

EUROOPA KOHTU OTSUS (täiskogu)

18. jaanuar 2005*

Kohtuasjas C-257/01,

mille esemeks on EÜ artikli 230 alusel 3. juulil 2001 esitatud tühistamishagi,

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: D. Maidani ja C. O'Reilly, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

hageja,

keda toetab

Madalmaade Kuningriik, esindaja: H. G. Sevenster,

menetlusse astuja,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

KOMISJON V. NÕUKOGU

versus

Euroopa Liidu Nõukogu, esindajad: E. Finnegan ja I. Díez Parra,

kostja,

keda toetab

Hispaania Kuningriik, esindaja: R. Silva de Lapuerta, kohtudokumentide
kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

menetlusse astuja,

EUROOPA KOHUS (täiskogu),

koosseisus: president V. Skouris, kodade esimehed P. Jann, C. W. A. Timmermans,
A. Rosas ja K. Lenaerts, kohtunikud C. Gulmann, J.-P. Puissochet, R. Schintgen
(ettekandja), N. Colneric, S. von Bahr ja J. N. Cunha Rodrigues,

kohtujurist: P. Léger,
kohtusekretär: R. Grass,

arvestades kirjalikku menetlust,

olles 27. aprilli 2004. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Oma hakis taotleb Euroopa Ühenduste Komisjon nõukogu 24. aprilli 2001. aasta määruse (EÜ) nr 789/2001, millega viisataotluste läbivaatamise teatavate üksikasjalike eeskirjade ja praktiliste menetluste rakendusvolitused jäetakse nõukogule (EÜT L 116, lk 2), ja nõukogu 24. aprilli 2001. aasta määruse nr 790/2001, millega antakse nõukogule rakendusvolitused piirikontrolli ja piirivalve rakendamise teatavate üksikasjalike sätete ja praktilise korra osas (EÜT L 116, lk 5; edaspidi ühisnimetusega „vaidlustatud määrused”), tühistamist.
- 2 Kohtu presidendi 10. oktoobri ja 8. novembri 2001. aasta määrustega anti Hispaania Kuningriigile ja Madalmaade Kuningriigile luba astuda menetlusse vastavalt Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Ühenduste Komisjoni nõuete toetuseks.

Õiguslik raamistik

EÜ asutamislepingu asjakohased sätted

3 EÜ artikkel 202 näeb ette:

„Nõukogu, selleks et tagada käesolevas lepingus seatud eesmärkide saavutamine ning kooskõlas käesoleva lepingu sätetega,:

— [...]

— [...]

— annab komisjonile nõukogu vastuvõetavates õigusaktides volitused rakendada nõukogu kinnitatud eeskirju. Nõukogu võib kehtestada nimetatud volituste kasutamise kohta teatud nõudmisi. Samuti võib nõukogu erijuhtudel jätta endale õiguse kasutada vahetult ise rakendamisvolitusi. Eespool märgitud menetlused peavad olema kooskõlas põhimõtete ja eeskirjadega, mis nõukogul tuleb eelnevalt komisjoni ettepaneku põhjal pärast Euroopa Parlamendi arvamuse saamist ühehäälselt kindlaks määrata.”

- 4 EÜ IV jaotise, mille pealkiri on „Viisa-, varjupaiga-, sisserände- ja muu isikute vaba liikumisega seotud poliitika”, artikkel 62 sätestab:

„Vastavalt artiklis 67 osutatud menetlusele võtab nõukogu viie aasta jooksul pärast Amsterdami lepingu jõustumist:

[...]

- 2) liikmesriikide välispiiride ületamisega seotud meetmed, millega kehtestatakse:
- a) normid ja kord, mida liikmesriigid järgivad isikute kontrollimisel sellistel piiridel;
 - b) viisaeeskirjad kuni kolmekuulise kavatsetud viibimise puhuks, sealhulgas:
 - i) nimekiri nendest kolmandatest riikidest, mille kodanikel peab välispiiride ületamiseks olema viisa, ja nendest kolmandatest riikidest, mille kodanikud on sellest nõudest vabastatud;
 - ii) liikmesriikide viisade väljastamise kord ja tingimused;

iii) ühtne viisavorm;

iv) eeskirjad ühtse viisa kohta;

[...]”.

5 EÜ artikli 64 lõige 1 määrab:

„Käesolev jaotis ei mõjuta nende kohustuste täitmist, mis on liikmesriikidel avaliku korra säilitamiseks ja sisejulgeoleku kaitseks.”

6 EÜ artikli 67 lõige 1 näeb ette:

„Amsterdami lepingu jõustumisele järgneva viieaastase üleminekuperioodi vältel teeb nõukogu otsused ühehäälselt komisjoni ettepaneku või liikmesriigi algatuse põhjal pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga.”

Schengeni lepingu rakendamise konventsioon, üldkäsiraamat ja ühised konsulaarjuhised

7 Amsterdami lepinguga Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Ühenduse asutamislepingule lisatud protokoll Schengeni *acquis'* Euroopa Liitu integreerimise kohta

(edaspidi „protokoll”) artikli 1 kohaselt on kolmteist Euroopa Liidu liikmesriiki volitatud omavahel sisse seadma tihedama koostöö Schengeni *acquis*’ kehtivusalas kooskõlas kõnealuse protokolliga lisaga.

- 8 Schengeni *acquis*’ osaks on 14. juunil 1985 Schengenis allkirjastatud leping Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel nende ühispiiridel kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta (EÜT 2000, L 239, lk 13; edaspidi „Schengeni leping”) ja 19. juunil 1990 allkirjastatud konventsioon, millega rakendatakse Schengeni lepingut (EÜT 2000, L 239, lk 19; edaspidi „konventsioon”) ning konventsiooniga asutatud täitevkomitee otsused,
- 9 Konventsiooni II jaotise 2. ja 3. peatükk sisaldavad vastavalt eeskirju välispiiride ületamise ja viisade kohta.
- 10 Nende eeskirjade kohaldamise üksikasjalikud eeskirjad piirikontrolli osas on ette nähtud üldkäsiraamatus ja viisataotluste osas ühistes konsulaarjuhistes viisade kohta Schengeni konventsiooni lepinguosaliste diplomaatilistele ja konsulaaresindustele (EÜT 2002, C 313, lk 1; edaspidi „konsulaarjuhised”). Üldkäsiraamatu ja konsulaarjuhiste lõppversioonid on vastu võetud konventsiooni artikli 132 ja artikli 3 lõike 1, artikli 5 lõike 1, artikli 6 lõike 3, artikli 8, artikli 12 lõike 3 ja artikli 17 alusel täitevkomitee 28. aprilli 1999. aasta otsusega üldkäsiraamatu ja ühiste konsulaarjuhiste lõppversioonide kohta (SCH/Com-ex (99) 13) (EÜT 2000, L 239, lk 317, edaspidi „otsus 99/13”).

- 11 Üldkäsiraamat ja konsulaarjuhised sisaldavad nii üksikasjalikke normatiivseid sätteid kui ka praktilisi juhiseid, mis on mõeldud vastavalt lepingupoolte ametnikele, kes korraldavad välispiiride kontrollimist, ja lepingupoolte konsulaarametnikele, kelle igapäevatööks on viisataotluste läbivaatamine.

- 12 Seoses konsulaarjuhiste teatud aspektidega tuleb veel viidata mitmele täitevkomitee otsusele. Need on 16. detsembri 1998. aasta otsus (SCH/Com-ex (98) 56) (EÜT 2000, L 239, lk 207; edaspidi „otsus 98/56”) ja 28. aprilli 1999. aasta otsus (SCH/Com-ex (99) 14) (EÜT 2000, L 239, lk 298; edaspidi „otsus 99/14”), mis käsitleb käsiraamatu koostamist dokumentide kohta, kuhu võib kanda viisa. Lisaks kehtestati täitevkomitee 21. novembri 1994. aasta otsusega (SCH/com-ex (94) 15 rev) (EÜT 2000, L 239, lk 165; edaspidi „otsus 94/15”) konventsiooni artikli 17 lõike 2 alusel elektrooniline menetlus konsulteerimiseks keskasutustega.

- 13 Protokollis artikli 2 lõike 1 esimese lõigu kohaselt kohaldatakse Amsterdami lepingu jõustumise kuupäevast alates Schengeni *acquis*'d protokollis 1 nimetatud kolmeteistkümne liikmesriigi suhtes. Sama sätte kohaselt asendab nõukogu täitevkomiteed viimase ülesannete täitmisel.

- 14 Tuginedes protokollis artikli 2 lõike 1 teisele lõigule, võttis nõukogu 20. mail 1999 vastu otsuse 1999/436/EÜ, millega määratakse Euroopa Ühenduse asutamislepingu ja Euroopa Liidu lepingu asjakohaste sätete alusel kindlaks kõigi Schengeni *acquis*'sse kuuluvate sätete ja otsuste õiguslik alus (EÜT L 176, lk 17). Selle otsuse artikli 2 kohaselt, koostoimes otsuse A lisaga, on otsuse 99/13 uus õiguslik alus EÜ artiklid 62 ja 63 ning otsuste 98/56, 99/14 ja 94/15 uued õiguslikud alused on vastavalt EÜ artikli 62 punkti 2 alapunkti b alapunkt ii, EÜ artikkel 62 ja EÜ artikli 62 punkti 2 alapunkt b.

Otsus 1999/468/EÜ

- 15 Nõukogu 28. juuni 1999. aasta otsuse 1999/468/EÜ, millega kehtestatakse komisjonile antud rakendusvolituste kasutamise menetlused (EÜT L 184, lk 23; edaspidi „teine komitoloogiaotsus”) artikli 1 esimeses lõigus on sätestatud:

„Põhiakti asjakohaste sätete kohaselt delegeeritakse rakendusvolitused komisjonile, välja arvatud teatavatel põhjendatud erijuhtudel, kui põhiakt jätab teatavate rakendusvolituste otsese rakendamise õiguse nõukogule. Nimetatud sätted täpsustavad delegeeritavate volituste põhidetailid.”

Vaidlustatud määrused

- 16 Pärast otsuse 1999/436 vastuvõtmist peeti vajalikuks ühenduse aktiga määrata kindlaks üldkäsiraamatu ja konsulaarjuhiste rakendusmeetmete vastuvõtmise ja aktide ajakohastamise menetlused.
- 17 Selleks võttis komisjon EÜ artikli 62 punktide 2 ja 3 alusel vastu määruse nr 789/2001 ja EÜ artikli 62 punkti 2 alapunktide a ja b ning EÜ artikli 67 lõike 1 alusel vastu määruse nr 790/2001.
- 18 Määruse nr 789/2001 teise kuni neljanda põhjenduse ja määruse nr 790/2001 teise põhjenduse kohaselt tuleb üldkäsiraamatus ja konsulaarjuhistes ning nende lisades sisalduvaid viisataotluste läbivaatamist, välispiiride piirikontrolli ja piirivalvet

käsitlevaid teatud „üksikasjalikke eeskirju ja praktilisi menetlusi” „korrapäraselt muuta ja ajakohastada, et need vastaksid asjaomaste [...] asutuste tegevusest tulenevatele nõuetele”.

- 19 Seega kehtestatakse nende määrustega kaks menetlust. Esiteks nähakse mõlema määruse artiklis 1 ette, et selles artiklis loetletud sätteid muudab nõukogu ühehäälselt. Teiseks nähakse mõlema mainitud määruse artiklis 2 ette menetlus, mille kohaselt edastavad liikmesriigid muudatused, mida nad soovivad teha konsulaarjuhiste või üldkäsiraamatu teatud sätetesse, nõukogu peasekretärile, kes omakorda edastab need muudatused nõukogu liikmetele ja komisjonile.

Määrus nr 789/2001

- 20 Määruse nr 789/2001 kaheksandas põhjenduses on märgitud:

„Kuna liikmesriikidel on viisapoliitika väljatöötamisel suurenenud osa, mis peegeldab selle valdkonna tundlikkust ja seda eelkõige poliitiliste suhete alal kolmandate riikidega, jätab nõukogu endale õiguse asutamislepingu artikli 67 lõikes 1 osutatud viieaastase üleminekuperioodi jooksul ühehäälselt vastu võtta, muuta ja ajakohastada eespool osutatud üksikasjalikke eeskirju ja praktilisi menetlusi, kuni nõukogu on üle vaadanud tingimused, mille alusel sellised rakendusvolitused antakse pärast nimetatud üleminekuperioodi lõppu komisjonile.”

21 Sama määruse artikli 1 lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:

„1. Nõukogu muudab vajaduse korral ühe liikme algatusel või komisjoni ettepanekul ühehäälselt ühiste konsulaarjuhiste II, III, V, VI, VII ja VIII osa ning selle 2. lisa (välja arvatud B loendit ning viisanõuet nende A loendis nimetatud riikide suhtes, kelle puhul eelnevad konsultatsioonid ei ole vajalikud) ning 3. lisa I ja III osa, samuti 6., 10., 11., 12., 13., 14. ja 15. lisa.

2. Nõukogu muudab vajaduse korral ühe liikme algatusel või komisjoni ettepanekul ühehäälselt Schengeni konsultatsioonivõrgu (tehniliste näitajate) sissejuhatust ning I, II ja III osa, samuti selle 2., 2.A, 3., 4., 5., 7. ja 8. lisa.”

22 Konsulaarjuhiste sätteid, mida nõukogu võib määruse nr 789/2001 artikli 1 alusel muuta, hõlmavad järgmisi valdkondi:

— diplomaatiline või konsulaaresindus, mis on pädev läbi vaatama kuni kolmekuulise viibimise viisataotlusi (konsulaarjuhiste II osa);

— kuni kolmekuulise viibimise viisataotluse vastuvõtmine (konsulaarjuhiste III osa);

- taotluste läbivaatamise ja otsuste langetamise juhised (konsulaarjuhiste V osa);

- kuidas täita viisakleebist (konsulaarjuhiste VI osa);

- halduskorraldus ja viisaosakondade korraldus (konsulaarjuhiste VII osa);

- konsulaarkoostöö kohalikul tasandil (konsulaarjuhiste VIII osa);

- eeskirjad, millega reguleeritakse diplomaatilise, ameti- või teenistuspassi omanike ning teatavate rahvusvaheliste valitsustevaheliste organisatsioonide poolt nende ametnikele väljaantud reisiloa omanike liikumist (konsulaarjuhiste 2. lisa, välja arvatud B loend ja viisanõuded A loendis nimetatud riikide suhtes, kelle puhul eelnev konsulteerimine ei ole vajalik);

- nende kolmandate riikide ühine nimekiri, mille kodanikelt nõuavad lennujaama transiidiviisat kõik Schengeni lepinguosalisel liikmesriigid (edaspidi „Schengeni riigid”), kusjuures see nõue kehtib ka nende riikide väljastatud reisidokumentide omanike suhtes (konsulaarjuhiste 3. lisa I osa);

- loetelu Euroopa Majanduspiirkonna liikmeriikide elamislubadest, mille esitamine vabastab elamislubade omanikud lennujaama transiidiviisa kohustusest (konsulaarjuhiste 3. lisa III osa);

- aukonsulite nimekiri, kellel on erandjuhtudel ja ajutiselt luba väljastada ühtset viisat (konsulaarjuhiste 6. lisa);

- masinloetavasse osasse kannete tegemise juhised (konsulaarjuhiste 10. lisa);

- reisidokumendid, millesse võib kanda viisa (konsulaarjuhiste 11. lisa);

- viisataotluse andmise halduskuludele vastavad lõivud eurodes (konsulaarjuhiste 12. lisa);

- viisakleebiste täitmise juhised (konsulaarjuhiste 13. lisa);

- nõuded teabe kohta, mida lepinguosalisel peavad esitama piiratud territoriaalse kehtivusega viisade andmisel, ühtse viisa kehtetuks tunnistamisel, tühistamisel või selle kehtivuse piiramisel ning siseriiklike elamislubade andmisel (konsulaarjuhiste 14. lisa);

- lepinguosaliste koostatud ühtlustatud näidisvormid kutse, ülalpidamiskohustuse ja majutuse olemasolu tõendamiseks (konsulaarjuhiste 15. lisa).

23 Määruse nr 789/2001 kümnendas põhjenduses on märgitud:

„Samuti on vaja ette näha kord, mille kohaselt nõukogu ja komisjoni liikmetele teatatakse viivitamata kõikidest muudatustest käsiraamatus dokumentide kohta, kuhu võib kinnitada viisa, käsiraamatus Schengeni viisade väljaandmise kohta kolmandates riikides, kus kõikidel Schengeni riikidel ei ole oma esindust, Schengeni konsultatsioonivõrgu (tehniliste näitajate) 6. ja 9. lisas ning ühiste konsulaarjuhistes neis lisades, mis koosnevad täielikult või osaliselt faktiloenditest, mille iga liikmesriik peab esitama vastavalt eeskirjadele, mida ta antud hetkel kohaldab, ning mida seetõttu ei saa nõukogu õigusaktiga vastu võtta, muuta ega ajakohastada.”

24 Sama määruse artiklis 2 on sätestatud:

„1. Kõik liikmesriigid edastavad nõukogu peasekretärile muudatused, mida nad soovivad teha ühiste konsulaarjuhistes 1. lisa III osas, 2. lisa A loendis (välja arvatud viisanõuded nende kõnealuses loendis nimetatud riikide suhtes, kelle puhul on vajalikud eelkonsultatsioonid), 2. lisa B loendis, 3. lisa II osas ning 4., 5., 7. ja 9. lisas, käsiraamatus dokumentide kohta, kuhu võib kinnitada viisa, käsiraamatus Schengeni viisade väljaandmise kohta kolmandates riikides, kus kõigil Schengeni riikidel ei ole oma esindust, ning Schengeni konsultatsioonivõrgu (tehniliste näitajate) 6. ja 9. lisas.

2. Kõik liikmesriigid, kes soovivad teha muudatusi ühiste konsulaarjuhistes 4., 5B., 5C., 7. või 9. lisas, esitavad kõigepealt muudatusettepaneku teistele liikmesriikidele ja annavad neile võimaluse ettepaneku kohta oma märkusi teha.

3. Lõigete 1 ja 2 kohaselt tehtud muudatused loetakse jõustuvaks kuupäevast, mil peasekretär edastab need muudatused nõukogu liikmetele ja komisjonile.”

25 Konsulaarjuhiste sätteid, mida liikmesriigid võivad määruse nr 789/2001 artikli 2 alusel muuta, hõlmavad järgmisi valdkondi:

- nende riikide nimekiri, kelle kodanikelt ei nõua viisat üks või enam Schengeni riiki, kui neil on diplomaatiline, ameti- või teenistuspass, kuid kellelt nõutakse viisat, kui neil on tavaline pass (konsulaarjuhiste 2. lisa A loend, välja arvatud viisanõuded nende kõnealuses loendis nimetatud riikide suhtes, kelle puhul on vajalik eelnev konsulteerimine);
- nende riikide nimekiri, mille kodanikelt nõuavad viisat üks või enam Schengeni riiki, kui neil on diplomaatiline, ameti- või teenistuspass, kuid kellelt ei nõuta viisat, kui neil on tavaline pass (konsulaarjuhiste 2. lisa B loend);
- nende kolmandate riikide ühine nimekiri, kelle kodanikelt nõuavad lennujaama transiidiviisat ainult mõned Schengeni riigid, kusjuures see nõue kehtib ka nende riikide väljastatud reisidokumentide omanike suhtes (konsulaarjuhiste 3. lisa II osa);
- selliste dokumentide nimekiri, mis annavad õiguse viisata sissesõidule (konsulaarjuhiste 4. lisa);

- selliste viisataotluste nimekiri, mille puhul kooskõlas konventsiooni artikli 17 lõikega 2 on vajalik eelnev konsulteerimine liikmesriigi keskasutustega (konsulaarjuhiste 5A. lisa);

- selliste viisataotluste nimekiri, mille puhul kooskõlas konventsiooni artikli 17 lõikega 2 on vajalik eelnev konsulteerimine teiste lepinguosaliste keskasutustega (konsulaarjuhiste 5B. lisa ja 5C. lisa);

- riikide asutuste poolt igal aastal kinnitatavad piiriületamisel nõutavad summad (st piisavad rahalised elatusvahendid) (konsulaarjuhiste 7. lisa);

- kanded, mida ametiasutused vajaduse korral teevad viisakleebise „märkuste” lahtrisse (konsulaarjuhiste 9. lisa);

- viisade väljastamisega seotud elektroonilise konsultatsioonimenetluse teatud aspektid ((Schengeni konsultatsioonivõrgu (tehniliste näitajate) 6. ja 9. lisa).

Määrus nr 790/2001

26 Määruse nr 790/2001 viiendas põhjenduses, mille sõnastus on peaaegu samane määruse nr 789/2001 kaheksanda põhjenduse sõnastusega, on märgitud:

„Kuna liikmesriikidel on piiripoliitika arendamisel rõhutatult oluline osa, mis peegeldab selle valdkonna tundlikkust eriti poliitilistes suhetes kolmandate riikidega, jätab nõukogu omale õiguse eespool nimetatud üksikasjalikke sätteid ja praktilist korda Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 67 lõikes 1 nimetatud viieaastase üleminekuaja jooksul ühehäälselt vastu võtta, muuta ja ajakohastada, kuni nõukogu esitab ülevaate tingimustest, mille kohaselt sellised rakendusvolitused pärast üleminekuaja lõppu antakse üle komisjonile.”

27 Sama määruse artikli 1 lõige 1 näeb ette:

„Nõukogu muudab ühehäälselt mõne liikme algatusel või komisjoni ettepanekul vajaduse korral üldkäsiraamatu I osa punkte 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, II osa punkte 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 ja 6.11 ning lisa 9.”

28 Üldkäsiraamatu sätteid, mida nõukogu võib määruse nr 790/2001 artikli 1 alusel muuta, hõlmavad järgmisi valdkondi:

- piiri ületamine ametlikes piiripunktides (üldkäsiraamatu I osa punkt 1.2);

- piiri ületamine mujal kui ametlikes piiripunktides (üldkäsiraamatu I osa punktid 1.3, 1.3.1 ja 1.3.3);

- kõigi riikide nende dokumentide nimekiri, millega saab ületada välispiiri, ja nende dokumentide nimekiri, millesse võib kanda viisa (üldkäsiraamatu I osa punkt 2.1);

- üldkäsiraamatu 6. lisas kirjeldatud viisakleebise tehniline kirjeldus (üldkäsiraamatu I osa punkt 3.1.2);

- viisakleebiste näidised, milles on üldkäsiraamatu 7. lisas ettenähtud võimalikud märkused (üldkäsiraamatu I osa punkt 3.1.3);

- nõue, et „viisakleebisele trükitavad märkused peavad olema inglise, prantsuse ja vastava liikmesriigi keeles” (üldkäsiraamatu I osa punkt 3.1.4);

- nõue, et „piiratud territoriaalse kehtivusega viisade väljastamisel, ühtse viisa tühistamisel, kehtetuks tunnistamisel või kehtivuse piiramisel ning siseriiklike elamislubade andmisel lepingupoolte poolt edastatavat teavet puudutavad põhimõtted ja menetlused nähakse ette 8a lisas” (üldkäsiraamatu I osa punkt 3.2.4);

- tõendid ja asjaolud, mille alusel saab otsustada piiri ületamise eesmärgi kohta esitatud seletuste paikapidavuse üle (üldkäsiraamatu I osa punktid 4.1, 4.1.1 ja 4.1.2);

- ametnikud, kes on pädevad teostama piirikontrolli ja piirivalvet (üldkäsiraamatu II osa punkt 1.1);

- piirikontrolli läbiviimise kord (üldkäsiraamatu II osa punkt 1.3);

- teatud üksikasjalikud sätted piiriületamise loa andmisest keeldumise kohta (üldkäsiraamatu II osa punktid 1.4.1, 1.4.1a, 1.4.4, 1.4.5, 1.4.6, 1.4.7 ja 1.4.8);

- üksikasjalikud sätted tembeldamise kohta (üldkäsiraamatu II lisa punkt 2.1);

- teatud üksikasjalikud sätted välispiiride valve kohta mujal kui piiripunktides ja väljaspool piiripunktide lahtioleku aega (üldkäsiraamatu II osa punktid 2.2.2, 2.2.3 ja 2.2.4);

- nimekiri andmetest, mis tuleb registreerida (üldkäsiraamatu II osa punkt 2.3);

- maanteeliikluse kontrollimine (üldkäsiraamatu II osa punkt 3.1);

- raudteeliikluse kontrollimine (üldkäsiraamatu II osa punkt 3.2);

- kord, mille alusel määratakse isikute ja käsipagasi kontrollimise koht rahvusvahelise tsiviillennuliikluse puhul (üldkäsiraamatu II osa punkt 3.3.1);

- täiendavad nõuded isikute kontrollimisele rahvusvahelise tsiviillennuliikluse puhul (üldkäsiraamatu II osa punktid 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4 ja 3.3.5);

- lennuväljal toimuva piirikontrolli läbiviimise kord (üldkäsiraamatu II osa punkt 3.3.6);

- nõue, et „ohu vältimiseks tuleb siselendudel olevaid reisijaid lennuväljadel ja lennujaamades kontrollida juhul, kui ei ole kindel, kas need lennud on lähtunud üksnes lepingupoole territooriumilt või nad suunduvad sinna ilma kolmandate riikide territooriumil vahemaandumisi tegemata” (üldkäsiraamatu II osa, punkt 3.3.7);

- mereliikluse, välja arvatud piiriülene praamiliiklus, lõbusõidulaevandus, rannalähedane kalapüük ja siseveetransport, kontrollimine (üldkäsiraamatu II osa punkt 3.4);

- veetranspordi kontrollimine sisevetel (üldkäsiraamatu II osa punkt 3.5);

- teabevahetus (üldkäsiraamatu II osa punkt 4.1);

- kontaktisikute lähetamine (üldkäsiraamatu II osa punkt 4.2);

- viisa andmine piiril (üldkäsiraamatu II osa punktid 5.2–5.6);

- õhusõidukite pilootide ja teiste meeskonnaliikmete kontrollimise erieeskirjad (üldkäsiraamatu II osa punkt 6.4);

- meremeeste kontrollimise erieeskirjad (üldkäsiraamatu II osa punkt 6.5);

- diplomaatilise, ameti- või teenistuspassi omanike kontrollimise erieeskirjad (üldkäsiraamatu II osa punkt 6.6);

- piirialatöötajate kontrollimise erieeskirjad (üldkäsiraamatu II osa punkt 6.7);

- alaealiste kontrollimise erieeskirjad (üldkäsiraamatu II osa punkt 6.8);

- grupireiside kontrollimise erieeskirjad (üldkäsiraamatu II osa punkt 6.9);

- piiril varjupaigataotluse esitanud välismaalaste kontrollimise erieeskirjad (üldkäsiraamatu II osa punkt 6.10);

- rahvusvaheliste organisatsioonide liikmete kontrollimise erieeskirjad (üldkäsiraamatu II osa punkt 6.11);

— pikaajalise viisa näidis (üldkäsiraamatu 9. lisa).

- 29 Määruse nr 790/2001 seitsmes põhjendus, mille sõnastus on peaaegu samane määruse nr 789/2001 kümnenda põhjenduse sõnastusega, sätestab:

„Samuti tuleb ette näha kord, mille kohaselt nõukogu ja komisjoni liikmetele teatatakse viivitamata kõikidest muudatustest, mis tehakse üldkäsiraamatu nendes lisades, mis koosnevad täielikult või osaliselt sellise faktilise teabe loenditest, mille liikmesriigid peavad esitama vastavalt eeskirjadele, mida nad sel hetkel kohaldavad, ja mida seetõttu ei saa vastu võtta, muuta ega ajakohastada nõukogu õigusaktidega.”

- 30 Määruse nr 790/2001 artikkel 2 näeb ette:

„1. Iga liikmesriik teatab nõukogu peasekretärile muudatustest, mis ta soovib teha üldkäsiraamatu I osa punktis 1.3.2 ja lisades 1, 2, 3, 7, 12 ja 13.

2. Lõike 1 kohaselt tehtud muudatused loetakse jõustunuks kuupäevast, kui peasekretär need nõukogu ja komisjoni liikmetele teatab.”

- 31 Üldkäsiraamatu sätted, mida liikmesriigid võivad määruse nr 790/2001 artikli 2 alusel muuta, hõlmavad järgmisi valdkondi:

- nõue, et „Belgia Kuningriigi, Taani Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi ja Madalmaade Kuningriigi kodanikel on õigus ületada piiri oma kodakondsusriigi kõigis piiripunktides” (üldkäsiraamatu I osa punkt 1.3.2);

- üldkäsiraamatu I osa punkti 1.2 tähenduses lubatud piiripunktid (üldkäsiraamatu 1. lisa);

- üldkäsiraamatu I osa punktis 3.1.3 ettenähtud viisakleebise näidis (üldkäsiraamatu 7. lisa);

- lisalehtede (ehk viisat asendavate lubade) näidised (üldkäsiraamatu 12. lisa);

- välisministeeriumi poolt antavate kaartide näidised (üldkäsiraamatu 13. lisa).

³² Määruse nr 790/2001 artikli 2 lõikes 1 viidatud üldkäsiraamatu 2. ja 3. lisa on tühistatud nõukogu 25. aprilli 2002. aasta otsusega 2002/352/EÜ üldkäsiraamatu muutmise kohta (EÜT L 123, lk 47).

Hagi

- 33 Hagi alusena tugineb komisjon kahele väitele. Esimene neist tuleneb EÜ artikli 202 ja teise komitoloogiaotsuse artikli 1 rikkumisest, kuna nõukogu on mõlema vaidlustatud määruse artiklis 1 jätnud rakendusvolitused endale, kuritarvitades võimu ja esitamata piisavaid põhjendusi. Teine väide tuleneb EÜ artikli 202 rikkumisest, kuna vaidlustatud määruste artikkel 2 annab liikmesriikidele volitused iseseisvalt muuta esiteks konsulaarjuhiste teatud punkte ja neid täiendavaid täitevkomitee teatud otsuseid ning teiseks üldkäsiraamatu punkte.

Esimene väide: volituste jätmine nõukogule

Poolte argumendid

- 34 Esimesel väitel on kaks osa. Selle esimeses osas väidab komisjon, et nõukogu ei ole tõendanud, et vaidlustatud määrustega ettenähtud rakendusmeetmed on sellise erilise iseloomuga, et õigustavad nõukogu rakendusvolituste teostamist. Määruse nr 789/2001 kaheksandast põhjendusest ja määruse nr 790/2001 viiendast põhjendusest tuleneb, et nõukogu esitas pigem üldise iseloomuga põhjendusi, mis hõlmavad kogu konsulaarjuhiste ja üldkäsiraamatu reguleerimisala, mitte aga konkreetseid meetmeid.
- 35 Mainitud põhjendused ei täpsusta ei asjaomaste rakendusvolituste olemust ega ka nende sisu, millest ilmneks põhjus, miks nõukogu peab selle pädevuse endale jätma,

kuna pelgalt üldise iseloomuga viide viisapoliitikale ja piirikontrollile ei ole piisav tõendama võetavate meetmete eripära.

- 36 Samuti võib põhjendust, mis tugineb nii „liikmesriikide suurenenud osale”, mis komisjoni sõnul saab viidata ainult sellele, et liikmesriikide seadusandliku algatuse õigus põhineb asutamislepingu IV jaotisel, kui ka piirikontrolli ja viisade andmise küsimuste tundlikkusele eelkõige poliitiliste suhete alal kolmandate riikidega, mis just ongi aluseks liikmesriikide suurenenud osale, kasutada asutamislepingu IV jaotise alusel vastu võetud mis tahes rakendusmeetme puhul.
- 37 Lõpuks, EÜ artikli 67 lõikes 1 ettenähtud viieaastane üleminekuperiood ja nõukogu kohustus pärast selle lõppemist „üle [vaadata] tingimused, mille alusel sellised rakendusvolitused antakse pärast nimetatud üleminekuperioodi lõppu komisjonile” kinnitavad selgelt, et põhjus, miks nõukogu on jätnud endale rakendusvolitused, ei tulene põhiaktide olemusest ega sisust, vaid asjaolust, et need kuuluvad asutamislepingu IV jaotise reguleerimisalasse.
- 38 Esimese väite teise osaga seoses on komisjon seisukohal, et sõltumata rakendusmeetmete erilisest iseloomust, on nõukogu jätnud arvestamata EÜ artiklis 253 ettenähtud põhjendamiskohustuse. Põhjendus, mis ühest küljest põhineb asutamislepingu IV jaotise institutsioonilistel erisustel ja teisest küljest asjaomase poliitika tundlikkusel, ei õigusta nõukogu otsust jätta endale vaidlustatud määrustes ettenähtud rakendusvolitused.
- 39 Mis puutub asutamislepingu IV jaotise institutsioonilistesse erisustesse, märgib komisjon, et sellised valdkonnad nagu välispiirid, varjupaigaõigus, sisseränne ja

koostöö õigusküsimustes, mis olid varem Euroopa Liidu lepingu VI jaotises, on üle viidud ühenduse pädevusse.

40 Liikmesriikidel on tõepoolest EÜ artikli 67 lõikes 1 ettenähtud viieaastase üleminekuperioodi jooksul seadusandliku algatuse õigus ja EÜ artikkel 68 näeb ette erandid EÜ artiklis 234 ettenähtud menetlusest. Siiski ei saa EÜ asutamislepingu IV jaotise erisätteid ja erandeid ettenägevad sätteid takistada EÜ artikli 202 alusel kehtestatud komitoloogiamenetluse kasutamist.

41 Isegi kui pidada piirivalvet ja viisade andmist tundlikeks valdkondadeks, väidab komisjon, et ta on võimeline neid käsitlema ja igal juhul ei tegutseks ta otsuse tegemisel liikmesriike komitoloogiamenetluse kohaselt kaasamata. Komisjon rõhutab institutsionaalset rolli, mis talle on antud suhetes kolmandate riikidega eriti välislepingute sõlmimisele eelnevate läbirääkimiste pidamisel. Samuti väidab komisjon, et teatud viisapoliitika aspektid, eriti selliste riikide kindlaksmääramine, mille kodanikelt nõutakse viisat, kuulusid juba enne Amsterdami lepingu vastuvõtmist ühenduse pädevusse. Lõpuks väidab komisjon, et need valdkonnad ei puuduta muid kui protseduuri- ja vormiküsimusi.

42 Sissejuhatavalt märgib nõukogu, et konsulaarjuhised ja üldkäsiraamat on segatunnustega aktid, kuna nad mõlemad sisaldavad samal ajal nii normatiivse, rakendusliku kui ka faktilise iseloomuga sätteid. Vaidlustatud määrustes on selle erisusega arvestatud, kuivõrd neis on ettenähtud kolm erinevat menetlust konsulaarjuhistes ja üldkäsiraamatus muudatuste tegemiseks. Määruse nr 789/2001 üheteistkümnenda põhjenduse ja määruse nr 790/2001 kaheksanda põhjenduse kohaselt saab normatiivse iseloomuga sätteid muuta ainult EÜ asutamislepingu asjakohaste sätete

alusel; rakendusliku iseloomuga sätteid saab muuta ainult kummagi vaidlustatud määruse artiklis 1 ettenähtud menetluse kohaselt ja ainult need muudatused on käsitletavad rakendussätetena; samuti saab faktilise iseloomuga teavet muuta ainult kummagi mainitud määruse artiklis 2 ettenähtud menetluse kohaselt.

43 Nõukogu märgib samuti sissejuhatavalt, et konsulaarjuhistes ja üldkäsiraamatus on mitu ühist punkti, kuna viiende valdkonna ja piirikontrolli pädevad asutused peavad tihti oma ülesannete täitmisel sama teabe osas konsulteerima, mis selgitab vaidlustatud määrustega kehtestatud menetluste sarnasust.

44 Vastuseks esimesele väitele kinnitab nõukogu, et määruse nr 789/2001 kaheksas põhjendus ja määruse nr 790/2001 viies põhjendus osutavad selgelt, et pädevuse endale jätmine on seotud ainuüksi konsulaarjuhistes ja üldkäsiraamatu teatud „üksikasjalike sätete ja praktilise korra” muudatustega. Nende sätete olemus ja sisu on täpsemalt määratletud just määruse nr 789/2001 esimeses, teises ja viiendas põhjenduses ning määruse nr 790/2001 esimeses ja teises põhjenduses. Seega ei ole esitatud põhjendused üldise iseloomuga ega hõlma kõiki asutamislepingu IV jaotise raames võetavaid meetmeid. Sellega seoses täpsustab nõukogu, et on juba varem vastu võtnud mitu sel jaotisel põhinevat akti, sealhulgas viiende valdkonnas, ilma et oleks rakendusvolitusi endale jätnud.

45 Nõukogu väidab, et kaalutlused, mille alusel jäeti rakendusvolitused endale, on samad, mis alusel andsid Amsterdami lepingu osalised liikmesriikidele esialgseks viieaastaseks perioodiks EÜ asutamislepingu IV jaotise raames seadusandliku algatuse õiguse. Samadel alustel otsustas nõukogu sätestada, et meetmete muudatuste ja ajakohastamise üle otsustatakse ühehäälselt.

- 46 Nõukogu rõhutab, et vaidlustatud määruste vastuvõtmise ajal oli Schengeni *aquis'* Euroopa Liitu integreerimine ja ühendusele pädevuse andmine uutes, viisapoliitika ja piirivalve valdkondades alles äsja aset leidnud.
- 47 Just sellepärast, et otsus jätta endale pädevus oli erand ja mitte tava, osutas nõukogu, vaatamata valdkonna tundlikkusele, et vaatab läbi tingimused, mille kohaselt rakendusvolitused antakse üle komisjonile EÜ artikli 67 lõikes 1 ettenähtud viieaastase üleminekuperioodi lõpus. Nõukogu väidab, et kolmeaastane tähtaeg, mis jäi üleminekuperioodi lõppemiseni, oli piisav selleks, et võimaldada tal hinnata, kas rakendusvolituste endale jätmise esialgsed kaalutlused on endiselt asjakohased.
- 48 Nõukogu sõnul ei jätnud ta rakendusvolitusi endale seetõttu, et kõnealused meetmed kuuluvad asutamislepingu IV jaotise reguleerimisalasse. Lisaks on ta pärast Amsterdami lepingu jõustumist vastu võtnud mitmeid selle jaotise reguleerimisalal olevaid meetmeid, mis sisaldavad komitoloogiaaspekte.

Euroopa Kohtu hinnang

- 49 Sissejuhatavalt on vaja märkida, et teise komitoloogiaotsuse artikli 1 esimese lõike kohaselt delegeeritakse rakendusvolitused komisjonile, välja arvatud teatavatel põhjendatud juhtudel, kui põhiakt jätab nõukogule õiguse vahetult teostada teatud rakendusvolitusi. Seega kordab kõnealune säte tegelikult samaaegselt nii EÜ artikli 202 kolmandas taandes kui ka EÜ artiklis 253 sätestatud nõudeid.

- 50 Nagu Euroopa Kohus on oma 24. oktoobri 1989. aasta otsuses 16/88: komisjon *v.* nõukogu (EKL 1989, lk 3457, punkt 10) tõdenud, on pärast seda, kui ühtse Euroopa aktiga muudeti EÜ asutamislepingu artiklit 145 (praegu EÜ artikkel 202), saab nõukogu jätta otsese rakendusvolituste teostamise õiguse endale ainult erijuhtudel ning ta peab sellist otsust üksikasjalikult põhjendama.
- 51 See osutab, et nõukogu peab rakendatava või muudetava akti olemusest ja sisust lähtudes nõuetekohaselt põhjendama, miks kaldutakse kõrvale reeglist, mille kohaselt juhul, kui ühenduse tasandil on vaja võtta põhiakti rakendusmeetmeid, on asutamislepingu ülesehitusest tulenevalt tavaliselt komisjon see, kellele selline pädevus kuulub.
- 52 Käesoleval juhul on nõukogu määruse nr 789/2001 kaheksandas põhjenduses ja määruse nr 790/2001 viiendas põhjenduses otseselt viidatud liikmesriikide suurenenud osale viisade ja piirikontrolli valdkonnas ja samuti nende valdkondade tundlikkusele, eelkõige seoses suhetega kolmandate riikidega.
- 53 Ei saa eitada, et sellised põhjendused on üldised ja üldsõnalised. Samas neid nende kohaldamise kontekstis vaadeldes on nad sellised, mis osutavad selgelt nõukogu poolt rakendusvolituste endale jätmise põhjustele ja nende alusel on Euroopa Kohtul võimalik kontrolli teostada.
- 54 Seega tuleb esiteks tõdeda, et enne Amsterdami lepingu jõustumist, mis leidis aset kaks aastat enne vaidlustatud määruste vastuvõtmist, olid viisapoliitika — välja arvatud EÜ asutamislepingu artiklis 100c (Amsterdami lepinguga kehtetuks tunnistatud) ettenähtud liikmesriikide õigus määrata, milliste kolmandate riikide

kodanikelt nõutakse liikmesriigi välispiiri ületamisel viisat — ja välispiiripoliitika täielikult väljaspool ühenduse pädevust ning kuulusid Euroopa Liidu lepingu VI jaotise alusel kehtestatud menetluste alla.

- 55 Teiseks on EÜ asutamislepingu IV jaotise artiklites 67 ja 68 arengumomenti sisaldavad eri- ja üksikasjalikud sätted teiseste õigusaktide vastuvõtmise ja eelotsuse küsimuse esitamise menetluse kohta. Nii nähakse EÜ artikli 67 lõigetes 1 ja 2 pärast Amsterdami lepingu jõustumist ette viieaastane üleminekuperiood, mille jooksul nõukogu teeb otsused ühehäälselt komisjoni ettepaneku või liikmesriigi algatuse põhjal pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga. Pärast selle ajavahemiku möödumist on nõukogul seadusandlik pädevus ainult komisjoni ettepaneku alusel ja ta võib ühehäälselt tegutsedes ette näha, et EÜ artiklis 251 ettenähtud menetlust kohaldatakse kõigi või ainult mõne IV jaotise valdkonna suhtes, ning kohandada Euroopa Kohtu pädevusega seotud sätteid.
- 56 Sellise iseloomuga sätted väljendavad vaidlustatud määrustega hõlmatud valdkonna eripära, mis kuni 1999. aasta 1. maini kuulus peamiselt Euroopa Liidu lepingu VI jaotise raames kehtestatud menetluste reguleerimisalasse, kuna EÜ asutamislepingu osalised ei soovinud kohe alguses anda komisjonile selles valdkonnas algatusõiguse ainuõigust.
- 57 Kolmandaks käsitlevad mõlema vaidlustatud määruse 1. artiklis ammendavalt loetletud sätted selgelt piiritletud küsimusi. Kuigi sätted hõlmavad suuremat osa konsulaarjuhustest ja üldkäsiraamatust, on siiski selge, et need ei käsitle kõiki viisade ja välispiiride kontrolli aspekte.

58 Neljandaks tuleneb määruse nr 789/2001 kaheksandast põhjendusest ja määruse nr 790/2001 viiendast põhjendusest, et nõukogu on võtnud kohustuse üle vaadata tingimused, mille kohaselt nende määrustega talle jäetud rakendusvolitused võib kolmeaastase üleminekuperioodi lõppedes komisjonile üle anda.

59 Kõigil neil põhjustel, mis piisavalt selgelt tulenevad vaidlustatud määruste põhjendustest ja kontekstist, kuhu nad olid asetatud, tuleb tõdeda, et nõukogu on põhjendatult otsustanud, et tegemist on eripärase asjaga, ja on kooskõlas EÜ artikliga 253 põhjendanud otsuse jätta ajutiselt endale rakendusvolitused konsulaarjuhistes ja üldkäsiraamatus ammendavalt loetletud sätete osas.

60 Üksnes see asjaolu, et määruse nr 789/2001 kaheksanda põhjenduse ja määruse nr 790/2001 viienda põhjenduse sõnastused on peaaegu samased, ei sea eeltoodud järeldust kahtluse alla, arvestades eelkõige viisade ja piirikontrolli valdkondade vahel kahtlemata olemasolevaid tihedaid sidemeid.

61 Seetõttu tuleb komisjoni esitatud esimene väide tagasi lükata.

Teine väide: liikmesriikidele antud rakendusvolitused

Poolte argumendid

62 Teises väites kinnitab komisjon, et mõlema vaidlustatud määruse artiklis 2 ettenähtud konsulaarjuhiste ja üldkäsiraamatu liikmesriikide poolt muutmise ja

ajakohastamise menetlus on vastuolus EÜ artikliga 202. Viimati nimetatud säte, mis annab ainult nõukogule õiguse jätta endale rakendusvolitused või anda need üle komisjonile, ei võimalda sellise menetluse kehtestamist.

- 63 Komisjon rõhutab, et isegi kui eelmainitud menetlus on seotud liikmesriikide käsutuses oleva faktilise teabega, sisaldub see teave aktides, mille õiguslikuks aluseks on otsusest 1999/436 lähtuvalt EÜ asutamislepingu sätted, mistõttu nende õigusaktide muutmine peab olema kooskõlas tavaliste institutsionaalsete eeskirjadega.
- 64 Nõukogu väidab vastu, et mõlema vaidlustatud määruse artikli 2 alusel konsulaarjuhistesse ja üldkäsiraamatusse tehtavaid muudatusi ei saa pidada rakendusmeetmeteks, vaid need on seotud teabevahetuse süsteemiga. Nagu nähtub määruse nr 789/2001 kümnendast põhjendusest ja määruse nr 790/2001 seitsmendast põhjendusest, on tegemist faktilise teabega, mida saab esitada ainult iga liikmesriik. Seega ei oma EÜ artikkel 202 antud asjas tähendust.

Euroopa Kohtu hinnang

- 65 Mõlema vaidlustatud määruse artiklist 2 tuleneb selgelt, et vaatamata verbi „soovima” kasutamisele võib iga liikmesriik ise, mõnikord koostöös teiste liikmesriikidega, teha muudatusi konsulaarjuhiste ja üldkäsiraamatu teatud sätetes ja lisades. Määruse nr 789/2001 kümnenda põhjenduse ja määruse nr 790/2001 seitsmenda põhjenduse kohaselt teatatakse „nõukogu ja komisjoni liikmetele [...] viivitamata kõikidest muudatustest”, mis osutab sellele, et muudatuste tegemise pädevus kuulub liikmesriikidele.

- 66 Sellega seoses tuleb tõdeda, et EÜ artikli 202 kolmas taane, mis käsitleb nõukogu või Euroopa Parlamendi poolt vastuvõetud põhiaktide ühetaolise rakendamise küsimust ja seega pädevuse jaotust nõukogu ja komisjoni vahel, ei käsitle pädevuse jaotust ühenduse ja liikmesriikide vahel.
- 67 Tuleb uurida, kas konsulaarjuhiste ja üldkäsiraamatu teatud sätete ja lisade rakendamiseks on nõukogu kohustatud kohaldama ühenduse menetlusi, või võib ühenduse õigust rikkumata anda muudatuste tegemise volitused üle liikmesriikidele.
- 68 Käesoleval juhul väidab nõukogu, et asjaomased sätted, mida liikmesriigid võivad muuta, ei sisalda midagi peale faktilise teabe, mida tegelikult saavad esitada ainult liikmesriigid.
- 69 Tuleb meenutada, et konsulaarjuhised ja üldkäsiraamat võeti täitevkomitee poolt vastu ajajärgul, mil asjaomane valdkond kuulus valitsustevahelise koostöö alla. Selle valdkonna Euroopa Liitu integreerimine Amsterdami lepingu jõustumisega ei põhjendanud iseenesest liikmesriikide ilmajätmist volitustest, mida nad kõnealuste aktide alusel nende kohaseks rakendamiseks teostasid.
- 70 Selles, nii erilises kui ka ajutises olukorras, arvestades Schengeni *acquis'* arengut Euroopa Liidu institutsionaalses ja õiguslikus raamistikus, ei saa nõukogule ette heita menetluse kehtestamist, mille kohaselt liikmesriigid peavad edastama konsulaarjuhiste ja üldkäsiraamatu teatud muudatused, mille tegemiseks neil on

pädevus iseseisvalt või koostöös teiste liikmesriikidega ja mille sisu sõltub üksnes teabest, mis on teada ainult neile. Selline etteheide oleks põhjendatud ainult juhul, kui oleks tõendatud, et sellisel viisil kasutusele võetud menetlus kahjustaks konsulaarjuhiste ja üldkäsiraamatu kohast rakendamist.

- 71 Tuleb tõdeda, et kuna komisjon, kes ei ole vaidlustanud liikmesriikide poolt muudetavates sätetes sisalduva teabe faktilist iseloomu ega ka seda, et sellist teavet saavad tegelikult esitada ainult liikmesriigid, ei ole seoses ühegagi mainitud sätetest tõendanud ega püüdnudki tõendada, miks tema arvates oleks konsulaarjuhiste ja üldkäsiraamatu ajakohastamise ühtne menetlus vajalik nende aktide kohase rakendamise tagamiseks. Ta piirdus sellega, et vaatles oma repliigis näitena konsulaarjuhiste 4. ja 5. lisa.
- 72 Neil asjaoludel piirdub Euroopa Kohus hinnangu andmisega määruse nr 789/2001 artikli 2 õiguspärasusele osas, mis puutub konsulaarjuhiste 4. ja 5. lissasse, mida komisjon on ainsana oma seisukohtades käsitlenud.
- 73 Määruse nr 789/2001 artikli 2 lõikest 2 tuleneb, et liikmesriik, kes soovib teha muudatusi eelkõige konsulaarjuhiste 4., 5B. ja 5C. lissas, esitab kõigepealt sellekohase muudatusettepaneku teistele liikmesriikidele, kes esitavad selle kohta oma märkused.
- 74 Ühelt poolt, seoses konsulaarjuhiste 4. lissaga, milles on iga liikmesriigi poolt väljaantavate selliste dokumentide nimekiri, mis annavad õiguse viisata sissesõidule, väidab komisjon, et konventsiooni artikli 21 lõigete 1 ja 2 kohaselt võivad

kolmandate riikide kodanikud, kellel on lepinguosalise antud alaline või ajutine elamisluba, sama lepinguosalise antud ajutise reisidokumendiga liikuda vabalt Schengeni piirkonnas kõige rohkem kolme kuu jooksul.

- 75 Kui on tõsi, et muudatus konsulaarjuhiste 4. lisa olevas nimekirjas mõjutab vahetult eelmainitud artikli 21 lõigete 1 ja 2 kohaldamist, peavad vastavalt sama artikli lõikele 3 edastama „[l]epinguosalised [...] täitevkomiteele [mille asemele nõukogu protokollis artikli 2 lõike 1 alusel end seadis] nimekirja nende dokumentide kohta, mida nad väljastavad käesolevas artiklis määratletud elamisloana või ajutise elamisloana ja reisidokumendina”.
- 76 Arvestades kõnealuse sätte sõnastust ja seda, et enne vaidlustatud määruste vastuvõtmist puudus selles osas konventsiooni sätteid muutev ühenduse regulatsioon, ei anna miski alust tõdeda, et pärast seda, kui kõnealuste dokumentide nimekiri täitevkomiteele (või nõukogule) edastatakse, ei ole liikmesriigid enam pädevad määratlema, millised dokumendid kehtivad alalise või ajutise elamisloana.
- 77 Järelikult ei ole komisjon tõendanud, et konsulaarjuhiste 4. lisa muutmine eeldab, et kasutatakse ühtset ajakohastamismenetlust.
- 78 Teiselt poolt, seoses konsulaarjuhiste 5. lisaga, mis puudutab konventsiooni artikli 17 lõikes 2 ettenähtud juhtusid, mil enne viisa andmist tuleb konsulteerida asjaomase lepinguosalise keskasutusega ja vajaduse korral teiste lepinguosaliste keskasutustega, tuleb esiteks tõdeda, et käesoleval juhul on konsulaarjuhiste II osa punkti 2.1 kohaselt diplomaatilisel või konsulaaresindusel, kes taotluse läbi vaatab, kohustus konsulteerida siseriikliku keskasutusega „siseriikliku õiguse ja tavaga ettenähtud korras ja tähtaegadel”. Konsulaarjuhiste 5A. lisa on sellised juhtumid loetletud.

- 79 Komisjon ei ole suutnud tõendada, miks konsulaarjuhiste II osa punkti 2.1 kohaseks rakendamiseks on vaja konsulaarjuhiste 5A. lisa ajakohastamiseks kasutada ühtset menetlust, arvestades, et see säte näeb ette siseriikliku õiguse ja tava kohaldamise.
- 80 Teiseks käsitleb konsulaarjuhiste II osa punkt 2.2 juhtusid, mil diplomaatiline või konsulaaresindus, kellele on esitatud viisataotlus, taotleb luba oma keskasutuselt, kes omakorda peab konsulteerima ühe või mitme teise lepinguosalise pädeva keskasutusega. Mainitud punkt sätestab, et „[k]uni täitevkomitee [mille asemele nõukogu protokollis artikli 2 lõike 1 alusel end seadis] pole vastastikuse konsulteerimise juhtude lõppnimekirja kinnitanud, kohaldatakse käesolevatele ühistele konsulaarjuhistele lisatud nimekirja”. See nimekiri on 5B. lisa.
- 81 Kuivõrd komisjon ei ole vaidlustanud iga liikmesriigi õigust määratleda, milliste viisataotluste puhul peab konsulteerima teiste lepinguosaliste pädevate keskasutustega, ei ole ta põhjendanud, miks nõukogu poolt kinnitatud vastastikuse konsulteerimise juhtude lõppnimekirjaga seoses on konsulaarjuhiste II osa punkti 2.2 kohaseks rakendamiseks vaja kasutada ühtset menetlust konsulaarjuhiste 5B. lisa ajakohastamiseks.
- 82 Kolmandaks, konsulaarjuhiste II osa punkt 2.3, mis viitab 5C. lisa olevale nimekirjale, käsitleb juhtusid, kui viisataotlus esitatakse teist riiki esindava Schengeni riigi saatkonnale või konsulaaresindusele.
- 83 Komisjon ei ole tõendanud ega ole püüdnudki tõendada, miks konsulaarjuhiste II osa punkti 2.3 kohaseks rakendamiseks on vaja kasutada ühtset menetlust eelkõige konsulaarjuhiste 5C. lisa ajakohastamiseks.

- 84 Seega tuleb ka teine komisjoni poolt hagi esitatud väide tagasi lükata.
- 85 Arvestades kõiki eespool esitatud põhjendusi, tuleb komisjoni hagi tervikuna rahuldamata jätta.

Kohtukulud

- 86 Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna nõukogu on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja komisjon on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista komisjonilt.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (täiskogu) otsustab:

- 1. Jätta hagi rahuldamata.**
- 2. Mõista kohtukulud välja Euroopa Ühenduste Komisjonilt.**

Allkirjad