FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT NIAL FENNELLY

fremsat den 20. marts 1997 *

1. Europa-Parlamentet har til støtte for sin påstand i denne sag gjort gældende, at ordlyden af Rådets forordning (EF) nr. 2317/95 af 25. september 1995 om fastlæggelse af de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser [1] (herefter »forordningen«), er væsentligt forskellig fra Kommissionens forslag, som Parlamentet blev hørt om, og at Rådet følgelig har overskredet sin kompetence på Parlamentets bekostning. Det er nemlig Rådets opfattelse, at en ny høring ikke er påkrævet, når det gennem den første høring er blevet tilstrækkeligt bekendt med Parlamentets ønsker.

I — Sagens retlige og faktiske omstændigheder

2. Forordningen er udstedt med hjemmel i artikel 100 C i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (herefter »traktaten«), der for så vidt angår den hér relevante del af artiklen har følgende ordlyd [2]:

»1. Rådet, der træffer afgørelser med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet, udpeger de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser.

...

3. Fra den 1. januar 1996 træffer Rådet de i stk. 1 nævnte afgørelser med kvalificeret flertal. Rådet vedtager inden denne dato med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet foranstaltninger vedrørende en ensartet udformning af visa.

...

6. Bestemmelserne i denne artikel finder anvendelse på andre forhold, hvis der træffes beslutning herom i henhold til artikel K.9 i bestemmelserne om samarbejde vedrørende retlige og indre anliggender i traktaten om Den Europæiske Union med forbehold af de afstemningsregler, der fastlægges samtidig hermed.

* Originalsprog: engelsk.

1 — EFT L 234, s. 1.

2 — Som indsat ved artikel G, nr. 23, i traktaten om Den Europæiske Union.

7. Bestemmelserne i konventioner, som er i kraft mellem medlemsstaterne vedrørende forhold, der er omfattet af denne artikel, forbliver i kraft, så længe deres indhold ikke er erstattet af direktiver eller foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til denne artikel.«

A — *Forslaget til forordning og Parlamentets udtalelse*

3. Den 10. december 1993 forelagde Kommissionen Rådet et forslag om udfærdigelse af en liste over tredjelande i artikel 100 C, stk. 1's forstand [3]. Forslaget var knyttet til et samtidigt forslag til Kommissionens beslutning om aftale om kontrol med personer ved passage af medlemsstaternes ydre grænser, der var hjemlet ved artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union [4]. Det første af disse forslag indeholdt i artikel 1, stk. 1, en bestemmelse om, at statsborgere fra de tredjelande, der er anført i bilaget til forordningen (som Kommissionen kalder »negativlisten«), pålægges pligt til at være i besiddelse af et visum. Efter artikel 1, stk. 2, skulle medlemsstaterne indtil den 30. juni 1996 have mulighed for at afgøre, om der skulle kræves visa for statsborgere fra tredjelande, som ikke var anført i bilaget. I tilslutning hertil var det dog bestemt, at Rådet inden nævnte dato »efter proceduren i artikel 100 C for hvert af disse lande træffer afgørelse om, om de skal tilføjes på listen, eller om deres statsborgere skal fritages for visumpligten«, idet der på denne måde skabes en »positivliste«. For det mellemliggende tidsrum indeholdt forslagets artikel 1, stk. 3, en bestemmelse om, at medlemsstaterne giver de øvrige medlemsstater og Kommissionen meddelelse om de foranstaltninger, de har truffet i henhold til stk. 2. Forslagets artikel 2 gik ud på at iværksætte det i anden betragtning til forslaget fastlagte princip om, at medlemsstaternes gensidige anerkendelse af visa, der er udstedt af andre medlemsstater, er nødvendig for at opnå den fulde virkning af artikel 100 C og udgør en ledsageforanstaltning af afgørende betydning for opnåelsen af det i [traktatens] artikel 7 A fastsatte mål med hensyn til fri bevægelighed for personer. I overensstemmelse hermed var det i forslagets artikel 2 bestemt, at en medlemsstat ikke har ret til at kræve visum af en person, der ønsker at passere medlemsstatens ydre grænser, og som er i besiddelse af et visum udstedt af en anden medlemsstat, såfremt *det pågældende visum er gyldigt for hele Fællesskabet* (min fremhævelse).

4. Ved skrivelse af 11. januar 1994 indhentede Rådet i henhold til traktatens artikel 100 C, stk. 1, Parlamentets udtalelse vedrørende Kommissionens forslag. Parlamentets Udvalg om Borgerlige Frihedsrettigheder og Indre Anliggender afgav herefter sin betænkning vedrørende forslaget til Parlamentet den 29. marts 1994 [5]. Den lovgivningsmæssige beslutning, der indeholder Parlamentets udtalelse blev vedtaget den 21. april 1994 [6]. Heri foreslog Parlamentet fjorten ændringer og anmodede udtrykkeligt om fornyet høring, hvis Rådet agtede at ændre Kommissionens forslag i væsentlig grad. De vigtigste

3 — Forslaget blev offentliggjort i januar 1994 (EFT C 11, s. 15).

4 — KOM(93) 684 endelig udg. af 10.12.1993 (EFT 1994 C 11, s. 6).

5 — Dokument A3-0193/94.

6 — Den blev offentliggjort i EFT C 128, s. 346, jf. s. 350.

foreslåede ændringer var følgende [7]: i) medlemsstaterne skulle ikke kunne stille krav om visa over for lande, der ikke af rimelige, objektive grunde var medtaget på negativlisten, og intet tredjeland, hvis statsborgere ikke aktuelt havde pligt til at være i besiddelse af et visum ved indrejse i en medlemsstat, skulle forekomme på negativlisten (tredje ændring); ii) det tidsrum, medlemsstaterne har til at afgøre, om de vil kræve visa af statsborgere fra tredjelande, der ikke er anført i bilaget, dvs. opstilling af en positivliste, bør forkortes (syvende ændring); iii) man må skærpe forbuddet mod, at medlemsstaterne stiller krav om, at en person, der ønsker i kortere tid at opholde sig på en medlemsstats område, og som er i besiddelse af et fællesskabsvisum eller en opholdstilladelse, der er udstedt af en anden medlemsstat — der er her tale om princippet om gensidig anerkendelse — skal besidde et visum, der er udstedt af den pågældende medlemsstats egne myndigheder (ottende ændring), og iv) negativlisten skal ændres, så den kommer til at stemme overens med de principper, der er fastlagt i afsnit 3 i første betragtning [8] (fjortende ændring).

B — *Forordningen*

5. Rådet vedtog den 25. september 1995 forordningen, idet det på visse punkter fraveg Kommissionens forslag. Det vigtige spørgsmål, som Domstolen skal løse, er derfor, om de forskelle, der herved bliver tale om, er væsentlige, og i givet fald, om dette skal medføre, at forordningen annulleres.

6. Ved forordningens artikel 1, stk. 1, sammenholdt med bilaget til forordningen, opstilles der en »fælles liste« over lande, hvis statsborgere »skal være i besiddelse af visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser«. I artikel 1, stk. 2, er det bestemt, at »statsborgere fra lande, der er opstået af lande, som er opført på den fælles liste, er underlagt kravene i stk. 1, indtil Rådet træffer anden afgørelse efter fremgangsmåden i traktatens artikel 100 C«. I artikel 2, stk. 1, er det bestemt, at »medlemsstaterne træffer afgørelse om, hvorvidt der skal gælde visumtvang for statsborgere fra tredjelande, der ikke er opført på den fælles liste«. Der siges altså nu ikke længere noget om, at beføjelsen hertil ophører den 30. juni 1996. I henhold til artikel 2, stk. 4, skal medlemsstaterne give Kommissionen meddelelse om de foranstaltninger, de har truffet i medfør af stk. 1, 2 og 3, hvorefter Kommissionen offentliggør disse i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*. Forordningen etablerer imidlertid ikke en ordning om gensidig anerkendelse af visa, der er udstedt af andre medlemsstater. I anden betragtning til forordningen hedder det, at »opstillingen af den fælles liste ... er et vigtigt *skridt* på vejen mod harmoniseringen af visumpolitikken [og] at ... de videre foranstaltninger, der skal bidrage til harmoniseringen af visumpolitikken ... fastlægges inden for rammerne af afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union« (min fremhævelse).

7 — Denne begrænsede opregning gentager de ændringer, der efter min mening må ses i sammenhæng med de ændringer, Rådet foretog.

8 — I den af Parlamentet foreslåede tredje ændring anmodes der om, at dette afsnit tilføjes.

Dette belyses i fjerde betragtning, hvori det hedder:

»Der bør *inden for rammerne af afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union* fastlægges principper om, at en medlemsstat ikke kan kræve visum af en person, som ønsker at passere dens ydre grænser, når denne person er i besiddelse af et visum udstedt af en anden medlemsstat, som opfylder de harmoniserede betingelser for visumudstedelse og er gyldigt i hele Fællesskabet, eller når denne person er i besiddelse af en passende tilladelse udstedt af en medlemsstat« (min fremhævelse).

7. Endvidere bliver der nu ifølge forordningen ikke tale om en frist for vedtagelsen af en positivliste. I overensstemmelse hermed indeholder artikel 3 følgende bestemmelse:

»Kommissionen udarbejder fem år efter denne forordnings ikrafttræden en situationsrapport om harmonisering af medlemsstaternes visumpolitik over for de tredjelande, der ikke er opført på den fælles liste, og forelægger i givet fald Rådet forslag til de videre foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre harmoniseringsmålsætningen i artikel 100 C.«

8. Ifølge artikel 4, stk. 1, kan medlemsstaterne »fastsætte undtagelser fra visumtvangen for statsborgere fra tredjelande, som er underlagt denne tvang efter artikel 1, stk. 1 og 2«. Artikel 5 indeholder en definition af begrebet »visum«. Efter artikel 6 kan enhver medlemsstat træffe foranstaltninger med henblik på en mere vidtgående harmonisering, »ud over den fælles liste«. Bortset fra de bestemmelser, hvorefter medlemsstaterne er forpligtet til at give underretning om de foranstaltninger, de træffer dels vedrørende tredjelande, der ikke findes på den fælles liste, dels om undtagelser for statsborgere fra de lande, der findes på den, trådte forordningen i kraft den 3. april 1996, jf. forordningens artikel 7.

II — Retsforhandlinger og indlæg til Domstolen

9. Parlamentet anlagde ved stævning indgivet til Domstolens Justitskontor den 15. december 1995 sag med påstand om annullation af forordningen. Sagsøgte, dvs. Rådet, har nedlagt påstand om frifindelse og om, at sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger. Subsidiært har det anmodet Domstolen om i tilfælde af annullation af forordningen at opretholde dennes retsvirkninger, indtil der er udstedt nye visumbestemmelser. Den Franske Republik har ved kendelse af 23. maj 1996 fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Rådets påstande.

10. Sagsøgeren og sagsøgte har indgivet skriftlige og mundtlige indlæg. Intervenienten har indgivet skriftlige indlæg, i anledning af hvilke sagsøgeren, men ikke sagsøgte har indgivet supplerende skriftlige indlæg.

III — Sammenfatning af indlæggene

11. Parlamentet har gjort gældende, at Rådet indførte i alt tre væsentlige ændringer af Kommissionens forslag, og at det derfor var forpligtet til på ny at høre Parlamentet [9]. For det første er ved forordningens artikel 2, selv om det i forslagets artikel 1 var bestemt, at der før den 30. juni 1996 skulle udfærdiges en *endelig* liste over lande, hvis statsborgere skulle være i besiddelse af visum ved passage af Fællesskabets ydre grænser, princippet herom blevet opgivet med bestemmelsen om, at medlemsstaterne »træffer afgørelse om, hvorvidt der skal gælde visumtvang for statsborgere fra tredjelande, der ikke er opført på den fælles liste«. Sagsøgeren har dernæst gjort gældende, at Rådet begrænsede den »fælles listes« rækkevidde væsentligt, ved at nedbringe antallet af lande på listen fra 126 til 98. For det tredje gør Parlamentet gældende, at opgivelsen af princippet om gensidig anerkendelse af visa, som Kommissionen betegnede »hovedhjørnestenen« i forslaget [10], og som skulle gøre det muligt for medlemsstaterne at træffe afgørelse med hensyn til en eventuel anerkendelse af visa, der var udstedt af andre medlemsstater, udgør en væsentlig ændring. Kommissionen har i anden betragtning til forslaget til forordning klart givet udtryk for, at det efter dens mening var nødvendigt inden for rammerne af artikel 100 C at gennemføre gensidig anerkendelse af visa, og at dette var af afgørende betydning for opnåelsen af det i artikel 7 A fastsatte mål.

12. Rådet har i svarskriftet bestridt, at disse ændringer er væsentlige. Det fremgår af en sammenligning af traktatens artikel 3, litra d), og artikel 100 C på den ene side og artikel K.1 i traktaten om Den Europæiske Union på den anden side, at den kompetence, der ved artikel 100 C tillægges Fællesskabet, gælder for det første udfærdigelsen af en liste over lande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af et visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser, og for det andet indførelsen af en bestemt visumtype. Det er Rådets opfattelse, at det kun har pligt til på ny at høre Parlamentet, når de ændringer, det foretager i Kommissionens forslag, er så væsentlige, at de vedrører selve kernen i den ordning, der blev indført, *under ét*, hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag.

9 — Parlamentet har henvist til dom af 16.6.1992, sag C-65/90, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 4593, herefter »kabotagekørsel«-dommen, af 1.6.1994, sag C-388/92, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 2067, herefter »kabotagekørsel i form af rutekørsel«-dommen, og dom af 5.7.1995, sag C-21/94, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 1827, herefter »afgifter på godstransport«-dommen.

10 — Jf. den begrundelse, der fulgte med Kommissionens forordningsforslag, navnlig bemærkningerne heri vedrørende forslaget til artikel 2, jf. begrundelsens side 4, der på sin side findes i dokumentet KOM(93) 684 endelig udg.

13. Rådet gør gældende, at den eneste retlige forskel mellem forordningen og forslaget består i, at forordningen fastlægger en længere overgangsperiode, i hvilken medlemsstaterne fortsat har kompetence til at udstede regler om visumtvang for statsborgere fra tredjelande, der *ikke* er nævnt på den fælles liste. Da Rådet »var helt bekendt med« Parlamentets ønsker (dvs. dets accept af Kommissionens forslag med tillæg af et forslag om en kortere overgangsperiode, der skulle udløbe den 31.12.1995 i stedet for den 30.6.1996), har der efter dets opfattelse ikke været grund til at høre Parlamentet på ny [11]. Det er Rådets opfattelse, at de ændringer, det gennemførte i den af Kommissionen foreslåede negativliste, havde en helt underordnet karakter. De bestod kun i indsættelsen af tre stater eller territoriale enheder i den foreslåede liste og i fjernelsen fra listen af visse lande, der tidligere har været visse medlemsstaters kolonier, eller fra hvilke der efter Rådets opfattelse kun udrejses i så begrænset omfang, at der ikke består nogen risiko af betydning for Fællesskabet.

14. Rådet gør gældende, at princippet om gensidig anerkendelse kun kan finde anvendelse, når de af en medlemsstat udstedte visa anses for gyldige i hele Fællesskabet. Kommissionens forslag indeholdt imidlertid ikke bestemmelser herom, idet Kommissionen ikke efter traktatens artikel 100 C har beføjelse til at foreslå sådanne bestemmelser. Rådet gør på baggrund heraf gældende, at forslagets artikel 2 kun kunne have *konstaterende* virkning, hvorfor den af retssikkerhedsgrunde måtte fjernes [12], så der ikke opstod forvirring. Det gør derfor gældende, at der *retligt* ikke er nogen væsentlig forskel mellem virkningerne af henholdsvis forslaget og forordningen.

15. Den Franske Republik har betonet, at fastlæggelsen af de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af et visum, er en politisk ømtålelig sag. Efter dens opfattelse kan en harmonisering af visumpolitikken derfor kun være gradvis, mens Rådet i henhold til traktatens artikel 100 C har kompetence til at udfærdige en minimumsliste for Fællesskabet. Den Franske Republik har vedrørende de påståede materielle ændringer gjort gældende, at forordningen blot har udsat tidspunktet for den foreslåede fuldstændige harmonisering. Den gør vedrørende den gensidige anerkendelse af visa gældende, at forslagets artikel 2 blev udformet med henblik på en samtidig vedtagelse af aftalen om kontrol med personer ved passage af de ydre grænser [13]. Den Franske Republik har anført, at aftalen ikke kunne påregnes vedtaget hurtigt på grund af de politiske forhold. Rådet måtte derfor ændre forslaget, idet det — fremdeles ifølge Den Franske Republik — ikke besad kompetence til at gennemføre gensidig anerkendelse af visa inden for rammerne af traktatens artikel 100 C. Efter Den Franske Republiks opfattelse var det under disse specielle omstændigheder ikke påkrævet på ny at høre Parlamentet for at fjerne forslagets artikel 2.

11 — Rådet har herved bl. a. henvist til kabotagekørsel i form af rutekørsel-dommen, præmis 10.

12 — Rådet har i den forbindelse henvist til punkt 7 i Rådets resolution af 8.6.1993 om affattelse af Fællesskabets retsakter (EFT C 166, s. 1), hvorefter »bestemmelser, der ikke har karakter af bindende retsregler ... bør undgås«.

13 — Det ovenfor i note 4 nævnte dokument KOM(93) 684.

IV — Gennemgang

A — *Indledning*

16. Selv om indlæggene i denne sag udtrykkeligt vedrører beskaffenheden af forholdet mellem artikel K.1 i afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union og den kompetence, der ved traktatens artikel 100 C er tildelt fællesskabslovgiver, må man huske på, at det vigtigste retlige spørgsmål, der foreligger til bedømmelse, er, om de ændringer, som Rådet har indsat ved vedtagelsen af forordningen, var af en sådan art, at det var nødvendigt på ny at høre Parlamentet. Såfremt Parlamentets argumentation er korrekt, må forordningen annulleres, idet Domstolen dog vil kunne træffe afgørelse om, at dens virkninger skal opretholdes, indtil der vedtages en ny forordning. På baggrund heraf mener jeg ikke, at jeg er nødt til at give udtryk for en helt bestemt opfattelse af traktatens artikel 100 C's rækkevidde eller af omfanget af den kompetence, som Domstolen på baggrund af artikel L i traktaten om oprettelsen af Den Europæiske Union har i forbindelse med vurderingen af traktatens artikel 100 C's rækkevidde til, som foreslået af Rådet, at drage sammenligninger ud fra indholdet af samme traktats afsnit VI.

B — *Retten til at blive hørt på ny*

17. Der foreligger i dag en fast retspraksis om »fornyet høring« af Europa-Parlamentet. Jeg vil nøjes med at kommentere de principper, der er relevante i den foreliggende sag.

18. Domstolen fastslog i »afgifter på vejgodstransport«-dommen følgende [14]:

»17 Det bemærkes indledningsvis, at den forskriftsmæssige høring af Parlamentet i de af traktaten bestemte tilfælde er en væsentlig formforskrift, hvis tilsidesættelse fører til den berørte retsakts ugyldighed [15] ... Parlamentets effektive deltagelse i lovgivningsproceduren i Fællesskabet efter de i traktaten fastlagte fremgangsmåder udgør således et væsentligt element i den institutionelle ligevægt som følge af traktaten. Denne kompetence er udtryk for et grundlæggende demokratisk princip, hvorefter folkeslagene deltager i udøvelsen af magten ved hjælp af en repræsentativ forsamlings medvirken ... [16].

18 Kravet om, at Europa-Parlamentet som led i lovgivningsproceduren skal høres, når traktaten indeholder bestemmelse herom, indebærer, at der skal ske en fornyet høring i alle tilfælde, hvor den endeligt udstedte retsakt som helhed efter sit indhold adskiller sig væsentligt fra det forslag, som Parla-

14 — Præmis 17, 18 og 19.

15 — Domstolen henviser her eksempelvis til dom af 10.5.1995, sag C-417/93, Parlamentet mod Rådet, »TACIS«, Sml. I, s. 1185, præmis 9.

16 — Domstolen henviser her eksempelvis til dom af 30.3.1995, sag C-65/93, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 643, præmis 21.

mentet allerede er blevet hørt om, bortset fra de tilfælde, hvor ændringerne i det væsentlige svarer til den opfattelse, som Parlamentet har givet udtryk for ... [17].

19 Det må derfor undersøges, om de ændringer, som Parlamentet har henvist til, vedrører retsaktens indhold som helhed.«

19. Domstolen foretager på grundlag af disse principper en sammenligning af teksten til Kommissionens oprindelige forslag og den tekst, som Rådet har vedtaget [18]. Den benytter med andre ord et »objektivt grundlag, nemlig sammenligningen af to tekster« [19]. Domstolen har også fastslået, at såfremt den af Rådet vedtagne ændring — og eventuelt en væsentlig ændring — »i vidt omfang svarer til de ønsker, Parlamentet har givet udtryk for« [20], er en høring på ny ikke påkrævet. Som Rådets befuldmægtigede særdeles rigtigt har anført, kan dette ønske kun være det ønske, som Parlamentet har givet udtryk for i den udtalelse, der findes som bilag til dets lovgivningsmæssige beslutning. Parlamentets andre måder at give sin opfattelse til kende på har ingen relevans for høringsproceduren. I det foreliggende tilfælde har Rådet ikke bestridt, at de fleste af de ændringer, det gennemførte, går imod denne opfattelse.

20. Rådets hovedargument går ud på, at når Rådet er fuldstændig bekendt med Parlamentets ønsker vedrørende et punkt i et forslag, er der, uanset om disse ønsker er i overensstemmelse med Rådets endelige afgørelse eller ej, ingen mening i at høre Parlamentet på ny. Fornyet høring i et sådant tilfælde vil blot forsinke Rådets vedtagelse af den endelige retsakt. Rådets befuldmægtigede har i retsmødet fremhævet, at traktaten ikke stiller krav om, at der, hver gang Rådet er uenigt med en af Parlamentet udtrykt opfattelse, skal gennemføres høring på ny. Han har tilføjet, at man, hvis det var tilfældet, ville gøre høringen til en rent formel forpligtelse. Høringsproceduren udgør til forskel fra andre af Fællesskabets lovgivningsprocedurer ikke en lejlighed til at lade forslag gå til andenbehandling. Efter Rådets opfattelse finder det samme princip anvendelse, når det ændrer en bestemmelse, som Parlamentet ikke har taget stilling til. Rådet gør gældende, at Parlamentet i det foreliggende tilfælde i sin udtalelse klart gav udtryk for sine ønsker vedrørende alle punkter i det forslag, som blev ændret af Rådet, og at det derfor var unødvendigt at høre det på ny.

21. Jeg kan ikke tilslutte mig Rådets argumentation om, at en ny høring bliver unødvendig, når Rådet er bekendt med Parlamentets ønsker for så vidt angår de påtænkte ændringer. Rådets befuldmægtigede har udtalt, at høringen har til formål at give Parlamentets opfattelse vedrørende alle forslagets punkter. Det er ikke let at se, hvorledes der kan foreligge en sådan udtalelse, når der ikke længere er tale om den tekst, som Parlamentet blev anmodet om at udtale sig om. Mens der pr. definition kun findes én måde at ændre en tekst på, således at den kommer til at svare til Parlamentets ønsker, findes der

17 — Domstolen henviser her eksempelvis til præmis 10 i den ovenfor i note 9 nævnte dom, samt til dom af 5.10.1994, sag C-204/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 38.

18 — Jf. præmis 13 i kabotagekørsel-dommen.

19 — Jf. præmis 34 i generaladvokat Léger's forslag til afgørelse i afgifter på godstransport-sagen.

20 — Dom af 4.2.1982, sag 817/79, Buyl m.fl. mod Kommission, Sml. s. 245.

et uendeligt antal måder at ændre den på, således at den går imod disse ønsker. Først når en af Rådet gennemført ændring i alt væsentligt er i overensstemmelse med Parlamentets ønsker, kan Rådet hævde, at det virkelig er bekendt med Parlamentets synspunkt netop vedrørende denne ændring. Såfremt det ikke forholdt sig sådan, ville Rådet ikke handle »efter høring af Europa-Parlamentet« for så vidt angår de ændrede dele af teksten. Faktisk fører Rådets opfattelse uundgåeligt til det resultat, at der ikke består noget krav om fornyet høring, undtagen i tilfælde, hvor Rådet i stedet for blot at ændre Kommissionens forslag i teksten til en retsakt indsætter helt nye dele.

22. Jeg har vanskeligt ved at se, at det argument, Rådet har fremført vedrørende ændringer af en bestemmelse, som Parlamentet ikke har udtalt sig om, har nogen relevans. Denne situation er der ikke tale om i det foreliggende tilfælde. Man kan naturligvis mene, at Parlamentet, når det godkender det samlede forslag, godkender enhver bestemmelse, det ikke har ønsket ændret, og disse bestemmelser kan nødvendiggøre en ny høring på samme betingelser som bestemmelser, der har været genstand for ændringer fra Parlamentets side.

23. Selv om man kan komme ud for tilfælde, i hvilke Parlamentets udtalelse om det oprindelige forslag er så klar, at det i al fald fra politiske synspunkter er givet, at Parlamentet og Rådets synspunkter ikke stemmer overens, har dette retligt ingen relevans. Når traktaten indeholder bestemmelser om høring, har Parlamentet kompetence til at udtrykke sin opfattelse både vedrørende det oprindelige forslag og vedrørende den ændrede tekst hertil, såfremt der er tale om væsentlige ændringer. Da Rådet ikke inden for rammerne af en ny høring pr. definition kan træffe nogen endelig eller bindende afgørelse, før Parlamentet har afgivet udtalelse om den ændrede tekst [21], må resultatet efter min mening blive, at der ikke kan ses bort fra Parlamentets anden udtalelses retlige betydning. Som fastslået af Domstolen kan en sådan udtalelse [fra Europa-Parlamentet] ... have konsekvenser for indholdet af den vedtagne retsakt [22]. At undlade høring som følge af en forhåndsopfattelse om, at Parlamentets holdning var kendt og ikke kunne accepteres af Rådet, er et udtryk for forudfattede meninger og en uforsonlig holdning hos de to institutioner og i strid med formålet med høringsproceduren.

24. Domstolen har i al fald tidligere ganske utvetydigt forkastet Rådets argumentation herom. I afgifter på godstransport-sagen fremførte Rådet i duplikken et helt lignende argument, hvorefter Rådet, »selv under den forudsætning, at den endeligt udstedte retsakt som helhed efter sit indhold adskiller sig væsentligt fra det forslag, som Parlamentet er blevet hørt om, ikke er forpligtet til på ny at høre denne institution, når det har tilstrækkelige oplysninger om Parlamentets opfattelse af de væsentlige omhandlede

21 — Jf. for så vidt angår høringsproceduren, præmis 10 i den ovenfor i note 15 nævnte TACIS-dom.

22 — Jf. dom af 27.9.1988, sag 165/87, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 5545, præmis 20.

punkter« [23]. Efter at have fastslået, at Rådets anbringende herom ikke kan tages til følge, udtaler Domstolen [24]:

»... Såfremt Rådets antagelse følges, vil man på det groveste tilsidesætte denne deltagelse, som er væsentlig for opretholdelsen af den i traktaten foreskrevne institutionelle ligevægt, og lade hånt om den indflydelse, som den forskriftsmæssige høring af Parlamentet kan have på vedtagelsen af den pågældende retsakt.«

Denne udtalelse må også have gyldighed i det foreliggende tilfælde.

25. Heller ikke de generelle bemærkninger, hvormed Rådet sammenligner fornyet høring med en andenbehandling, har efter min mening nogen relevans. Det er klart, at den udtalelse, Parlamentet afgiver under en ny høring, ikke har samme retlige rækkevidde som en andenbehandling under samarbejdsproceduren eller proceduren for den fælles beslutningstagning. Desuden opstår kravet om fornyet høring efter definitionen heraf i Domstolens praksis kun, når forskellige objektive betingelser er opfyldt; da kravet kun gælder de ændringer, hvorved den pågældende akt under ét ændres væsentligt, er det klart, at det ikke opstår hver gang, Rådet er uenigt med Parlamentet. Det betyder imidlertid, at det råderum, som Rådet har ved behandlingen af lovforslag, begrænses af dets forpligtelse til at respektere de beføjelser, der ved traktaten er tillagt Parlamentet, og at det ikke endeligt kan træffe afgørelse om, hvorvidt en ny høring af Parlamentet er overflødig.

26. Heraf følger, at Rådets måde at definere forpligtelsen til på ny at gennemføre høring på, ikke kan lægges til grund.

C — *Forordningens gyldighed*

27. Jeg er enig med sagsøgeren i, at listen i bilaget, jf. artikel 1, stk. 1, i Kommissionens forslag, skulle være en klar, udtømmende liste, der bandt samtlige medlemsstater og uden undtagelse angav de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser. Artikel 1, stk. 2, er også en klar bestemmelse, for så vidt som medlemsstaterne og Rådet derved får en begrænset ret til at udarbejde listerne før den 30. juni 1996. Disse bestemmelser viser, navnlig når de sammenholdes med fjerde betragtning til forslaget til forordning, hvori der tales om at

23 — Dommens præmis 24; jf. endvidere punkt 61 i generaladvokat Léger's forslag til afgørelse med den ledsagende note 72. Jf. fremdeles præmis 17 i den ovenfor i note 9 nævnte kabotagekørsel-dom.

24 — Præmis 25 og 26.

tillade afvigelser mellem de forskellige medlemsstaters bestemmelser og praksis *for en begrænset periode* (min fremhævelse), at Kommissionen blot foreslog, at det blev tilladt medlemsstaterne for en begrænset periode at opretholde nationale lister, der stillede krav om visum for tredjelande, der ikke findes på den fælles liste. Der var efter min mening tale om et væsentligt element i forslaget. Det må derfor undersøges, hvordan Rådets ændringer har påvirket listens måde at virke på.

28. Artikel 1, stk. 1, er stort set uændret i forordningen, men ved artikel 2, stk. 1, begrænses dens rækkevidde på afgørende måde med bestemmelsen om, at *medlemsstaterne* træffer afgørelse om, hvorvidt der skal gælde visumtvang for statsborgere fra tredjelande, der ikke er opført på den fælles liste (min fremhævelse). For beføjelsen hertil gælder der ingen tidsbegrænsning som omhandlet i forslagets artikel 1, stk. 2 (nemlig inden den 30.6.1996). Forordningens artikel 3 fremhæver rækkevidden af denne ændring, idet Kommissionen herefter blot er forpligtet til at udarbejde en situationsrapport om harmoniseringen af *medlemsstaternes visumpolitik* ... Rådet har erstattet et forslag om en alene for Fællesskabet gældende fælles politik i visumspørgsmål med en akt, som Parlamentet ganske præcist i retsmødet har beskrevet som »den mindste fællesnævner«, nemlig med en fælles liste for Fællesskabet, der eventuelt skal være gyldig samtidig med 15 andre nationale lister. En sådan ændring har en lige så stor rækkevidde som den ændring, Domstolen sanktionerede i kabotagekørsel-dommen.

29. Derfor udgør efter min mening Rådets opgivelse af Kommissionens forslag, der havde til formål senest den 30. juni 1996 at indføre en fuldstændig politik for Fællesskabet på visumområdet, isoleret betragtet en så væsentlig ændring i forhold til den foreslåede tekst under ét, at den kan begrunde en annullation af forordningen på grund af manglende høring.

30. Endvidere er indholdet af den fælles liste en anden end den af Kommissionen foreslåede opstilling, hvori negativlisten skulle være bestemmende for graden af den første harmonisering af medlemsstaternes politik i visumspørgsmål, således at en fuldstændig harmonisering skulle ske senest den 30. juni 1996. Rådet har ved forordningens vedtagelse fjernet forskellige tredjelande fra denne liste og tilføjet tre andre. Parlamentet og Rådet er fuldstændig enige om, at udarbejdelsen af den fælles liste udgør selve formålet med artikel 100 C og forordningen. Rådet har ikke bestridt, at det ville have været nødt til på ny at høre Parlamentet, hvis det havde fjernet eller tilføjet et større antal tredjelande. Det står ikke desto mindre fast, at den gruppeinddeling af de berørte tredjelande, som er blevet følgen, er et særligt ømtåleligt politisk anliggende, som kan skille institutionerne og påvirke forholdet mellem Fællesskabet og de pågældende lande stærkt. Bilaget er den vigtigste dispositive del i forordningen, og det

er grunden til, at Rådet efter min mening ikke har beføjelse til at ændre denne liste, medmindre Parlamentet har haft lejlighed til at udtale sig om de pågældende ændringer. I det foreliggende tilfælde mener jeg ikke, at de ændringer, listen har undergået, er så underordnede, at de fritager Rådet for den klare forpligtelse til at høre Parlamentet om udfærdigelsen af listen over tredjelande, der berøres af kravet om visum.

31. Jeg mener i al fald, at Domstolen har udformet kriteriet om »væsentlige ændringer« med det formål at afgøre, om Parlamentet var blevet hørt i tilstrækkeligt omfang i forbindelse med politiske områder, på hvilke Domstolen har et vidt skøn, og navnlig transportpolitikken. Efter min mening kan kriteriet vise sig uhensigtsmæssigt, når traktaten stiller krav om høring af Parlamentet vedrørende et klart valg mellem to muligheder. Rådet skal således f.eks. efter traktatens artikel 188 B, stk. 3, høre Parlamentet vedrørende udnævnelsen af medlemmerne af Revisionsretten. Såfremt Rådet efter at have fået Parlamentets godkendelse af en liste, der indeholder otte kandidater, ønsker at udskifte en af disse med en anden kandidat, kan det ikke unddrage sig sin forpligtelse til på ny at høre Parlamentet med den begrundelse, at den nye ansøger efter en eventuel udnævnelse blot vil udgøre en femtendedel af den samlede Revisionsret, og at ændringen derfor ikke har været væsentlig. På samme måde stilles der i det foreliggende tilfælde i traktatens artikel 100 C udtrykkeligt krav om, at Parlamentet skal høres ved udpegelsen af de »tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser«. Valget består her i på listen at medtage eller udelade det enkelte land; mens kriteriet om en »væsentlig ændring« kan anvendes på forordningens andre bestemmelser, er det efter min mening alt andet end sikkert, at det kan anvendes, når det gælder om at fastlægge anvendelsen af traktatens særlige krav på den liste, der findes som bilag til denne forordning. Dette berører ikke på nogen måde det skøn, Rådet reelt har med hensyn til valget af lande, der skal findes på listen over tredjelande; det tager blot sigte på at sikre en passende iagttagelse af proceduren ifølge artikel 100 C, stk. 1, ved udfærdigelsen af denne liste.

32. Rådet har villet begrunde fjernelsen fra listen af 28 lande med, at disse for størstedelens vedkommende ikke gav risiko for en større tilstrømning til Fællesskabet både på grund af deres fjerne beliggenhed og deres ringe indbyggerantal. Rådet har efter Parlamentets fremhævelse af, at Sydafrika, Zimbabwe og Botswana var blandt disse lande, og af, at en vurdering af faren for tilstrømning af personer under alle omstændigheder kun kan have gyldighed for kortere tidsrum, blot anerkendt rigtigheden af det sidstnævnte argument, dog under fremhævelse af den positive politiske udvikling for nylig i Sydafrika. Det har anført, at Parlamentet måtte antages at kunne bifalde denne politiske udvikling. Det kan godt være, at det forholder sig således, men der foreligger dog med udtalelsen herom en politisk vurdering, som Rådet ikke selvstændigt har kunnet gennemføre.

33. Rådet har for første gang i duplikken gjort gældende, at fjernelsen af disse lande fra negativlisten i bilag I skyldtes Parlamentets standpunkt, hvorefter »intet tredjeland, *til hvis borgere der ikke for tiden stilles krav om visum ved indrejse i en medlemsstat*« (tredje ændring, min fremhævelse), bør findes på denne liste. Rådet har udtalt, at alle disse lande, som visse medlemsstaters og navnlig Det Forenede Kongeriges tidligere kolonier, opfylder betingelsen herom. Efter min mening er det hverken nødvendigt eller muligt at fremkomme med en mening herom, når henses til det nævnte ændringsforslags ufuldstændigt oplyste og tvetydige karakter. Det bliver efter min mening under alle omstændigheder afgørende, at tre lande *er tilføjet.*

34. Med Rådets indsigelse vedrørende tilføjelsen af Peru, den tidligere jugoslaviske republik Makedonien og Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro) på den af Kommissionen foreslåede liste hævdes det, at i betragtning af antallet af lande på den foreslåede liste (126) må medtagelsen af disse tre lande anses for en underordnet ændring. Jeg kan ikke tilslutte mig denne indstilling hos Rådet. Tilføjelsen eller fjernelsen af blot ét land uden høring af Parlamentet udgør efter min mening principielt en væsentlig ændring. I en fase, hvor der skal træffes politiske beslutninger, tilkommer det alene de deltagende parter at bestemme, hvilke lande der skal medtages på listen. Domstolen kan ikke efterprøve Rådets i det store hele politiske argumenter eller på rent talmæssigt grundlag tage stilling til, om ændringen af listen er væsentlig. Det må derfor lægges til grund, at disse tilføjelser har karakter af væsentlige ændringer.

35. Parlamentets tredje hovedanbringende vedrører ophævelsen af den principielle gensidige anerkendelse, der fandtes i forslaget, og navnlig fjernelsen af bestemmelsen i forslagets artikel 2, hvorefter »en medlemsstat ... ikke [har] ret til at kræve visum af en person, der ønsker at passere medlemsstatens ydre grænser, og som er i besiddelse af et visum udstedt af en anden medlemsstat, såfremt det pågældende visum er gyldigt for hele Fællesskabet«. Rådet gør gældende, at fjernelsen af enhver henvisning til princippet om gensidig anerkendelse var nødvendig af retssikkerhedsgrunde, idet de foranstaltninger, der kræves for at gennemføre dette princip, kun kan vedtages i medfør af afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union, der bærer overskriften »Bestemmelser om samarbejde, om retlige og indre anliggender« og nærmere betegnet artikel K-K.9. Det har anført, at Fællesskabet alene har kompetence til at udfærdige en landeliste, jf. traktatens artikel 100 C, stk. 1, og til at forberede en standardudformning for visa, mens samtlige øvrige spørgsmål, herunder den gensidige anerkendelse, er omfattet af artikel K. På baggrund heraf har det gjort gældende, at det ophævede den gensidige anerkendelse ud fra den opfattelse, at medtagelsen heraf i forordningen ville være ulovlig.

36. Såfremt man måtte følge Rådets argumentation, ville Domstolen blive stillet over for meget vanskelige spørgsmål. Det første drejer sig om Domstolens opgave i forbindelse med fortolkningen af traktaten om Den Europæiske Union. Denne traktats artikel L [25] er til hinder for, at Domstolen for så vidt angår afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union udøver den kompetence, den har i henhold til EF-traktaten, og den kan derfor efter min mening ikke fortolke dette afsnit. Domstolen må imidlertid fortolke traktatens artikel 100 C, hvis en sådan fortolkning har betydning for den afgørelse, der skal træffes. Den må herved følge sin faste praksis, og lægge vægt på den pågældende bestemmelses »ånd, opbygning og ordlyd under hensyntagen til traktatens systematik og dens særlige målsætning« [26]. Domstolen må, når der skal træffes afgørelse vedrørende den fællesskabsretlige kompetence ifølge traktatens artikel 100 C, behandle denne bestemmelse i sammenhæng med den traktat, den er en del af, og den kan efter min mening ikke uddybe eller begrænse denne fortolkning under henvisning til en bestemmelse, som det udtrykkeligt er forbudt den at fortolke. Imidlertid er det, såfremt Domstolen generelt kan tage hensyn til, at afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union foreligger, og til dette afsnits indhold, klart, at dette afsnit vedrører samarbejdet mellem medlemsstaterne, hvilket er en virksomhed, der efter sin art ikke skulle kunne begrænse den fællesskabsretlige kompetence. Desuden er det i artikel M i traktaten om Den Europæiske Union bestemt, at denne traktat — som afsnit VI findes i — intet indeholder, »der berører traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber ...«. Artikel M selv er omfattet af Domstolens kompetence. Sammenfattende må Domstolen efter min mening fortolke artikel 100 C uden at tage hensyn til indholdet af afsnit VI og herved erindre sig, at indholdet af dette afsnit — bortset fra artikel K.3, stk. 2, litra c), tredje afsnit — ikke kan berøre artikel 100 C selv.

37. Det næste spørgsmål hænger snævrere sammen med denne sags karakter; den er anlagt af Parlamentet på et retligt grundlag, inden for hvilket beskyttelsen af Parlamentets beføjelser, nemlig retten til at blive hørt, er den eneste begrundelse for Domstolens kompetence. Generelt har Parlamentet ikke adgang til at påberåbe sig den generelle beføjelse, der ved artikel 173 er tillagt medlemsstaterne, Rådet og Kommissionen, til at bestride bl. a. gyldigheden af en af Rådet udstedt retsakt under anbringende af manglende kompetence. Rådet har faktisk påberåbt sig, at det ikke har været kompetent. Såfremt Parlamentet skal imødegå dette synspunkt, må det nødvendigvis indirekte indlade sig i en drøftelse vedrørende kompetencen i en sammenhæng, inden for hvilken det kun har ønsket at beskytte sine beføjelser. Høringsproceduren er et væsentligt element i den institutionelle ligevægt og afspejler Parlamentets status som demokratisk valgt forsamling. Domstolen kræver, at denne procedure følges retligt, men det er ikke dens opgave med tilbagevirkende gyldighed at afgøre, om den ene eller anden institutions opfattelse vedrørende kompetencespørgsmålet har været rigtig.

25 — I artikel L er det bestemt, at bestemmelserne i de forskellige traktater om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber, »der vedrører EF-Domstolens kompetence samt udøvelsen af denne«, kun finder anvendelse på visse bestemmelser i traktaten om Den Europæiske Union, herunder artikel L, men ikke på hele artikel K, bortset fra artikel K.3, stk. 2, litra c), der ikke har nogen relevans i den foreliggende sag.

26 — Dom af 21.2.1973, sag 6/72, Europemballage og Continental Can mod Kommissionen, Sml. s. 215, præmis 22.

38. Disse to spørgsmål må efter min mening besvares ved at sammenligne de forskellige tekster, således som det er sket i Domstolens praksis. Såfremt Rådet væsentligt ændrer anvendelsesområdet og rækkevidden af en tekst, må det, også når det mener, at ændringen er begrundet i manglende kompetence og at Parlamentet ikke deler denne opfattelse, på ny høre Parlamentet. Under alle omstændigheder er den omstændighed, at den fortolkning, som Rådet giver de gældende bestemmelser, nødvendiggør en ændring, ikke tilstrækkelig til at fritage det fra forpligtelsen til at gennemføre høring på ny. Alle Fællesskabets politiske institutioner foretager jo, når de foreslår, behandler og vedtager fællesskabsregler, en fortolkning af de anvendelige traktatbestemmelser, som de øvrige institutioner kan være enige eller uenige i. Det samme kan siges at være tilfældet, når Rådet foretager en ændring af hjemmelen for fællesskabsbestemmelser, som Kommissionen har foreslået og Parlamentet godkendt; når denne ændring har medført, at der blev tale om en lovgivningsprocedure, under hvilken der blev sikret Parlamentet en mindre omfattende medvirken end den, der oprindeligt var foreslået, har Rådet altid og efter min mening med rette fundet, at denne ændring berørte forslaget væsentligt, og derfor gjorde det nødvendigt for det at gennemføre en ny høring [27].

39. Hvad spørgsmålet om væsentligheden af ophævelsen af gensidig anerkendelse angår, kan der ikke herske tvivl om, at Parlamentets forslag (jf. dets ottende ovenfor i punkt 4 sammenfattede ændring) om at udbygge pligten til gensidig anerkendelse, som påbydes ved artikel 2 i Kommissionens forslag, om bestemmelser vedrørende omfanget af denne pligt og de for udstedelsen af standardiserede visa gældende betingelser viser, hvilken betydning det tillagde dette princip. Rådets argumentation går ikke ud på at hævde, at fjernelsen af gensidig anerkendelse ikke i og for sig udgør en væsentlig ændring. Tværtimod hævder Rådet, at det ikke på grundlag af traktaten var muligt at gennemføre gensidig anerkendelse, idet denne efter dets opfattelse ikke kunne vedtages med hjemmel i artikel 100 C, men forudsatte samtidig vedtagelse i medlemsstaterne i henhold til artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union af konventionen om passage af Fællesskabets ydre grænser. Rådets befuldmægtigede har i retsmødet talt om en vis politisk naivitet, der kommer til udtryk i Kommissionens forslag, hvilket jeg naturligvis ikke vil udtale mig om. Rådet har udtalt, at så længe denne konvention ikke var vedtaget — og det var den ikke — havde tanken om »et for hele Fællesskabet gyldigt visum«, jf. forslagets artikel 2, ingen mening, og at opretholdelsen af denne reference i den endelige forordning ville have virket vildledende og dermed være til skade for retssikkerhedsprincippet. Som det fremgår af selve formuleringen af dette argument, hviler det på en vis opfattelse vedrørende omfanget af den kompetence, som ved traktatens artikel 100 C er forbeholdt Fællesskabet, men der er ikke tale om, at det hermed bestrides, at der tilsyneladende er sket en vigtig ændring af forordningen i forhold til forslaget. Rådets indskrænkende fortolkning er ikke den eneste mulige. Umiddelbart synes traktatens artikel 100 C, stk. 1, også at kunne fortolkes således, at et visum til en borger fra et tredjeland, der er nævnt i en fællesskabsretsakt, der er vedtaget i henhold til denne bestem-

27 — Jf. eksempelvis de omstændigheder Domstolen tog stilling til i dom af 11.6.1991, sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2867, præmis 3; jf. endvidere punkt 19 i generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse i sag C-295/90, Parlamentet mod Rådet (dom af 7.7.1992, Sml. I, s. 4193, på s. 4221) samt dom af 26.3.1996, sag C-271/94, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 1689, præmis 7.

melse, skal eller kan anerkendes i samtlige medlemsstater, for så vidt dette er bestemt i nævnte akt. Det er i det foreliggende tilfælde ufornødent at afgøre, hvilken af disse to fortolkninger der er den rigtige. Det må imidlertid formodes, at faktisk gør forskellige opfattelser sig gældende ikke blot hos Parlamentet og Rådet, men også hos Kommissionen [28]. Jeg skal nøjes med at fastslå, at såfremt artikel 100 C, stk. 1, omfatter gensidig anerkendelse, er ændringens væsentlige karakter utvivlsom, og både Parlamentet og Kommissionen synes at have valgt denne fortolkning af artiklen. Da den rigtige måde at vurdere en ændrings væsentlige karakter på bygger mere på en sammenligning af tekster end på en udredning af kompetencespørgsmål, skulle Rådet have hørt Parlamentet på ny. Jeg mener derfor, at Parlamentets påstande skal tages til følge.

D — *Opretholdelse af forordningens virkninger*

40. Rådet har i svarskriftet fremsat begæring om, at Domstolen i medfør af traktatens artikel 174 begrænser virkningerne af en eventuel annullation af forordningen. Parlamentet har ikke fremsat bemærkninger hertil. Sagsøgte har anført, at statsborgere fra tredjelande, der findes på den fælles liste i bilaget til forordningen, uden en opretholdelse af forordningens retsvirkninger indtil nye bestemmelser vedtages, kan komme ud for en betydelig retlig usikkerhed. Da vedtagelsen af denne liste repræsenterer et »skridt« i retning af en eventuel fuldstændig harmonisering af listen over tredjelande, hvis statsborgere skal være forsynet med visa for at indrejse i Fællesskabet, vil en blot og bar ophævelse af forordningens virkninger paradoksalt føre til en genoprettelse af den tidligere situation, hvor medlemsstaterne kunne anvende deres egen visumpolitik. Den fælles liste fritager derfor, selv om den nu kun kan have en oplysende karakter, statsborgere fra de omfattede lande fra eventuelt at søge oplysninger hos femten forskellige nationale myndigheder om deres eventuelle pligt til at være forsynet med et visum ved indrejse i Fællesskabet. Jeg mener derfor, at forordningens virkninger af retssikkerhedsgrunde bør betragtes som fortsat bestående. Imidlertid må det i tilslutning til denne anbefaling nævnes, at navnlig Rådet har pligt til hurtigst muligt at vedtage en ny forordning i overensstemmelse med den i traktatens artikel 100 C fastlagte procedure. Det må huskes, at i afgifter på godstransport-dommen nåede Domstolen, selv om den afslog Parlamentets anmodning om, at der blev pålagt Rådet en frist, at Rådet »har ... pligt til inden for en rimelig frist at afhjælpe den begåede formfejl« [29].

28 — Jf. eksempelvis de synspunkter, der er nævnt i O'Keeffe: »The New Draft External Frontiers Convention and the Draft Visa Regulation« i J. Monar & R. Morgan, udg.: *The Third Pillar of the European Union*, Bruxelles, 1994, s. 135 ff; Hailbronner: »Visa Regulations and Third-Country Nationals in EC Law«, 1994, 31 CMLRev 969; Peers: »The Visa Regulation: Free Movement Blocked Indefinitely«, 1996, 21 ELRev 150.

29 — Præmis 33.

V — Forslag til afgørelse

41. Af de ovenfor anførte grunde foreslår jeg Domstolen

1) at annullere Rådets forordning (EF) nr. 2317/95 af 25. september 1995 om fastlæggelse af de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser

2) at fastslå, at retsvirkningerne af den annullerede forordning opretholdes, indtil Rådet har fastsat nye bestemmelser på området

3) at pålægge Rådet at betale sagens omkostninger

4) at bestemme, at Den Franske Republik bærer sine egne omkostninger.