

PHILIPPE LÉGER

FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2004. április 27.¹

1. Jelen ügyben a Bíróságot első ízben keresték meg annak érdekében, hogy az Európai Unió Tanácsa végrehajtási hatáskörök fenntartására kiterjedő hatáskörének korlátait megvizsgálja és ellenőrizze. Az Európai Közösségek Bizottsága az EK 230. cikk alapján a vízumkérelmek megvizsgálására vonatkozó egyes részletes rendelkezések és gyakorlati eljárások végrehajtási hatásköreinek a Tanács részére történő fenntartásáról szóló, 2001. április 24-i 789/2001/EK tanácsi rendelet², valamint a határellenőrzések és a határőrizet végrehajtására vonatkozó egyes részletes rendelkezések és gyakorlati eljárások végrehajtási hatásköreinek a Tanács részére történő fenntartásáról szóló, 2001. április 24-i 790/2001 tanácsi rendelet³ (a továbbiakban: vitatott rendeletek) megsemmisítését kéri.

I — Jogi háttér

2. A végrehajtási hatáskörök átruházásával kapcsolatos jogi háttér áttekintését követően megvizsgálom azt a területet, amely tekintetében jelen esetben a Tanács fenntartotta magának az említett hatásköröket.

A — A végrehajtási hatásköröknek a Tanács által történő fenntartása

3. A hatályos közösségi jog értelmében az EK-Szerződés két rendelkezése szabályozza a végrehajtási hatáskörök átruházását a Közösségen belül. Az EK 202. cikkről és az EK 211. cikkről van szó.

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — HL L 116., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 4. kötet, 99. o.

3 — HL L 116., 5. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 4. kötet, 102. o.

4. A Szerződés intézményi rendelkezéseinek „A Tanács” című 2. szakaszán belül, az EK 202. cikk harmadik francia bekezdése előírja:

„A közös piac megfelelő működésének és fejlődésének biztosítása érdekében a Bizottság:

„Az e szerződésben foglalt célkitűzések elérése érdekében és az abban megállapított rendelkezéseknek megfelelően a Tanács:

[...]

[...]

— gyakorolja a Tanács által a Tanács rendelkezéseinek végrehajtása céljából ráruházott hatáskört.”

— az általa elfogadott jogi aktusokban hatáskörrel ruházza fel a Bizottságot az általa megállapított szabályok végrehajtására. A Tanács meghatározhatja e hatáskör gyakorlásának egyes feltételeit. A Tanács fenntarthatja a jogot, hogy meghatározott esetekben közvetlenül maga gyakorolja a végrehajtási hatáskört. A fent említett feltételeknek összhangban kell lenniük azokkal az elvekkel és szabályokkal, amelyeket a Tanács előzetesen, a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament véleményének kikérését követően, egyhangúlag meghatározott.”

6. Továbbá az 1999/468/EK tanácsi határozat megállapítja a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárásokat⁴ (a továbbiakban: második komitológiai határozat).

7. 1. cikkének első bekezdése kimondja, hogy „[e]gyedi [helyes fordítása: különleges] és indokolt eseteket kivéve, amikor az alapjogiaktus egyes végrehajtási hatáskörök közvetlen gyakorlásának jogát a Tanács számára tartja fenn, az említett hatásköröket az alapjogiaktusban szereplő vonatkozó rendelkezéseknek megfelelően át kell ruházni a Bizottságra. Ezekben a rendelkezésekben meg kell határozni az ilyen módon átruházott hatáskörök legfontosabb elemeit”.

5. A Szerződés intézményi rendelkezéseinek „A Bizottság” című harmadik szakaszán belül, az EK 211. cikk negyedik francia bekezdése kimondja:

⁴ — 1999. június 28-i határozat (HL L 184., 23. o.; magyar nyelvű kiadása 1. fejezet, 3. kötet, 124. o.).

B — Az érintett terület: a Szerződés IV. címe

8. A Szerződés „Vízumok, menekültügy, bevándorlás és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák” címet viselő IV. címének egyes rendelkezései alapján fogadták el a vitatott rendeleteket. Ezen új cím egyaránt felölel már az EK-Szerződésben is szereplő különböző rendelkezéseket⁵, valamint közösségiesít olyan területeket, amelyeket korábban a kormányközi módszerrel szabályoztak.

9. A Schengeni Megállapodás és annak 1999. június 19-én aláírt végrehajtási egyezménye⁶ (a továbbiakban: SMVE) lehetővé tette öt tagállam számára, hogy az Európai Közösség belső határain történő ellenőrzések tényleges eltörlését kezdeményezze, ahogyan azt a Bizottság a belső piac véghezviteléről szóló fehér könyvében javasolta⁷. A Schengeni Megállapodás és az SMVE tehát e tagállamok közötti, e téren való kétoldalú és többoldalú kezdeményezések eredménye.

5 — Lásd az EK-Szerződés 100/C. cikkét (hatályon kívül helyezte az Amszterdami Szerződés), amelynek tartalma átkerült az EK 62. cikkbe.

6 — Schengeni vívmányok — a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaiton történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i egyezmény a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról (HL 2000. L 239., 19. o.; magyar nyelvű kiadása 19. fejezet, 2. kötet, 9. o.).

7 — COM(85) 310 végleges.

10. Az SMVE II. címének 2. és 3. fejezete rögzíti e terület, vagyis a külső határok átlépésére és a vízumokra vonatkozó alapvető szabályokat. E szabályok gyakorlati végrehajtásának módozatait a határellenőrzés tekintetében a Közös kézikönyv⁸ (a továbbiakban: KK), míg a vízumok tekintetében a hivatásos diplomáciai és konzuli képviselőknek szóló Közös konzuli utasítás⁹ (a továbbiakban: KCU) határozza meg. E dokumentumokat a Végrehajtó Bizottságnak¹⁰ rendszeresen frissítenie kell, mivel a tisztviselőknek szóló napi operatív utasításokat tartalmazznak.

11. A schengeni vívmányokat¹¹ az Európai Unió keretébe¹² beillesztő jegyzőkönyv 2. cikkének (1) bekezdése kimondja egyrészt, hogy az SMVE-t, beleértve a Végrehajtó Bizottság határozatait is, az Amszterdami Szerződés hatálybalépésének időpontjától¹³

8 — Az KK a külső határok ellenőrzését végző tisztviselők számára készült útmutatás. Mind normatív, mind pedig gyakorlati rendelkezéseket tartalmaz (HL 2002. C 313., 97. o.).

9 — A KCU a vízumkérelmek kezelésével kapcsolatos, a konzulatusi tisztviselőknek szóló dokumentum. Tartalmazza az SMVE ez irányú rendelkezéseit, valamint gyakorlati rendelkezéseket is, illetve magában foglalja a Végrehajtó Bizottság számos határozatát (HL 2002. C 313., 1. o.).

10 — Az SMVE VII. címe Végrehajtó Bizottságot hoz létre, amely az SMVE-t aláíró szerződő felek egy-egy miniszteri szintű képviselőjéből álló olyan szerv, amely egyhangúlag hozza meg határozatait.

11 — A schengeni vívmányok tartalmazzák egyaránt a Schengeni Megállapodást, az SMVE-t, valamint az ezek alapján elfogadott összes jogi aktust.

12 — Ezt a jegyzőkönyvet az Amszterdami Szerződés csatolja az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez.

13 — Vagyis 1999. május 1-je.

kezdődően kell alkalmazni az idézett jegyzőkönyv 1. cikkében említett tizenhárom tagállamra, másrészt pedig, hogy a Végrehajtó Bizottság helyébe a Tanács lép ez irányú feladatainak gyakorlása tekintetében.

14. Az EK 62. cikk kimondja:

„A Tanács a 67. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően az Amszterdami Szerződés hatálybalépését követő öt éves időszakon belül:

1) intézkedéseket fogad el azzal a céllal, hogy a 14. cikknek megfelelően mind az uniós polgárokra, mind harmadik országok állampolgáira vonatkozóan biztosítsa, hogy a személyeket a belső határok átlépésekor ne ellenőrizték;

2) intézkedéseket fogad el a tagállamok külső határainak átlépésére vonatkozóan, amelyek meghatározzák:

a) az ilyen határoknál a személyek ellenőrzése során a tagállamok által követendő szabályokat és eljárásokat;

b) a legfeljebb három hónaposra tervezett tartózkodásokra vonatkozó vízumok szabályait, beleértve:

12. A schengeni vívmányok egy részének ezen közösségiesítése következtében az 1999/436/EK határozat¹⁴ a közösségi keretbe illesztette a KK-t, a KKU-t, valamint a Végrehajtó Bizottság minden ez irányú határozatát¹⁵. A Végrehajtó Bizottságnak a KK és a KKU, valamint az ezekhez kapcsolódó mellékletek végleges változatával kapcsolatos határozatának jogalapját az EK 62. és 63. cikke biztosítja¹⁶. Ezen dokumentumok módosítása és naprakésszé tétele ezentúl a közösségi jog által meghatározott eljárások szerint kell, hogy történjen.

13. Pontosan a KK és a KKU, illetve ezek mellékleteinek módosítása keretének kialakítása érdekében fogadta el a Tanács a vitatott rendeleteket. A fenti rendeletek jogalapját az EK 62. cikk 2. és 3. pontja¹⁷, valamint az EK 62. cikk 2. pontjának a) és b) alpontja, illetve az EK 67. cikk (1) bekezdése¹⁸ alkotják.

14 – Az Európai Közösséget létrehozó szerződés és az Európai Unióról szóló szerződés vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően a schengeni vívmányokat alkotó valamennyi rendelkezés, illetve határozat jogalapjának meghatározásáról szóló, 1999. május 20-i tanácsi határozat (HL L 176., 17. o.; magyar nyelvű kiadása 19. fejezet, I. kötet, 152. o.).

15 – A Szerződés IV. cfmébe.

16 – 1999. április 28-i határozat [SCH/Com-ex (99) 13] (HL 2000. L 239., 317. o.).

17 – A 789/2001 rendelet a KKU-nak és mellékleteinek a módosítására vonatkozik.

18 – A 790/2001 rendelet a KK-nak és mellékleteinek a módosítására vonatkozik.

- i) azon harmadik országok listáját, amelyek állampolgárainak a külső határok átlépésekor vízummal kell rendelkezniük, és azon országokét, amelyek állampolgárai mentesek e követelmény alól;
- ii) a tagállamok vízumkiadási eljárásait és ezek feltételeit;
- iii) az egységes vízumformátumot;
- iv) az egységes vízumra vonatkozó szabályokat;
- 3) intézkedéseket fogad el azoknak a feltételeknek a meghatározásáról, amelyek mellett harmadik országok állampolgárai legfeljebb három hónapon keresztül szabadon utazhatnak a tagállamok területén.”
- Tanács a Bizottság javaslata vagy valamely tagállam kezdeményezése alapján, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag határoz.
- (2) Ennek az ötéves időszaknak a letelte után:
- a Tanács a Bizottság javaslatai alapján határoz; a Bizottság megvizsgálja a bármely tagállam által arra vonatkozóan benyújtott kérelmet, hogy a Bizottság terjesszen javaslatot a Tanács elé;
 - a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag határoz arról, hogy az e cím alá tartozó valamennyi területre vagy egyes területekre a 251. cikkben említett eljárást alkalmazzák, valamint a Bíróság hatáskörével kapcsolatos rendelkezések kiigazításáról.

15. Az EK 67. cikk kimondja:

„(1) Az Amszterdami Szerződés hatálybalépését követő ötéves átmeneti időszak során a

(3) Az (1) és (2) bekezdéstől eltérve, a 62. cikk 2. b) pontjának i. és iii. alpontjában említett intézkedéseket a Tanács az Amszterdami Szerződés hatálybalépésétől kezdődően a Bizottság javaslata alapján és az Európai

Parlamenttel folytatott konzultációt követően minősített többséggel fogadja el.

17. A 789/2001 rendelet nyolcadik preambulumbekzdése a Tanács vízumkérelmek terén való hatáskörfenntartásának igazolását nyújtja:

(4) A (2) bekezdéstől eltérve, a 62. cikk 2. b) pontjának ii. és iv. alpontjában említett intézkedéseket az Amszterdami Szerződés hatálybalépését követő ötéves időszak letelte után a Tanács a 251. cikkben említett eljárásnak megfelelően fogadja el.”

„Mivel a tagállamoknak fokozott szerepük van a vízumpolitika fejlesztésében, ami tükrözi e terület érzékenységét, beleértve különösen a politikai kapcsolatokat harmadik országokkal, a Tanács fenntartja magának a jogot, hogy a Szerződés 67. cikkének (1) bekezdésében említett ötéves átmeneti időszak alatt egyhangúlag fogadja el, módosítsa és frissítse a fent említett részletes rendelkezéseket és gyakorlati eljárásokat mindaddig, ameddig a Tanács át nem tekinti azokat a feltételeket, amelyeknek megfelelően az ilyen végrehajtási hatásköröket az átmeneti időszak letelte után a Bizottságra lehet ruházni.”

C — A vitatott rendeletek

16. A 789/2001 rendelet célja, hogy a Tanács számára tartsa fenn a KKV egyes rendelkezéseinek, valamint mellékleteinek módosítására és naprakészé tételére irányuló végrehajtási hatáskört. A rendelet hatodik preambulumbekzdése utal az SMVE 17. cikkére¹⁹, amelynek értelmében a KKV bizonyos módosításai szükségessé teszik, hogy a Végrehajtó Bizottság végrehajtási határozatokat fogadjon el. Kimondja továbbá, hogy mivel a Végrehajtó Bizottság helyébe a Tanács lépett és ezáltal a KKV-ra és a KK-ra az intézményi szabályok alkalmazandóak, szükséges az ilyen intézkedések elfogadására vonatkozó közösségi eljárást meghatározni.

18. A 789/2001 rendelet 1. cikke felsorolja a KKV-nak és mellékleteinek azon rendelkezéseit, amelyeket a Tanács ily módon — egyhangú határozattal — módosíthat.

19. E rendelet továbbá egy olyan eljárást határoz meg a 2. cikkben, amelynek értelmében valamennyi tagállam közli a Tanács főtitkárával az általa a KKV mellékleteinek meghatározott részeiben tervezett módosításokat.

19 — „A Végrehajtó Bizottság meghatározza a vízumkérelmek vizsgálatára vonatkozó közös szabályokat, felügyeli helyes alkalmazásukat, valamint hozzáigazítja azokat az új helyzetekhez és körülményekhez.”

20. Végül, a KKU-nak és mellékleteinek a 789/2001 rendelet által meghatározott eljárások egyike értelmében nem módosítható részei a Szerződés IV. címének rendelkezései, így különösen az EK 62. cikk 2. és 3. pontja, valamint az EK 67. cikk szerint módosíthatók.

21. A felépítését tekintve a 789/2001 rendelettel azonos 790/2001 rendelet célja, hogy a Tanács számára tartsa fenn a KK egyes rendelkezéseinek, valamint mellékleteinek módosítására és naprakésszé tételére irányuló végrehajtási hatásköröket. A rendelet harmadik preambulumbekkezdése utal az SMVE 8. cikkére²⁰, amely meghatározza a határellenőrzés tekintetében a KK és mellékletei módosításának és naprakésszé tételének módozatait.

22. A 790/2001 rendelet ötödik preambulumbekkezdése a Tanács e területen való hatáskörfenntartásának igazolását nyújtja:

„Mivel a tagállamoknak fokozott szerepük van a határpolitika fejlesztésében, ami tükrözi e terület érzékenységét, beleértve különösen a politikai kapcsolatokat harmadik országokkal, a Tanács fenntartja magának a jogot, hogy az Európai Közösséget létrehozó

szerepének 67. cikkének (1) bekezdésében említett öt éves átmeneti időszak alatt egyhangúlag fogadja el, módosítsa és frissítse a fent említett részletes rendelkezéseket és gyakorlati eljárásokat mindaddig, amíg a Tanács át nem tekinti azokat a feltételeket, amelyek szerint az ilyen végrehajtási hatásköröket az átmeneti időszak letelte után a Bizottságra lehet ruházni.”

23. A 790/2001 rendelet 1. és 2. cikke szabályozza a 789/2001 rendelet keretében bemutatott eljárások két típusát, valamint a Szerződés IV. címében szereplő, a KK egyéb részeinek, illetve mellékleteinek módosítását és naprakésszé tételét célzó eljáráshoz való folyamodás módját. Így az 1. cikk felsorolja a KK és mellékleteinek azon rendelkezéseit, amelyeket a Tanács egyhangú határozattal módosíthat. A 790/2001 rendelet 2. cikke olyan eljárást határoz meg, amelynek értelmében valamennyi tagállam közli a Tanács főtákarával az általa a KK mellékleteinek meghatározott részeiben tervezett módosításokat.

II — Az eljárás és a felek kérelmei

20 — „A határellenőrzés és a határőrzet végzésének gyakorlati részleteire vonatkozóan a Végrehajtó Bizottság hozza meg a szükséges határozatokat.”

24. A Bizottság 2001. július 3-án az EK 230. cikke alapján keresetet nyújtott be

a Tanács ellen a Bíróság Hivatalánál. A Bíróságtól a vitatott rendeletek megsemmisítését kérte, valamint azt, hogy a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.

eljárás, amely a tagállamokat a KKU és a KK módosítására, illetve a módosításoknak a Tanács Főtitkársága felé való közlésére hatáskörrel ruhazza fel, megsérti az EK 202. cikket.

25. A Tanács megalapozottság hiányában a kereset elutasítását, valamint a Bizottságnak a költségek viselésére való kötelezését kérte.

III — Az EK 202. cikknek és a második komitológiai határozat 1. cikkének a Tanács által történt állítólagos megsértéséről

26. A Bíróság elnökének 2001. október 10-i és november 8-i végzése megengedte, hogy a Spanyol Királyság és a Holland Királyság beavatkozóként lépjen fel, az első a Tanács álláspontjának támogatása, míg a második a Bizottság álláspontjának támogatása érdekében.

A — A felek érvei

27. A Bizottság keresetének alátámasztására két jogalapot hoz fel. A vitatott rendeletek keretében a Tanács — az EK 202. cikket és a második komitológiai határozat 1. cikkét megsértve — a végrehajtási hatásköröket visszaélészerűen és kellő indokolás nélkül magának tartotta fenn²¹.

28. Másodsorban, a Bizottság azt állítja, hogy a vitatott rendeletek 2. cikke szerinti

29. A Bizottság arra emlékeztet, hogy általában ő a végrehajtási hatáskör letéteményese, míg a Tanács csak kivételes esetekben tarthatja fenn magának ezt a hatáskört, és akkor is azzal a feltétellel, hogy a fenntartást igazoló helyzet különlegességét indokolja. Fenntartja, hogy a Tanács nem bizonyította ezt a különlegességet, és hogy olyan túl általános, „generikus” indokolást szolgáltatott, amely a Szerződés IV. címének bármely részére, vagy akár az egészére vonatkozhat²². A Bizottság továbbá hangsúlyozza, hogy a Tanács nem indokolta a két vitatott rendelet célját képező végrehajtási hatáskörök természetét és tartalmát, sem pedig az ebből következő szükségességet, hogy ezen hatásköröket ő maga gyakorolja.

21 — Kereset (11. pont).

22 — Kereset (25. pont).

30. A Bizottság — részleteiben vizsgálva meg a Tanács által szolgáltatott különböző indokokat, amelyeket jelen esetben megalapozatlannak tart — kiemeli, hogy a „tagállamok fokozott szerepe” nehezen vezethető le a vitatott rendeletek preambulumbekzdéseiből. Az egyetlen lehetséges értelmezés véleménye szerint az lenne, hogy a közösségi módszer alóli átmeneti kivételek keretében a Szerződés IV. címe a Bizottság mellett a tagállamokra is kezdeményezési jogkört ruház. Az ilyen értelmezés azonban nem bírna jelentőséggel a végrehajtási hatáskör Tanács által történő fenntartása tekintetében²³.

31. A Bizottság szerint a vízümpolitika és a határpolitika érzékenysége hasonlóképpen semmi esetre sem szolgáltat elegendő okot arra, hogy a Tanács saját magának tartsa fenn a végrehajtási hatásköröket²⁴.

32. Végül, a Bizottság úgy véli, hogy a Tanácsnak a terület érzékenysége és a harmadik államokkal fennálló politikai kapcsolatok közötti összefüggést hangsúlyozó érve szintén nem megalapozott. Emlékeztet arra, hogy kereskedelmi téren a Szerződés

maga ruház intézményi szerepet a Bizottságra az említett kapcsolatok keretében²⁵. Az Európai Unióról szóló szerződés óta a vízümpolitika bizonyos aspektusai — a 100/C. cikk által — a közösségi keretbe tartoztak, és a Tanács már végrehajtási hatásköröket is ruházott a Bizottságra, különösen olyan területeken, ahol a titoktartás az abszolút szabály²⁶.

33. A holland kormány támogatja a Bizottság kijelentéseit, és hozzáteszi, nem ismerhető fel világosan, hogy a vitatott rendeletek által említett határozatok miért lennének politikailag annyira érzékenyek, hogy azokat ne lehetne a Bizottságra bízni²⁷.

34. A Tanács, a Spanyol Királyság támogatásával, lényegében azt hozza fel, hogy a végrehajtási hatásköröket az EK 202. cikk követelményeinek megfelelően, jogszerűen és kellő indokolással tartotta fenn a maga számára. Azt állítja, hogy a végrehajtási hatáskörök fenntartása különösen a KKV-ban és a KK-ban található egyes „részletes rendelkezések és gyakorlati eljárások” módosítását, nem pedig a vízümpolitika, illetve a határpolitika egyéb aspektusait

25 — Uo. (32. pont).

26 — Lásd e tekintetben a vízümpok egységes formátumának meghatározásáról szóló, 1995. május 29-i 1683/95/EK tanácsi rendeletet (HL L 164., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 1. kötet, 13. o.).

27 — Beavatkozási beadvány (25. pont).

23 — A holland kormány is kiemelte, hogy az ilyen kijelentés nem egyértelmű, és csupán általános indokolásként szolgálhat (a beavatkozási beadvány 22. és 23. pontja).

24 — Kereset (31. és azt követő pontok).

érinti²⁸. Pontatlan tehát az a kijelentés, miszerint az indokolás generikus.

hatóságaival lefolytatott előzetes konzultáció tárgyát kell, hogy képezze.

35. Azon okok, amelyek a Tanácsot arra készítették, hogy a végrehajtási hatásköröket magának tartsa fenn, a 789/2001 rendelet nyolcadik preambulumbekzdésében és a 790/2001 rendelet ötödik preambulumbekzdésében kaptak helyet. E preambulumbekzdések kimondják, hogy a tagállamok fokozott szereppel bírnak a vízümpolitika és a határpolitika fejlesztésében, amely tükrözi a területek érzékenységet, különösen a harmadik államokkal fenntartott politikai kapcsolatok tekintetében.

37. A Tanács az eljárás írásbeli szakaszának egésze alatt ismételtlen arra mutatott rá, hogy azon érv, amely szerint a vízümpolitika és a határpolitika magában foglalja a „politikai kapcsolatokat harmadik államokkal”, nem igényel részletesebb indokolást. A végrehajtási hatáskörök ezen fenntartása véleménye szerint tehát megfelel az EK 202. cikknek és a második komitológiai határozat 1. cikkének, illetve a hatáskörök e fenntartásához indokolást is fűztek. A fenntartás emellett időben is korlátozott a Szerződés IV. címében előírt ötéves átmeneti időszakra.

36. A Tanács véleménye szerint a módosítással érintett területek érzékenysége a KKV és a KK tartalmából egyenesen következik; példaképpen említi a két dokumentum egyes részeiben található kérdéses módosításokat. Így például a KKV második része megállapítja azon tagállam meghatározásának feltételeit, amelynek a vízümkérelmet el kell bírálnia. A Tanács véleménye szerint nyilvánvaló, hogy e feltételek módosítása egyértelműen kihatással lenne a különböző tagállamok e téren viselt terheire²⁹. A KKV ötödik részének, és különösen a 2.3. pont érzékenységének példájával folytatja, amely meghatározza a követendő eljárást arra az esetre, amikor a vízümkérellem nem bírálható el csupán az azt fogadó tagállam hatóságai által, hanem a többi tagállam központi

B — Értékelés

38. A felek egyetértének abban, hogy a végrehajtás területén a hatáskörök főszabály szerint a Bizottságot illetik, és hogy e hatáskörök gyakorlása a Szerződés új IV. címének keretében is érvényesül. Abban is egyetértének, hogy a Tanács ezeket különleges és indokolt esetekben maga gyakorolhatja.

39. Jelen esetben a Tanácsnak a vitatott rendeletek keretében a végrehajtási hatáskörök fenntartására irányuló határozatát szük-

28 — Beavatkozási beadvány (13. pont).

29 — Ellenkérelem (16. pont).

séges megvizsgálni. Ennek érdekében először tisztázom a végrehajtási hatáskörök Tanács által történő gyakorlásának feltételeit. Ezután bemutatom e feltételek Bíróság által történő felülvizsgálatának keretét. Végül pedig alkalmazom azt a végrehajtási hatáskörök jelen esetben bekövetkezett fenntartására.

jellemezte a végrehajtási hatáskörökkel kapcsolatos közösségi jogi helyzetet: „1) [a] Tanács intézményesíten nem csupán általános és alapvető szabályozási hatáskörrel, hanem olyan hatáskörrel is rendelkezik, amelynek értelmében az általa elfogadott általános szabályok alkalmazása érdekében szükséges végrehajtási rendelkezéseket is meghozza. 2) Ezt a végrehajtás terén fennálló hatáskört a Tanács vagy maga gyakorolhatja, vagy pedig annak gyakorlását átruházhatja a Bizottságra”³².

1. A végrehajtási hatáskörök Tanács által történő fenntartása alkalmazásának feltételei

40. A hatályos közösségi jog értelmében az Egységes Európai Okmány által módosított Szerződés előírja, hogy a végrehajtási hatásköröket a Bizottság gyakorolja, bár a Tanács különleges esetekben úgy határozhat, hogy azokat maga gyakorolja.

41. A Szerződés Egységes Európai Okmányt megelőző változata szerint, az EK-Szerződés 155. cikke (a későbbi EK 211. cikk) értelmében, a Tanács valamely végrehajtási hatáskört átruházhatott a Bizottságra³⁰. A Tanács számára ez lehetőség, nem pedig kötelezettség volt³¹. Dutheillet de Lamothe főtanácsnok igen pontosan, a következő módon

42. Az Egységes Európai Okmány által bevezetett módosítások egy harmadik francia bekezdéssel egészítették ki az EK 202. cikket, amelynek értelmében a végrehajtási hatásköröket a Bizottság gyakorolja, a Tanács pedig csak különleges esetekben tarthatja fenn őket közvetlenül magának³³.

43. Később a Tanács két, „komitológiai határozatok” elnevezésű határozata pontosította a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlásával kapcsolatos eljárásokat. Az „első komitológiai határozat”-nak nevezett 87/373/EGK határozat³⁴ 1. cikke átvette a Szerződés pontos szövegét, amelynek értelmében, különleges esettől elte-

30 — A 16/88. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1989. október 24-én hozott ítélet (EBHT 1989., 3457. o., 10. és 12. pont).

31 — A 25/70. sz. Köster-ügyben 1970. december 17-én hozott ítélet (EBHT 1970., 1161. o., 9. pont).

32 — Az Internationale Handelsgesellschaft ügyben ismertetett főtanácsnoki indítvány (EBHT 1970., 1145. o.) (a 11/70. sz. ügyben 1970. december 17-én hozott ítélet [EBHT 1970., 1125. o.]).

33 — Érdekes, hogy az EK 211. cikket az Egységes Európai Okmány nem módosította.

34 — A Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlásával kapcsolatos eljárások meghatározásáról szóló, 1987. július 13-i tanácsi határozat (HL L 197., 33. o.).

kintve, a Tanács nem gyakorolhatja a végrehajtási hatásköröket. Az elsőt módosító és hatályon kívül helyező második komitológiai határozat tovább pontosítja a végrehajtási hatáskörök fenntartásának feltételeit, amennyiben az indokolást is megköveteli. Először a Szerződésbe foglalt főszabályra és kivételre utal vissza. Majd pontosítja, hogy a végrehajtási hatáskörök Tanács által történő fenntartása csak különleges és *indokolt* esetekben történhet, és azt az alap-jogiaktus kell, hogy tartalmazza. A második komitológiai határozat a végrehajtási hatáskörök Tanács által történő fenntartásának alkalmazásához tehát a különlegesség feltételéhez az indokoltság követelményét társítja. Ugyanakkor azonban nem részletezi, hogy e feltételek alatt mit kell érteni³⁵.

44. Következésképpen meg kell állapítani, hogy a hatályos közösségi jog értelmében a Tanács csakis kivételesen gyakorolhatja a végrehajtási hatáskört, amennyiben megállapítja, hogy különleges esetről van szó, illetve indokolja határozatát. Meg kell tehát vizsgálnunk a „különleges eset” fogalmát.

45. Először is úgy vélem, hogy a végrehajtási hatáskörök Tanács által történő fenntartásának a különleges esetekre való korlátozása azt jelenti, hogy ez utóbbi nem tarthatja fenn magának általános jelleggel e hatásköröket.

46. A fenntartás nem állhat fenn valamely egész terület tekintetében, hanem csak a terület egy vagy néhány aspektusa vonatkozásában, amit a Tanácsnak az alap-jogiaktusban meg kell jelölnie. Azon jogi aktusnak, amellyel a Tanács az ilyen fenntartást teszi, utalnia kell azokra az egyes területekre, amelyekre nézve a fenntartást teszi.

47. A helyzet különlegessége azt is megköveteli, hogy a hatáskörök fenntartása meghatározott időszakokra korlátozódjon. Nem lehetséges tehát a Tanács számára, hogy e hatásköröket határozatlan időre tartsa fenn magának. E határozat kivételes jellegéből fakad, hogy érvényessége időben nem lehet korlátlan.

48. A Tanács így köteles a végrehajtási hatáskörök fenntartásáról határozó jogi aktusban — az előzőekben meghatározott korlátozásokra figyelemmel — meghatározni, hogy mely sajátos területet érinti a fenntartás.

35 — Ezzel kapcsolatban lásd az Európai Konvent 2003. június 13-án és július 10-én konszenzussal elfogadott és a római Európai Tanács elnökének 2003. július 18-án átnyújtott európai alkotmányt létrehozó szerződés tervezetét, melynek a „Végrehajtási aktusok” címet viselő 36. cikke véleményem szerint világosabban kifejti a foglalta magába ezen feltételeket, amennyiben kimondja, hogy „[h]a valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, az ilyen jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruházhat a Bizottságra, illetve különleges és *különösen indokolt esetekben* [...] a Tanácsra” (35. pont, kiemelés tőlem).

49. Ami az indokolást illeti, kiténik, hogy az a végrehajtási hatáskörök fenntartásának további korlátozását célozza. Véleményem szerint a Tanácsnak meg kell magyaráznia a hatáskör fenntartását indokoló okot.

50. A Bíróságnak a Bizottság kontra Tanács ügyben hozott, fent hivatkozott ítéletben már volt alkalma közvetetten nyilatkozni a végrehajtási hatáskörök Tanács által történő fenntartásának módjáról. A kereset egy, a halászat összehangolásával és támogatásával kapcsolatos rendelet azon részének megsemmisítésére irányult, amely a keresetet benyújtó Bizottság döntéshozó hatáskörének gyakorlását az irányítóbizottság eljárásával vegyíti, ami a Bizottság szerint nem egyeztethető össze a költségvetés területén őt megillető kizárólagos hatáskörrel. Az adott esetben a Bíróság kimondta, hogy a Bizottságnak a költségvetés terén való hatásköre nem olyan természetű, hogy módosítaná a Szerződés azon különböző rendelkezéseiből származó hatáskörök megosztását, amelyek felhatalmazzák a Tanácsot és a Bizottságot általános vagy egyedi hatályú jogi aktusok elfogadására³⁶.

51. A Bíróság azt is megállapította, hogy „az Egységes Európai Okmány által a 145. cikkben hozott módosítások óta a Tanács *csak különleges esetekben* tarthatja fenn magának a végrehajtási hatásköröket, és *ezt a hatá-*

rozatot akkor is részletesen meg kell indokolnia”³⁷.

52. A Bíróság tehát már 1989-től úgy ítéli meg, hogy a végrehajtási hatáskörök Tanács által történő fenntartása csakis kivételes jelleggel történhet, feltéve, hogy ez utóbbi részletes indokolást szolgáltat. A második komitológiai határozat tehát az 1. cikk megfogalmazásakor ezen ítélkezési gyakorlathoz tért vissza. Ennek terjedelmét kell megvizsgálni.

53. Emlékeztetni kell arra, hogy az EK 253. cikk általános indokolási kötelezettséget ír elő minden, az intézmények által elfogadott jogi aktus tekintetében. Ez a kötelezettség a vitatott rendeletekre is vonatkozik³⁸. Ugyanakkor, mivel a végrehajtási hatáskörök fenntartása csak kivételes jelleggel történhet, ennek részletesnek kell lennie. Véleményem szerint a megkövetelt részletes indokolás célja a végrehajtási hatáskörök Tanács által történő gyakorlása kivételes jellegének további korlátozása, illetve a hatáskör-átruházás terén a főszabály és a kivétel megfordulásának igazolása.

37 — Bizottság kontra Tanács ügy (hivatkozás a 10. pontban, kiemelés tőlem).

38 — Lásd a C-278/95. P. sz., Siemens kontra Bizottság ügyben 1997. május 15-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-2507. o.) 17. pontját és az Elsőfokú Bíróságnak a T-124/96. sz., Intercorp kontra Bizottság ügyben 1998. február 6-án hozott ítélete (EBHT 1998., II-231. o.) 53. pontját. Az állandó ítélkezési gyakorlat alapján az indoklás feltüntetése kettős célt szolgál. Egyrészt lehetővé teszi az érintettek számára, hogy a jogaik érvényesítése érdekében megismerjék az elfogadott intézkedés indokolását, másrészt pedig az intézkedés jogszerűsége feletti ellenőrzés gyakorlását teszi lehetővé a bíróság számára.

54. A közösségi jog tehát részletes indokolási kötelezettséget ír elő, amelynek értelmében a Tanácsnak valamely olyan jogi aktust, amelyben a maga számára végrehajtási hatásköröket tart fenn, indokolással köteles ellátni. Mivel azonban az indokolásnak részletesnek kell lennie, nem elegendő csupán a Tanácsot az e határozat meghozatalára készítő ténybeli és jogi okokat megnevezni³⁹, hanem azt is meg kell határozni, miért fontos, hogy e hatásköröket kivételesen a Tanács és ne a Bizottság gyakorolja.

delmét. A Bíróság felülvizsgálata a fent megállapított két együttes feltételre kell, hogy kiterjedjen: a különlegességre és az indokoltságra.

55. A Tanács által történő bármely olyan hatáskörfenntartás, amely nem felelne meg ezen követelményeknek, véleményem szerint kérdésessé tenné az intézményi egyensúlyt a végrehajtási hatáskörök gyakorlásának és megosztásának Szerződésből fakadó keretében.

57. A közösségi jog mérlegelési jogkört ruház a Tanácsra, hogy különleges esetekben a maga számára tartsa fenn a végrehajtási hatásköröket, amit részletesen meg kell indokolnia. Véleményem szerint a Tanács mérlegelési jogkörébe tartozik annak meghatározása, hogy melyek ezek a Szerződés és a második komitológiai határozat által említett különleges esetek. Következésképpen sem a Bíróság, sem valamely más közösségi intézmény nem határozhatja meg a Tanács helyett, hogy melyek azok a különleges esetek, amelyek tekintetében ez utóbbi maga gyakorolhatja a végrehajtási hatásköröket.

2. A végrehajtási hatáskörök Tanács által történő fenntartásának alkalmazása feltételeinek bírósági felülvizsgálata

56. A következőkben meg kell vizsgálni a Bíróságnak a Tanács végrehajtási hatáskörök fenntartására irányuló határozatával kapcsolatban gyakorolható felülvizsgálatának terje-

58. Ilyen határozat viszont nem élvezhet mentességet a bírósági felülvizsgálat alól⁴⁰. Sőt „abban az esetben, ha a Közösség intézményei ilyen jellegű mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, [...] alapvető jelentőséggel

39 — Másképpen „az intézmény által követett cél lényege” (lásd a C-150/94. sz., Egyesült Királyság kontra Tanács ügyben 1998. november 19-én hozott ítélet [EBHT 1998., I-7235. o.] 26. pontját).

40 — Annál is inkább, mert a Tanács egy „komitológia” elnevezésű ellensúlyozó rendszert vezetett be a végrehajtási hatáskörök Bizottság által történő gyakorlására. Ez a Bíróság által intézményesített és elfogadott rendszer további súlyt helyez azon elv fontosságára, amelynek értelmében — a hatályos közösségi jognak megfelelően — az intézményi egyensúly feltételezi, hogy a végrehajtási hatásköröket a Bizottság gyakorolja a második komitológiai határozat 1. cikke által meghatározott feltételeknek megfelelően.

bír [...] a közösségi jogrend által biztosított garanciák tiszteletben tartása”⁴¹.

alkalma kimondani, hogy felülvizsgálata nem irányulhat gazdasági tények és körülmények értékelésére, sem pedig azon gazdaságpolitikai döntésekre⁴⁴, amelyekre tekintettel a vitatott jogi aktusokat elfogadták⁴⁵.

59. A Bizottsághoz hasonlóan ebből arra következtettek, hogy a Bíróság felülvizsgálatának arra kell kiterjednie, hogy a Tanács ezen mérlegelési jogkörének gyakorlása megfelel-e a közösségi jognak⁴². A Bíróságnak a felülvizsgálattal különösen azt kell biztosítania, hogy a Tanács a mérlegelési jogköre keretében a végrehajtási hatáskörök Bizottságra való ruházásának elvét ne fossza meg annak tartalmától és céljától.

61. Véleményem szerint ugyanez érvényes a politikai körülményekre is⁴⁶. A Bíróság hatásköre kiterjed a jogi aktusok jogszerűségének vizsgálatára, de arra nem, hogy maximális felülvizsgálatot gyakoroljon azok elfo-

60. Emlékeztetünk, hogy a Bíróság felülvizsgálata a kérdéses területektől függően változik. Jelen esetben a vitatott rendeletek az intézmény politikai mérlegelési jogköréből erednek⁴³. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében a bírósági felülvizsgálat korlátozott, amennyiben a kérdéses intézmény mérlegelési jogkörének gyakorlására irányul. A Bíróságnak több területen volt

44 — Lásd e tekintetben az ESZAK 33. cikkét, amely felhatalmazta a Bíróságot, hogy a szerződés rendelkezéseinek és azok végrehajtásával kapcsolatos jogszabályok megsértését szankcionálja, de amennyiben ez a vizsgálat a teljes gazdasági helyzet értékelésének felülvizsgálatához vezetne, a felülvizsgálatot a rendelkezések nyilvánvaló megsértésére korlátozta. Lásd különösen a védintézkedések tekintetében a C-390/95. sz., Antillean Rice Mills és társai kontra Bizottság ügyben 1999. február 11.én hozott ítéletet (EBHT 1999., I-769. o.) és az Elsőfokú Bíróság dömpinggel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát (T-118/96. sz., Thai Bicycle kontra Tanács ügyben 1998. július 17-én hozott ítéletet, EBHT 1998., II-2991. o.).

45 — A 42/84. sz. Remia és társai kontra Bizottság ügyben 1985. július 11-én hozott ítéletben (EBHT 1985., 4155. o.) a Bíróság úgy ítélte meg, hogy „[h]a a Bíróság általános jelleggel teljes körű vizsgálatot folytat le abban a kérdésben, hogy a Szerződés 85. cikke (1) bekezdése alkalmazásának feltételei fennállnak-e, akkor látható, hogy a vállalkozás átruházási szerződésbe foglalt kizáró záradék megengedhető időtartamának meghatározása összetett gazdasági értékelést követel meg a Bizottság részéről. Ebből következően a Bíróság feladata, hogy az említett értékelés feletti ellenőrzést az eljárási szabályok tiszteletben tartásának, az indoklás kielégítő jellegének, a tényállás tartalmi pontosságának, nyilvánvaló értékelési hibák, valamint hatáskörütlépés fennálltának vizsgálatára korlátozza” (34. pont).

46 — Lásd a Bíróság közös agrárpolitikával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát, és különösen a C-331/88. sz., Fedesa és társai ügyben 1990. november 13-án hozott ítéletet (EBHT 1990., I-4023. o.), valamint a közös kereskedelmi politika terén a 187/85. sz., Fediol kontra Bizottság ügyben 1988. július 14-én hozott ítéletet (EBHT 1988., 4155. o.), amelyben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy „a határozat bírósági felülvizsgálatának terjedelmével kapcsolatban meg kell állapítani, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az következik (lásd különösen a Fediol kontra Bizottság 191/82. sz. ügyben 1983. október 4-én hozott ítélet [EBHT 1983., 2913. o.] 30. pontját), amely szerint „a bíró hivatott azon felülvizsgálat gyakorlására, amely általában öt illetné meg a közhataloságnak biztosított mérlegelési jogkör jelenlétében”, hogy a Bíróságnak — akkor is, amikor a Bizottság a kérdéses ügyben mérlegelési jogkörről bír — ellenőriznie kell, hogy [a Bizottság] betartotta-e a vonatkozó közösségi rendelkezéseknek a kérelmezőket védő eljárási garanciáit, a tények értékelése során nem követett-e el nyilvánvaló hibákat...” (6. pont).

41 — A C-269/90. sz. Technische Universität München-ügyben 1991. november 21-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-5469. o.) 14. pontja.

42 — Kereset (21. pont).

43 — Emlékeztetünk arra, hogy az EK 7. cikke kimondja: „[a]z egyes intézmények az e szerződésben rájuk ruházott hatáskörök keretén belül járnak el”. Az intézmények közötti hatáskörök keretében a bíró nem helyettesítheti a törvényhozót az ez utóbbi által meghozott politikai döntések tekintetében. Lásd e tekintetben: Hamilton, A., Federalist 78. száma, „It can be of no weight to say that the courts, on the pretense of a repugnancy, may substitute their own pleasure to the constitutional intentions of the legislature. This might as well happen in the case of two contradictory statutes; or it might as well happen in every adjudication upon any single statute. The courts must declare the sense of the law; and if they should be disposed to exercise will instead of judgment, the consequence would equally be the substitution of their pleasure to that of the legislative body”.

adásának célszerűségét érintően⁴⁷. Ez a felülvizsgálat a nyilvánvaló értékelési hibákra, a lényeges eljárási szabályok megsértésére vagy hatáskörrel való visszaélésre irányul. A Bíróság felülvizsgálata azzal kapcsolatban, hogy a végrehajtási hatáskörök fenntartását igazoló valamely különleges helyzet fennáll-e, a nyilvánvaló értékelési hiba vizsgálata. E megfontolásokat szem előtt tartva kell ez esetben a felülvizsgálatot gyakorolni.

3. A Bíróság felülvizsgálata a végrehajtási hatásköröknek a Tanács által a jelen esetben történő fenntartásának tekintetében

62. A következőkben megvizsgálom, hogy a Tanács tiszteletben tartotta-e mérlegelési jogkörét, vagy pedig túllépte azt, amikor a KKU és a KK, valamint mellékleteik módosítására nézve a végrehajtási hatáskörök fenntartásáról határozott.

63. Mind a Bizottság, mind pedig a Tanács a 789/2001 rendelet nyolcadik preambulumbekzdésére, illetve a 790/2201 rendelet ötödik preambulumbekzdésére utal vissza,

amelyek véleményük szerint a végrehajtási hatáskörök Tanács által történő fenntartásának okát és igazolását adják.

64. Bevezetésképpen pontosítom, hogy még ha a végrehajtási hatáskörök fenntartása a KKU-nak és a KK-nak csupán egyes különleges aspektusaira vonatkozik is, a közösségi jog különlegességének követelménye nem a módosítandó rendelkezésekre vonatkozik, hanem arra a különös keretre, amelyben e fenntartás történik. Az a tény, hogy a Tanács a végrehajtási hatáskörök fenntartását csupán a vitatott rendeletek egyes aspektusainak módosítására korlátozza, nem érinti a különlegesség elve kielégítésének követelményét. A közösségi jognak megfelelően tehát nem a módosításoknak kell különlegesnek lenniük, hanem annak a helyzetnek, amelyben a végrehajtási hatáskörök Tanács által történő fenntartása bekövetkezik.

65. A 789/2001 rendelet nyolcadik preambulumbekzdését és a 790/2001 rendelet ötödik preambulumbekzdését olvasva ugyanakkor megállapítható, hogy ezek tartalma szinte megegyezik. A vízümpolitika terén való végrehajtási hatáskörök fenntartásával kapcsolatban a Tanács által szolgáltatott okok valójában megegyeznek a határpolitika terén szolgáltatottakkal. Az említett preambulumbekzdések olvasásakor tehát úgy tűnik, hogy állandó megfogalmazással állunk szemben, amelyben az egyetlen változó elem az érintett terület. E hasonlóság ellenére azonban véleményem szerint nem

47 — A 197/80. sz., a 200/80. sz., a 243/80. sz., a 245/80. sz. és a 247/80. sz., Ludwigshafener Walzmühle Erling és társai kontra Tanács és Bizottság ügyekben 1981. december 17-én meghozott ítéletben (EBHT 1981., 3211. o.) a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az „e területen való politikák meghatározásában a hatáskörrel rendelkező közösségi intézmények széleskörű mérlegelési jogkörrel rendelkeznek nemcsak a tevékenységeik tényleges alapjainak meghatározásában, hanem a szerződés előírásainak keretében követett célok megfogalmazásában, és a megfelelő cselekvési eszközök megválasztásában is” (37. pont).

zárható ki, hogy a tartalom lehetővé teheti a helyzet különlegességének megállapítását, ami a végrehajtási hatáskörök fenntartását igazolja.

hatáskörfenntartás valamely egész területre vonatkozzon. Jelen esetben a Tanács által elfogadott általános eljárás valóban a vízumkérelmek és a határellenőrzések területén végrehajtási határozatokat feltételező módosítások egészére érvényes.

66. A vitatott rendeletek megegyező preambulumbekendéseinek további olvasásakor megjegyzem, hogy a Tanács, miután rámutatott arra, hogy a végrehajtási határozatokat a KKV és a KK, valamint mellékleteik módosítása és naprakésszé tétele érdekében kell meghozni, pontosítja, hogy „[e]zért közösségi jogi aktusban szükséges meghatározni azt az eljárást, amellyel az ilyen végrehajtási határozatokat meg kell hozni”⁴⁸.

69. Végül, e szándék sérti az intézményi egyensúlyt, amely az Egységes Európai Okmány elfogadását és a végrehajtási hatáskörök Tanács által történő fenntartása kivételes jellegének megállapítását követően jött létre, amennyiben e két területen a végrehajtási határozatok elfogadását a Tanácsnak általános és nem csupán kivételes jelleggel teszi lehetővé.

67. Azáltal, hogy a Tanács valamely meghatározott területen általános eljárást írt elő, legyen az akár a 789/2001 rendelet keretében a vízumkérelmek területe, akár a 790/2001 rendelet keretében a határellenőrzés és határőrizet területe, nem vette figyelembe a Szerződésben foglalt végrehajtási hatáskörök fenntartásának különleges jellegét.

70. Következésképpen a Tanács azon határozata, hogy a vitatott rendeletekben a végrehajtási hatásköröket önmaga számára fenntartsa, sérti az EK 202. cikket és a második komitológiai határozat 1. cikkét, mivel nem igazolja a végrehajtási hatáskörök fenntartásával érintett helyzet különlegességét. Következésképpen a Bizottság által felhozott jogalap megalapozott. Ennélfogva a második jogalapot szükségtelen megvizsgálni.

68. A Tanács úgy határozott, hogy a KKV-t és a KK-t érintő kérdéses módosítások tekintetében a végrehajtási jogkörök gyakorlására általános végrehajtási keretet fogad el. A különlegesség követelményével ellentétben áll, amint azt az előzőekben láttuk, hogy a

71. Az fenti megfontolásokból következik, hogy a vitatott rendeleteket meg kell semmisíteni.

48 — A 789/2001 rendelet hetedik preambulumbekendése és a 790/2001 rendelet negyedik preambulumbekendése.

C — *A költségekről*

viselésére. Ezen szabályzat 69. cikkének 4. §-a alapján a Spanyol Királyság és a Holland Királyság mint beavatkozók maguk viselik saját költségeiket.

72. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Tanácsot kötelezni kell a költségek

IV — Véggövetkeztetések

73. Tekintettel a fentiekre a Bíróságnak azt javaslom, hogy:

- 1) semmisítse meg a vízumkérelmek megvizsgálására vonatkozó egyes részletes rendelkezések és gyakorlati eljárások végrehajtási hatásköreinek a Tanács részére történő fenntartásáról szóló, 2001. április 24-i 789/2001/EK tanácsi rendeletet;
- 2) semmisítse meg a határellenőrzések és a határőrizet végrehajtására vonatkozó egyes részletes rendelkezések és gyakorlati eljárások végrehajtási hatásköreinek a Tanács részére történő fenntartásáról szóló, 2001. április 24-i 790/2001/EK tanácsi rendeletet;
- 3) kötelezze az Európai Unió Tanácsát a költségek viselésére, és
- 4) állapítsa meg, hogy a Spanyol Királyság és a Holland Királyság maguk viselik saját költségeiket.