem (tekniska specifikationer) samt bilagorna 2, 2A, 3, 4, 5, 7 och 8 till denna.”

22 De bestämmelser i de gemensamma konsulära anvisningarna som rådet kan ändra med stöd av artikel 1 i förordning nr 789/2001 rör följande områden:

- Den diplomatiska eller konsulära beskickning som är behörig i fråga om viseringsansökningar för en vistelse på upp till tre månader (del II i de gemensamma konsulära anvisningarna),
  
- mottagandet av viseringsansökningar för en vistelse på upp till tre månader (del III i de gemensamma konsulära anvisningarna),

- behandling och beslut vad avser viseringsansökningar (del V i de gemensamma konsulära anvisningarna),
  
- hur viseringsmärket skall fyllas i (del VI i de gemensamma konsulära anvisningarna),
  
- förvaltningen och organisationen av viseringsavdelningen (del VII i de gemensamma konsulära anvisningarna),
  
- det konsulära samarbetet på plats (del VIII i de gemensamma konsulära anvisningarna),
  
- de resebestämmelser för innehavare av diplomat- eller tjänstepass eller passersedlar som vissa internationella organisationer utfärdar till sina tjänstemän (bilaga 2 i de gemensamma konsulära anvisningarna, med undantag av förteckning B och den viseringsskyldighet som gäller de länder som nämns i förteckning A, om vilka rådfrågning i förväg inte behövs),
  
- den gemensamma förteckningen över de tredjeländer vars medborgare måste inneha visering för flygplatstransitering för alla Schengenstaterna varvid denna viseringsskyldighet även gäller för personer som innehar resehandlingar utfärdade av dessa tredjeländer (del I i bilaga 3 i de gemensamma konsulära anvisningarna),
  
- förteckningen över de typer av uppehållstillstånd från medlemsstaterna i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet genom vilka de berörda personerna är befriade från viseringsskyldigheten vid flygplatstransitering om de uppvisar denna handling (del III i bilaga 3 i de gemensamma konsulära anvisningarna),

- förteckningen över honorärkonsuler som undantagsvis temporärt bemyndigas att utfärda viseringar (bilaga 6 i de gemensamma konsulära anvisningarna),
  
- bestämmelserna för införandet av uppgifter i det maskinläsbara fältet (bilaga 10 i de gemensamma konsulära anvisningarna),
  
- de resehandlingar i vilka viseringar kan införas (bilaga 11 i de gemensamma konsulära anvisningarna),
  
- avgifterna (uttryckta i euro) motsvarande de administrativa kostnaderna för behandlingen av en ansökan om visering (bilaga 12 i de gemensamma konsulära anvisningarna),
  
- anvisningarna för ifyllande av viseringsmärket (bilaga 13 i de gemensamma konsulära anvisningarna),
  
- principerna och förfarandena för hur de avtalsslutande parterna skall rapportera vid utfärdande av territoriellt begränsade viseringar, vid upphävande och återkallande av enhetliga viseringar, vid förkortning av giltighetstiden för dessa samt vid utfärdande av nationella uppehållstillstånd (bilaga 14 i de gemensamma konsulära anvisningarna),
  
- mallarna till medlemsstaternas harmoniserade formulär för inbjudan eller åtagandeförklaring (bilaga 15 i de gemensamma konsulära anvisningarna).

23 För övrigt anges följande i skäl 10 i förordning nr 789/2001:

”Det är också nödvändigt att fastställa ett förfarande enligt vilket rådets medlemmar och kommissionen utan dröjsmål skall informeras om alla ändringar i handboken om handlingar i vilka en visering kan införas, i handboken om utfärdandet av Schengenviseringar i tredjeländer i vilka inte alla Schengenstaterna är representerade, i bilagorna 6 och 9 till Schengens rådfrågningssystem (tekniska specifikationer) och i de bilagor till de gemensamma konsulära anvisningarna som helt eller delvis består av förteckningar över faktauppgifter som varje medlemsstat måste tillhandahålla i enlighet med sina regler och som därför inte kan antas, ändras eller uppdateras genom en rådeakt.”

24 I artikel 2 i nämnda förordning föreskrivs följande:

”1. Varje medlemsstat skall meddela rådets generalsekreterare vilka ändringar den önskar göra i del III i bilaga 1, förteckning A i bilaga 2 (med undantag av den viseringsskyldighet som gäller länder nämnda i denna förteckning om vilka rådfrågning måste äga rum i förväg) och förteckning B i bilaga 2, del II i bilaga 3 och bilagorna 4, 5, 7 och 9 till de gemensamma konsulära anvisningarna, i handboken om handlingar i vilka en visering kan införas, i handboken om utfärdandet av Schengenviseringar i tredjeländer i vilka inte alla Schengenstaterna är representerade och i bilagorna 6 och 9 till Schengens rådfrågningssystem (tekniska specifikationer).

2. Om någon medlemsstat önskar göra en ändring i bilagorna 4, 5b, 5c, 7 eller 9 i de gemensamma konsulära anvisningarna skall den först lägga fram ett förslag till ändring för de andra medlemsstaterna och ge dem möjlighet att kommentera förslaget.

3. Ändringar enligt punkterna 1 och 2 skall anses få verkan från och med den tidpunkt då generalsekreteraren meddelar ändringarna till rådets medlemmar och till kommissionen.”

25 De bestämmelser i de gemensamma konsulära anvisningarna som medlemsstaterna kan ändra enligt artikel 2 i förordning nr 789/2001 rör följande områden:

- Förteckningen över stater vars medborgare är viseringsskyldiga i en eller flera Schengenstater när de är innehavare av vanliga pass, medan de medborgare i dessa stater som är innehavare av diplomat- eller tjänstepass inte omfattas av viseringsskyldigheten (förteckning A i bilaga 2 i de gemensamma konsulära anvisningarna, med undantag av den viseringsskyldighet som gäller länder nämnda i denna förteckning om vilka rådfrågning måste äga rum i förväg).
- Förteckningen över stater vars medborgare inte är viseringsskyldiga i en eller flera Schengenstater när de är innehavare av vanliga pass medan de medborgare i dessa stater som innehar diplomat- eller tjänstepass är viseringsskyldiga (förteckning B i bilaga 2 i de gemensamma konsulära anvisningarna).
- Den gemensamma förteckningen över de tredjeländer vars medborgare måste inneha visering för flygplatstransitering endast i vissa Schengenstater, varvid denna viseringsskyldighet även gäller för personer som innehar resehandlingar utfärdade av dessa tredjeländer (del II i bilaga 3 i de gemensamma konsulära anvisningarna).
- Förteckningen över dokument som berättigar till viseringsfri inresa (bilaga 4 i de gemensamma konsulära anvisningarna).

- Förteckningen över de fall då det enligt artikel 17.2 i tillämpningskonventionen krävs föregående samråd med de centrala myndigheterna i den egna staten innan visering utfärdas (bilaga 5 del A i de gemensamma konsulära anvisningarna).
  
- Förteckningen över de fall då det enligt artikel 17.2 i tillämpningskonventionen krävs föregående samråd med de centrala myndigheterna i andra stater innan visering utfärdas (bilagorna 5 del B och del C i de gemensamma konsulära anvisningarna).
  
- De på årsbasis av de nationella myndigheterna fastställda belopp (det vill säga tillräckliga medel för uppehälle) som skall vara riktmärken för beviljande av inresa (bilaga 7 i de gemensamma konsulära anvisningarna).
  
- De uppgifter som de fördragsslutande staterna vid behov kan föra in i fältet för anmärkningar i viseringsmärket (bilaga 9 i de gemensamma konsulära anvisningarna).
  
- Vissa aspekter avseende det datoriserade förfarandet för rådfrågning för utfärdande av viseringar (bilagorna 6 och 9 i Schengens rådfrågningssystem — tekniska specifikationer).

Förordning nr 790/2001

26 I skäl 5 i förordning nr 790/2001, vars lydelse nästan är identisk med lydelsen av skäl 8 i förordning nr 789/2001, föreskrivs följande:



”Eftersom medlemsstaternas roll i fråga om gränspolitiken är mera betydelsefull när det gäller att utveckla gränspolitiken, vilket återspeglar hur känsligt detta område är, särskilt i fråga om de politiska förbindelserna med tredjeland, förbehåller sig rådet rätten att under den övergångsperiod om fem år som avses i artikel 67.1 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen anta, ändra och uppdatera ovan nämnda detaljerade bestämmelser och praktiska förfaranden med enhällighet, i avvaktan på att rådet på nytt granskar villkoren för att tilldela kommissionen sådana genomförandebefogenheter efter övergångsperiodens slut.”

27 I artikel 1.1 i samma förordning föreskrivs följande:

”Rådet skall, genom enhälligt beslut, på initiativ av en av sina medlemmar eller på förslag från kommissionen, vid behov ändra del I punkterna 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 och del II punkterna 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 och 6.11 i den gemensamma handboken samt bilaga 9 till denna.”

28 De bestämmelser i GH som rådet kan ändra med stöd av artikel 1 i förordning nr 790/2001 rör följande områden:

- Passerandet av gränsen vid de tillåtna gränsövergångsställena (punkt 1.2 i del I i GH).
  
- Passerandet av gränsen utanför de tillåtna gränsövergångsställena (punkterna 1.3, 1.3.1 och 1.3.3 i del I i GH).

- Varje medlemsstats lista över handlingar som erkänns som giltiga för passerande av de yttre gränserna och över handlingar i vilka en visering kan införas (punkt 2.1 i del I i GH).
  
- Den tekniska beskrivningen av viseringsmärket som finns i bilaga 6 i GH (punkt 3.1.2 i del I i GH).
  
- Mallarna för viseringsmärke med uppgifter som kan föras in i bilaga 7 (punkt 3.1.3 i del I i GH).
  
- Regeln om att "[d]e tryckta uppgifterna på viseringsmärket skall vara avfattade på engelska, franska och respektive nationella språk" (punkt 3.1.4 i del I i GH).
  
- Regeln om att "[p]rinciper[na] och förfarande[t] för hur de avtalslutande parterna skall rapportera vid utfärdandet av viseringar med territoriellt begränsad giltighet, vid upphävande och återkallande av enhetliga viseringar, vid förkortning av giltighetstiden för dessa samt vid utfärdande av nationella uppehållstillstånd beskrivs i bilaga 8a" (punkt 3.2.4 i del I i GH).
  
- Verifikationerna eller uppgifterna som fastslår att de skäl som åberopats för inresa är trovärdiga (punkterna 4.1, 4.1.1 och 4.1.2 i del I i GH).
  
- Tjänstemännen med ansvar för att vidta kontroll- och bevakningsåtgärder (punkt 1.1 i del II i GH).

- Kontrollförfaranden (punkt 1.3 i del II i GH).
  
- Vissa detaljerade bestämmelser avseende förfaranden för att vägra inresa (punkterna 1.4.1, 1.4.1a och 1.4.4–1.4.8 i del II i GH).
  
- De detaljerade bestämmelserna om stämpling (punkt 2.1 i del II i GH).
  
- Vissa detaljerade bestämmelser avseende övervakning av de yttre gränserna utanför gränsövergångsställen och öppethållandetider (punkterna 2.2.2, 2.2.3 och 2.2.4 i del II i GH).
  
- Listan över upplysningar som måste införas i ett register (punkt 2.3 i del II i GH).
  
- Kontrollen av vägtrafik (punkt 3.1 i del II i GH).
  
- Kontrollen av järnvägstrafik (punkt 3.2 i del II i GH).
  
- Förfarandet för fastställande av platsen för personkontroll och kontroll av handbagage vad avser internationell civil flygtrafik (punkt 3.3.1 i del II i GH).

- Tilläggsvillkoren för personkontroll vad avser internationell civil flygtrafik (punkterna 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4 och 3.3.5 i del II i GH).
  
- Kontrollförfarandet vid de sekundära flygplatserna (punkt 3.3.6 i del II i GH).
  
- Regeln om att det "[f]ör att förebygga riskerna är ... nödvändigt att på flygplatserna kontrollera de inrikespassagerare beträffande vilka det inte med säkerhet har fastställts att de enbart ankommer från eller avreser till de avtalsslutande parternas territorier utan landning på tredjelandets territorium" (punkt 3.3.7 i del II i GH).
  
- Kontrollen av sjötrafik, med undantag för reguljära färjeförbindelser, trafik med nöjesbåtar, kustfiske och inlandssjöfart (punkt 3.4 i del II i GH).
  
- Kontrollen av sjöfarten på de inre vattenvägarna (punkt 3.5 i del II i GH).
  
- Utbytet av information (punkt 4.1 i del II i GH).
  
- Utstationerande av kontaktpersoner (punkt 4.2 i del II i GH).
  
- Utfärdandet av viseringar vid gränsen (punkterna 5.2–5.6 i del II i GH).

- Specialreglerna avseende kontrollen av flygplanspiloter och andra besättningsmedlemmar (punkt 6.4 i del II i GH).
  
- Specialreglerna avseende kontrollen av sjömän (punkt 6.5 i del II i GH).
  
- Specialreglerna avseende kontrollen av innehavare av diplomatpass, officiella pass eller tjänstepass (punkt 6.6 i del II i GH).
  
- Specialreglerna avseende kontrollen av gränsarbetare (punkt 6.7 i del II i GH).
  
- Specialreglerna avseende kontrollen av minderåriga (punkt 6.8 i del II i GH).
  
- Specialreglerna avseende kontrollen av grupper (punkt 6.9 i del II i GH).
  
- Specialreglerna avseende kontrollen av utlänningar som lämnar in en asylansökan vid gränsen (punkt 6.10 i del II i GH).
  
- Specialreglerna avseende kontrollen av medlemmar av internationella organisationer (punkt 6.11 i del II i GH).

— Mallarna för visering för längre vistelser (bilaga 9 i GH).

29 I skäl 7 i förordning nr 790/2001, vars lydelse är analog med lydelsen av skäl 10 i förordning nr 789/2001, föreskrivs följande:

”Det är också nödvändigt att fastställa ett förfarande så att rådets medlemmar och kommissionen utan dröjsmål skall kunna informeras om alla ändringar i de bilagor till den gemensamma handboken som helt eller delvis består av förteckningar över faktauppgifter som varje medlemsstat måste tillhandahålla, i enlighet med de regler som denna stat för närvarande tillämpar, och som därför inte kan antas, ändras eller uppdateras genom en rådsakt.”

30 I artikel 2 i förordning nr 790/2001 föreskrivs följande:

”1. Varje medlemsstat skall meddela rådets generalsekreterare vilka ändringar den önskar göra i punkt 1.3.2 i del I och bilagorna 1, 2, 3, 7, 12 och 13 till den gemensamma handboken.

2. Ändringar enligt punkt 1 skall anses få verkan från och med den tidpunkt då generalsekreteraren meddelar ändringarna till rådets medlemmar och till kommissionen.”

31 De bestämmelser i GH som medlemsstaterna får ändra enligt artikel 2 i förordning nr 790/2001 rör följande områden:

- Regeln enligt vilken "[m]edborgare i Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg och Konungariket Nederländerna får passera gränserna överallt i den stat där de är medborgare" (punkt 1.3.2 i del I i GH).
  
- Godkända gränsövergångsställen i den mening som avses i punkt 1.2 i del I i GH (bilaga 1 i GH).
  
- Utformningen av viseringsmärken i den mening som avses i punkt 3.1.3 i del I i GH (bilaga 7 i GH).
  
- Mallarna för lösblad, det vill säga de tillstånd som ersätter visum (bilaga 12 i GH).
  
- Utformningen av identitetskort som utfärdas av utrikesministeriet (bilaga 13 i GH).

<sup>32</sup> Det skall nämnas att bilagorna 2 och 3 i GH, till vilka det hänvisas i artikel 2.1 i förordning nr 790/2001, har upphävts till följd av rådets beslut 2002/352/EG av den 25 april 2002 om översyn av den gemensamma handboken (EGT L 123, s. 47).

## Talan

- 33 Kommissionen har åberopat två grunder till stöd för sin talan. Den första grunden gäller åsidosättande av artikel 202 EG och artikel 1 i andra kommittologibeslutet genom att rådet, i artikel 1 i de ifrågasatta förordningarna, oberättigat har förbehållit sig genomförandebefogenheter utan tillräcklig motivering. Den andra grunden gäller åsidosättande av artikel 202 EG genom att medlemsstaterna enligt artikel 2 i de ifrågasatta förordningarna ges rätt att själva ändra vissa punkter i de gemensamma konsulära anvisningarna och vissa beslut av verkställande kommittén, som kompletterar dessa, samt punkter i GH.

*Den första grunden: Befogenheter har förbehållits rådet*

## Parternas argument

- 34 Den första grunden består av två delar. Som första delgrund har kommissionen gjort gällande att rådet inte visade att de genomförandeåtgärder som avses i de ifrågasatta förordningarna är av sådan särskild karaktär att det är motiverat att rådet har genomförandebefogenheterna. Av skäl 8 i förordning nr 789/2001 och skäl 5 i förordning nr 790/2001 framgår att rådet gett en allmän, "generisk" motivering som kan täcka ett helt område i de gemensamma konsulära anvisningarna och GH, snarare än en specifik åtgärd.
- 35 De nämnda skälen innehåller inte någon närmare beskrivning vare sig av de aktuella genomförandebefogenheternas art eller innehåll, som visar att det är nödvändigt att



rådet självt utövar dessa befogenheter. Enbart hänvisningen till viseringspolitiken och övervakningen av gränser i allmänhet visar inte att de åtgärder som skall vidtas är av specifik karaktär.

- 36 På samma sätt kan en motivering på grundval av såväl "medlemsstaternas mera betydelsefulla roll", vilket enligt kommissionen endast kan syfta på den omständigheten att medlemsstaterna kan ta initiativ till lagstiftning inom ramen för avdelning IV i fördraget, som den känsliga karaktären av frågorna om övervakning av gränser och tillhandahållande av viseringar, särskilt i fråga om de politiska förbindelserna med tredjeland, vilket är själva förklaringen till medlemsstaternas mera betydelsefulla roll, göras gällande för varje genomförandeåtgärd som vidtas inom ramen för nämnda avdelning IV.
- 37 Hänvisningen till övergångsperioden om fem år i artikel 67.1 EG och den omständigheten att rådet åtog sig att granska "under vilka villkor kommissionen bör tilldelas sådana genomförandebefogenheter" efter övergångsperiodens slut, bekräftar tydligt att rådet förbehöll sig genomförandebefogenheter på grund av att de grundläggande rättsakterna omfattades av avdelning IV i fördraget och inte på grund av dessa rättsakters art eller innehåll.
- 38 Som andra delgrund har kommissionen gjort gällande att rådet, oberoende av genomförandeåtgärdernas specifika karaktär, har åsidosatt motiveringsskyldigheten enligt artikel 253 EG. En motivering som grundas dels på de särskilda institutionella förhållandena i avdelning IV i fördraget, dels på de berörda politikområdenas känsliga natur rättfärdigar inte rådets beslut att förbehålla sig de genomförandebefogenheter som avses i de ifrågasatta förordningarna.
- 39 Vad avser de särskilda institutionella förhållandena i avdelning IV i fördraget har kommissionen gjort gällande att sådana områden som yttre gränser, rätt till asyl,

invandring och rättsligt samarbete i civilrättsliga frågor, vilka tidigare omfattades av just avdelning VI i fördraget om Europeiska unionen, numera regleras på gemenskapsnivå.

40 Medlemsstaterna har visserligen rätt att ta initiativ till lagstiftning under en övergångsperiod om fem år enligt artikel 67.1 EG, och artikel 68 EG innehåller undantagsbestämmelser vad avser förfarandet i artikel 234 EG. Särskilda bestämmelser och undantagsbestämmelser i avdelning IV i EG-fördraget utgör inte heller hinder för tillämpning av de "kommittologiförfaranden" som inrättats med stöd av artikel 202 EG.

41 Även om det stämmer att områdena gränsövervakning och tillhandahållande av viseringar är av känslig natur, har kommissionen gjort gällande att den har möjlighet att agera på sådana områden och att den, i vilket fall som helst, inte kan agera utan att göra medlemsstaterna delaktiga i beslutsfattandet i enlighet med "kommittologiförfarandena". Kommissionen har erinrat om den institutionella roll som den tilldelas enligt fördraget vad avser förbindelserna med tredjeland, särskilt i fråga om förhandling av externa avtal. Kommissionen har också påpekat att vissa delar av viseringspolitiken, särskilt utnämningen av de stater för vars medborgare visum krävs, reglerades i gemenskapsrätten redan före antagandet av Amsterdamfördraget. Avslutningsvis anser kommissionen att områdena i fråga endast avser förfarande- och formfrågor.

42 Rådet har inledningsvis gjort gällande att de gemensamma konsulära anvisningarna och GH är hybridinstrument i den meningen att de båda innehåller såväl lagbestämmelser och genomförandebestämmelser som materiella bestämmelser. Med hänsyn till denna egenhet har tre olika förfaranden för att ändra de gemensamma konsulära anvisningarna och GH inrättats i de ifrågasatta förordningarna. Enligt skäl 11 i förordning nr 789/2001 och skäl 8 i förordning nr 790/2001 kan de normativa bestämmelserna endast ändras i enlighet med de

relevanta bestämmelserna i EG-fördraget, genomförandebestämmelserna kan endast ändras i enlighet med det förfarande som avses i artikel 1 i de ifrågasatta förordningarna, och enbart ändringar av dessa bestämmelser kan anses utgöra genomförandeåtgärder. Avslutningsvis kan faktauppgifterna endast ändras i enlighet med det förfarande som avses i artikel 2 i de aktuella förordningarna.

- 43 Rådet har också inledningsvis konstaterat att innehållet i de gemensamma konsulära anvisningarna och GH överensstämmer på många punkter till följd av att de myndigheter som är behöriga i fråga om viseringar respektive gränsövervakning ofta beaktar samma uppgifter inom ramen för sina respektive uppdrag. Detta förklarar likheterna mellan de förfaranden som har inrättats genom de ifrågasatta förordningarna.
- 44 Vad avser kommissionens första grund har rådet gjort gällande att det klart och tydligt anges i skäl 8 i förordning nr 789/2001 och skäl 5 i förordning nr 790/2001 att de genomförandebefogenheter som förbehållits rådet särskilt avser ändringar av vissa "detaljerade bestämmelser och praktiska förfaranden" i de gemensamma konsulära anvisningarna och GH. Dessa bestämmelsers art och innehåll beskrivs närmare i efterföljande skäl, närmare bestämt i skälen 1, 2 och 5 i förordning nr 789/2001 samt i skälen 1 och 2 i förordning nr 790/2001. I och med detta kan motiveringen inte anses vara av allmän karaktär eller omfatta samtliga åtgärder som vidtas inom ramen för avdelning IV i fördraget. Rådet har angett att det redan har antagit ett stort antal handlingar inom ramen för denna avdelning, bland annat på området för viseringar, utan att för den skull ha förbehållit sig genomförandebefogenheter.
- 45 Rådet har gjort gällande att de överväganden som låg bakom det förevarande beslutet att förbehålla institutionen genomförandebefogenheter är desamma som låg bakom beslutet att ge medlemsstaterna rätt att, under en inledande period om fem år, ta initiativ till lagstiftning inom ramen för avdelning IV i EG-fördraget. Samma överväganden föranledde rådet att besluta att bestämmelserna i fråga endast kan ändras och uppdateras med enhällighet.

- 46 Rådet har erinrat om att Schengenregelverket nyligen hade införlivats inom Europeiska unionens ramar vid tidpunkten för de ifrågasatta förordningarnas antagande och att gemenskapen nyligen hade getts utökad behörighet på områdena viseringspolitik och gränskontroller.
- 47 Det var just med anledning av att beslutet att förbehålla rådet genomförandebefogenheter utgjorde ett undantag och inte regel, som rådet, trots områdets känsliga natur, uppgav att det skulle granska villkoren för att tilldela kommissionen sådana befogenheter efter utgången av den övergångsperiod om fem år som avses i artikel 67.1 EG. Rådet har gjort gällande att den tidsperiod om tre år som återstod av denna övergångsperiod utgjorde en rimlig tidsfrist för att ta ställning till huruvida de överväganden som låg bakom det ursprungliga beslutet om förbehåll av genomförandebefogenheter fortfarande var relevanta.
- 48 Rådet har bestridit att beslutet att förbehålla institutionen genomförandebefogenheter föranleddes av att bestämmelserna i fråga omfattades av avdelning IV i fördraget. Rådet har vidare uppgett att det efter ikraftträdandet av Amsterdamfördraget har antagit ett flertal bestämmelser på områden som omfattas av denna avdelning, vilka innehåller "kommittologibestämmelser".

### Domstolens bedömning

- 49 Domstolen erinrar inledningsvis om att det i artikel 1 första stycket i andra kommittologibeslutet föreskrivs att, utom i särskilda vederbörligen motiverade fall, då en grundläggande rättsakt ger rådet egen rätt att direkt utöva vissa genomförandebefogenheter skall dessa befogenheter tilldelas kommissionen. I denna bestämmelse upprepas därmed endast de krav som uppställs i både artikel 202 tredje strecksatsen EG och artikel 253 EG.

- 50 Såsom domstolen fann i dom av den 24 oktober 1989 i mål 16/88, kommissionen mot rådet (REG 1989, s. 3457, svensk specialutgåva, volym 10, s. 231), punkt 10, kan rådet, efter de ändringar som gjordes i artikel 145 i EG-fördraget (nu artikel 202 EG) genom Europeiska enhetsakten, endast i särskilda fall förbehålla sig rätten att direkt utöva genomförandebefogenheter, och ett sådant beslut skall motiveras utförligt.
- 51 Detta innebär att rådet är skyldigt att, med hänsyn till arten av den grundläggande rättsakt som skall genomföras eller ändras och innehållet i denna, i vederbörlig ordning motivera undantag från regeln att det enligt fördragets systematik normalt sett är kommissionen som är behörig när en grundläggande rättsakt skall genomföras på gemenskapsnivå.
- 52 I förevarande fall har rådet, i skäl 8 i förordning nr 789/2001 och skäl 5 i förordning nr 790/2001, uttryckligen hänvisat till medlemsstaternas mera betydelsefulla roll på områdena viseringar och gränsövervakning samt till att dessa områden är av känslig natur, i synnerhet när det rör sig om politiska förbindelser med tredjeland.
- 53 Det råder ingen tvekan om att sådana överväganden är såväl allmänna som kortfattade. Likväl är de, med beaktande av det sammanhang i vilket de skall sättas in, sådana att de klart och tydligt visar skälen för att de aktuella genomförandebefogenheterna förbehölls rådet, och de gör det möjligt för domstolen att utöva sin prövningsrätt.
- 54 Domstolen kan nämligen för det första konstatera att viseringspolitiken — med undantag av fastställandet av de tredjeländer vars medborgare, enligt artikel 100C.1 i EG-fördraget (upphävd genom Amsterdamfördraget), är skyldiga att inneha visering när de passerar medlemsstaternas yttre gränser — och politiken avseende

medlemstaternas yttre gränser före Amsterdamfördragets ikraftträdande, vilket ägde rum två år före antagandet av de ifrågasatta förordningarna, i stor utsträckning föll utanför Europeiska gemenskapernas kompetensområde, men omfattades av de förfaranden vilka tillämpas inom ramen för avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen.

- 55 För det andra konstaterar domstolen att artiklarna 67 EG och 68 EG i avdelning IV i EG-fördraget innehåller undantagsbestämmelser och särskilda bestämmelser som gradvis kommer att ändras vad avser förfarandena för utarbetande av sekundärrätt och begäran om förhandsavgörande. I artikel 67.1 och 67.2 EG föreskrivs således en övergångsperiod om fem år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande, under vilken rådet i princip skall besluta enhälligt på förslag av kommissionen eller på initiativ av en medlemsstat och efter att ha hört Europaparlamentet. Efter denna period skall rådet lagstifta enbart på förslag av kommissionen och kan enhälligt besluta att låta alla eller delar av de områden som omfattas av denna avdelning regleras av förfarandet i artikel 251 EG och att anpassa bestämmelserna om domstolens behörighet.
- 56 Bestämmelser av denna typ vittnar om att det område som regleras av de ifrågasatta förordningarna är av specifik karaktär. Till och med den 1 maj 1999 omfattades detta område i huvudsak av de förfaranden som tillämpas inom ramen för avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen, eftersom EG-fördragets upphovsmän till att börja med inte var beredda att ge kommissionen monopol på initiativrätten på detta område.
- 57 För det tredje konstaterar domstolen att innehållet i de bestämmelser som uttömmande räknas upp i artikel 1 i de ifrågasatta förordningarna är klart avgränsat. Även om det är riktigt att dessa bestämmelser utgör en väsentlig del av de gemensamma konsulära anvisningarna och GH, rör det sig likväl inte om samtliga bestämmelser på områdena viseringar och kontroll av yttre gränser.

- 58 För det fjärde framgår det av skäl 8 i förordning nr 789/2001 och av skäl 5 i förordning nr 790/2001 att rådet har åtagit sig att granska villkoren för att tilldela kommissionen sådana genomförandebefogenheter som i de ifrågasatta förordningarna har förbehållits rådet efter utgången av en övergångsperiod om tre år.
- 59 Samtliga dessa argument, som tillräckligt tydligt framgår av skälen i de ifrågasatta förordningarna och av nämnda förordningars sammanhang, visar att rådet hade fog för uppfattningen att det rörde sig om ett särskilt fall och att institutionen, i enlighet med artikel 253 EG, på vederbörligt sätt motiverade beslutet att under en övergångsperiod förbehålla sig genomförandebefogenheter i fråga om en bestämd grupp bestämmelser i de gemensamma konsulära anvisningarna och GH.
- 60 Den omständigheten att skäl 8 i förordning nr 789/2001 och skäl 5 i förordning nr 790/2001 har nästan identisk lydelse föranleder inte i sig någon annan slutsats än den ovanstående, just med hänsyn till det nära samband som tveklöst finns mellan områdena viseringar och gränskontroller.
- 61 Under dessa omständigheter kan kommissionens talan inte vinna bifall på den första grunden.

*Den andra grunden: Genomförandebefogenheter som har tilldelats medlemsstaterna*

Parternas argument

- 62 Som andra grund har kommissionen gjort gällande att det i artikel 2 i de ifrågasatta förordningarna föreskrivna förfarandet för medlemsstaternas ändringar eller upp-

datering av de gemensamma konsulära anvisningarna och GH strider mot artikel 202 EG. Den sistnämnda artikeln, i vilken rådet enbart ges rätt att förbehålla sig rätten att utöva befogenheten eller tilldela kommissionen sådana befogenheter, tillåter nämligen inte ett sådant förfarande.

- 63 Kommissionen har tillagt att även om nämnda förfarande gäller faktauppgifter som innehas av medlemsstaterna, förekommer dessa i instrument vilka, enligt beslut 1999/436, har antagits med stöd av bestämmelser i EG-fördraget, varmed ändringar av instrumenten skall ske i överensstämmelse med institutionernas sedvanliga bestämmelser.
- 64 Rådet har invänt att de ändringar som har gjorts i de gemensamma konsulära anvisningarna och GH med stöd av artikel 2 i de ifrågasatta förordningarna inte kan anses utgöra genomförandeåtgärder, utan är kopplade till ett system för utbyte av information. Det rör sig nämligen om faktauppgifter som enbart kan tillhandahållas av varje enskild medlemsstat, vilket framgår av skäl 10 i förordning nr 789/2201 och skäl 7 i förordning nr 790/2001. Artikel 202 saknar därmed relevans.

### Domstolens bedömning

- 65 Det framgår klart och tydligt av artikel 2 i de ifrågasatta förordningarna att varje medlemsstat, trots användningen av verbet önskar, ensam kan ändra, ibland efter samråd med de andra medlemsstaterna, innehållet i vissa bestämmelser i de gemensamma konsulära anvisningarna och GH och i bilagorna härtill. I skäl 10 i förordning nr 789/2001 och skäl 7 i förordning nr 790/2001 anges nämligen att "rådets medlemmar och kommissionen utan dröjsmål skall ... informeras om alla ändringar ...", vilket innebär att det är medlemsstaterna som är behöriga att göra ändringar.



- 66 Domstolen konstaterar att även om artikel 202 tredje strecksatsen EG reglerar frågan om ett enhetligt genomförande av de grundläggande rättsakter som antas av rådet samt av rådet och Europaparlamentet, och därmed fördelningen av genomförandebefogenheter mellan rådet och kommissionen, reglerar den inte kompetensfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna.
- 67 Domstolen skall ta ställning till om rådet, vid genomförandet av vissa bestämmelser i de gemensamma konsulära anvisningarna och GH och i bilagorna härtill, var skyldigt att tillämpa de gemenskapsrättsliga förfarandena, eller om medlemsstaterna kunde tilldelas befogenheten att ändra dessa bestämmelser och bilagor utan att det innebar ett åsidosättande av gemenskapsrätten.
- 68 Rådet har gjort gällande att de bestämmelser som kan ändras av medlemsstaterna endast innehåller faktauppgifter som enbart medlemsstaterna kan tillhandahålla på ett ändamålsenligt sätt.
- 69 Det skall erinras om att de gemensamma konsulära anvisningarna och GH antogs av verkställande kommittén vid en tidpunkt då det aktuella området omfattades av det mellanstatliga samarbetet. Enbart den omständigheten att dessa rättsakter, från och med ikraftträdandet av Amsterdamfördraget, införlivades inom Europeiska unionens ramar innebär inte att medlemsstaterna omedelbart förlorade de befogenheter som de hade enligt dessa rättsakter för att säkerställa en korrekt tillämpning av desamma.
- 70 I denna mycket speciella och övergående situation, i avvaktan på Schengenregelverkets utveckling inom Europeiska unionens institutionella och rättsliga ram, kan rådet inte klandras för att ha infört ett förfarande genom vilket medlemsstaterna kan meddela de ändringar som de är behöriga att göra, ensidigt eller efter samråd med övriga medlemsstater, i vissa bestämmelser i de gemensamma konsulära anvis-

ningarna och GH, vars innehåll enbart bygger på upplysningar som medlemsstaterna ensamma förfogar över. En talan mot ett sådant agerande kan endast vinna bifall om det visas att det inrättade förfarandet hindrar en effektiv eller korrekt tillämpning av de gemensamma konsulära anvisningarna eller GH.

- 71 Domstolen konstaterar emellertid att kommissionen, vilken varken har bestridit att uppgifterna som finns i de bestämmelser som kan ändras av medlemsstaterna är faktauppgifter eller att enbart medlemsstaterna kan tillhandahålla dessa uppgifter på ett ändamålsenligt sätt, inte har visat eller ens försökt att visa att det, för att säkerställa en korrekt tillämpning av de gemensamma konsulära anvisningarna och GH, för var och en av dessa bestämmelser är nödvändigt att tillämpa ett enhetligt förfarande för uppdatering i någon av dessa regelverk. Kommissionen har nämligen nöjt sig med att, i repliken, såsom exempel undersöka bilagorna 4 och 5 i de gemensamma konsulära anvisningarna.
- 72 Under dessa omständigheter anser domstolen att den är skyldig att begränsa sin prövning till frågan huruvida artikel 2 i förordning nr 789/2001 är laglig i den del som hänvisar till bilagorna 4 och 5 i de gemensamma konsulära anvisningarna, vilka är de enda som behandlas i kommissionens inlagor.
- 73 Av artikel 2.2 i förordning nr 789/2001 följer att när en medlemsstat önskar göra en ändring i bilagorna 4, 5b eller 5c i de gemensamma konsulära anvisningarna skall den först lägga fram ett förslag till ändring för de andra medlemsstaterna och ge dem möjlighet att kommentera förslaget.
- 74 Vad till att börja med avser bilaga 4 i de gemensamma konsulära anvisningarna, vilken innehåller en förteckning över de dokument som utfärdats av varje medlemsstat och som berättigar till viseringsfri inresa, har kommissionen gjort gällande att tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd eller tidsbegränsat uppehållstillstånd som utfärdats av en avtalslutande part enligt artikel 21.1 och

21.2 i tillämpningskonventionen kan röra sig fritt under högst tre månader inom Schengenområdet, under förutsättning att såväl detta tillstånd som resedokumentet är giltiga.

- 75 Även om det är riktigt att en ändring av förteckningen i bilaga 4 i de gemensamma konsulära anvisningarna omedelbart påverkar tillämpningsvillkoren för artikel 21.1 och 21.2 anges det icke desto mindre i artikel 21.3 att "[d]e avtalsslutande parterna skall tillstålla Verkställande kommittén [vilken har ersatts av rådet enligt artikel 2.1 i protokollet] en förteckning över av dem utfärdade giltiga dokument i form av uppehållstillstånd eller tidsbegränsat uppehållstillstånd samt resedokument enligt denna artikel".
- 76 Lydelsen av denna bestämmelse och den omständigheten att det inte finns några andra gemenskapsbestämmelser, vilka skulle ha ändrat systemet i tillämpningskonventionen på denna punkt före antagandet av de ifrågasatta förordningarna, ger emellertid inte vid handen att medlemsstaterna inte längre skulle vara behöriga att avgöra vilken typ av dokument som utgör uppehållstillstånd eller tidsbegränsat uppehållstillstånd efter det att förteckningen över de aktuella dokumenten har lämnats till verkställande kommittén (eller till rådet).
- 77 Av detta följer att kommissionen inte har visat att det var nödvändigt att tillämpa ett enhetligt uppdateringsförfarande vid ändringen av bilaga 4 i de gemensamma konsulära anvisningarna.
- 78 Vad vidare avser bilaga 5 i de gemensamma konsulära anvisningarna, gällande de fall som avses i artikel 17.2 i tillämpningskonventionen, det vill säga fall i vilka visering inte får utfärdas utan föregående hänvändelse till den berörda avtalsslutande partens centrala myndighet och, i förekommande fall, till andra avtalsslutande parters centrala myndigheter, konstaterar domstolen för det första att den diplomatiska eller konsulära beskickning som behandlar en ansökan enligt punkt 2.1 i del II i de gemensamma konsulära anvisningarna skall samråda med den centrala myndigheten i den egna staten "i enlighet med nationell rätt eller nationell praxis i de fall som avses i denna i enlighet med fastställda förfaranden och tidsfrister". I bilaga 5 del A i de gemensamma konsulära anvisningarna räknas just dessa fall upp.

- 79 Kommissionen har emellertid inte visat varför det, med tanke på hänvisningen till nationell rätt och praxis i denna bestämmelse, var nödvändigt att tillämpa ett enhetligt förfarande vid uppdateringen av bilaga 5 del A i de gemensamma konsulära anvisningarna för att säkerställa en korrekt tillämpning av punkt 2.1 i del II i de gemensamma konsulära anvisningarna.
- 80 För det andra konstaterar domstolen att punkt 2.2 i del II i de gemensamma konsulära anvisningarna gäller fall i vilka den diplomatiska eller konsulära beskickningen som behandlar ansökan måste söka tillstånd hos den egna ansvariga centrala myndigheten, som i sin tur skall vidarebefordra ansökan till de ansvariga centrala myndigheterna i en annan stat eller andra stater. I denna punkt föreskrivs att "fram till dess att Verkställande kommittén [vilken har ersatts av rådet] upprättar en förteckning över de fall där samråd skall ske med de centrala myndigheterna, gäller bilaga 5 del B i dessa konsulära anvisningar som preliminär förteckning."
- 81 Kommissionen, som inte har bestridit att det är medlemsstaterna som avgör vilka viseringsansökningar som kräver föregående samråd med de ansvariga centrala myndigheterna i andra stater, har emellertid inte visat varför det, i avvaktan på att rådet upprättar en förteckning över de fall där samråd skall ske med de centrala myndigheterna, var nödvändigt att tillämpa ett enhetligt förfarande för att säkerställa en korrekt tillämpning av punkt 2.2 i del II i de gemensamma konsulära anvisningarna, särskilt vid uppdateringen av bilaga 5 del B häri.
- 82 För det tredje konstaterar domstolen att punkt 2.3 i del II i de gemensamma konsulära anvisningarna, i vilken det hänvisas till förteckningen i bilaga 5 del C häri, gäller fall där en viseringsansökan lämnas till en Schengenstats diplomatiska eller konsulära beskickning, vilken företräder en annan partnerstat.
- 83 Kommissionen har inte visat eller ens försökt att visa varför det var nödvändigt att tillämpa ett enhetligt förfarande för att säkerställa en korrekt tillämpning av punkt 2.3 i del II i de gemensamma konsulära anvisningarna, särskilt vid uppdateringen av bilaga 5 del C häri.

- 84 Under dessa omständigheter kan kommissionens talan inte heller vinna bifall på den andra grunden.
- 85 Mot bakgrund av vad som anförts ovan skall kommissionens talan ogillas i dess helhet.

### **Rättegångskostnader**

- 86 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, skall rådets yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar domstolen (plenum) följande dom:

- 1) **Talan ogillas.**
  
- 2) **Europeiska gemenskapernas kommission skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter