CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL N. FENNELLY

van 20 maart 1997 *

1. In deze beroepszaak stelt het Europees Parlement, dat de tekst van verordening (EG) nr. 2317/95 van de Raad van 25 september 1995 ter bepaling van de derde staten waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de Lid-Staten in het bezit moeten zijn van een visum [1] (hierna: „verordening"), wezenlijk afwijkt van de tekst van het voorstel van de Commissie waarover het is geraadpleegd, waardoor de Raad inbreuk heeft gemaakt op zijn prerogatieven. Volgens de Raad is een tweede raadpleging niet vereist, indien hij ten gevolge van de eerste raadpleging voldoende is ingelicht over het standpunt van het Europees Parlement.

I — Juridische en feitelijke achtergrond

2. De verordening is gebaseerd op artikel 100 C van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: „Verdrag"), dat, voor zover hier van belang, luidt als volgt: [2]

„1. De Raad bepaalt op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement met eenparigheid van stemmen de derde staten waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de Lid-Staten in het bezit moeten zijn van een visum.

(...)

3. Vanaf 1 januari 1996 neemt de Raad de in lid 1 bedoelde besluiten met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Vóór deze datum neemt de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, de maatregelen aan betreffende de invoering van een uniform visummodel.

(...)

6. De bepalingen van dit artikel zijn van toepassing op andere onderwerpen wanneer daartoe wordt besloten op grond van artikel K.9 van de bepalingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie die betrekking hebben op de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, en tegelijkertijd de stemprocedures worden vastgesteld.

* Oorspronkelijke taal: Engels.

1 — PB 1995, L 234, blz. 1.

2 — Zoals ingevoegd bij artikel G, punt 23, Unieverdrag.

7. De bepalingen van de geldende overeenkomsten tussen de Lid-Staten aangaande aangelegenheden die onder dit artikel vallen, blijven van kracht zolang hun inhoud niet is vervangen door uit hoofde van dit artikel vastgestelde richtlijnen of maatregelen."

A — *Het voorstel voor de verordening en het advies van het Parlement*

3. Op 10 september 1993 diende de Commissie een voorstel bij de Raad in met het oog op de vaststelling van een lijst van derde landen in de zin van artikel 100 C, lid 1. [3] Dit voorstel hield verband met een gelijktijdig voorstel van de Commissie voor een besluit, op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, inzake de opstelling van een overeenkomst betreffende de overschrijding van de buitengrenzen van de Lid-Staten. [4] Artikel 1, lid 1, van het eerstgenoemde voorstel bepaalde, dat de onderdanen van de in een bijlage bij de verordening opgenomen derde landen (welke bijlage door de Commissie „de negatieve lijst" wordt genoemd) in het bezit moesten zijn van een visum. Volgens lid 2 van dat artikel konden de Lid-Staten tot 30 juni 1996 zelf beslissen om al dan niet een visumplicht op te leggen aan de onderdanen van andere derde landen, met dien verstande dat de Raad vóór die datum „voor elk van die landen volgens de in artikel 100 C beschreven procedure besluit ofwel tot opneming in de bijlage, ofwel tot vrijstelling van de onderdanen ervan van elke visumplicht", hetgeen neerkwam op het opstellen van een „positieve lijst". In artikel 1, lid 3, werd voorgesteld, de Lid-Staten in de tussenliggende periode te verplichten „aan de overige Lid-Staten en de Commissie mede [te delen] welke maatregelen zij uit hoofde van lid 2 hebben genomen." In artikel 2 werd voorgesteld het in de tweede overweging van de considerans geformuleerde beginsel toe te passen, dat „de wederzijdse erkenning door de Lid-Staten van visa die door de andere Lid-Staten zijn afgegeven", noodzakelijk is om „aan artikel 100 C zijn volle uitwerking te geven", en „een zeer belangrijke begeleidende maatregel" is „met het oog op de verwezenlijking van het in artikel 7 A [van het Verdrag] gestelde doel op het gebied van het vrije verkeer van personen". Mitsdien bepaalde artikel 2 van het voorstel als volgt: „Een Lid-Staat heeft niet het recht een visumplicht op te leggen aan een persoon die zijn buitengrenzen wil overschrijden en die houder is van een visum dat door een andere Lid-Staat is afgegeven, *wanneer dat visum geldig is voor de gehele Gemeenschap*" (cursivering van mij).

4. Bij brief van 11 januari 1994 heeft de Raad het Parlement over het voorstel van de Commissie geraadpleegd, in overeenstemming met artikel 100 C, lid 1, van het Verdrag. [5] De parlementaire Commissie openbare vrijheden en binnenlandse zaken bracht op 29 maart 1994 aan het Parlement verslag uit over het voorstel. Op 21 april 1994 werd de wetgevingsresolutie houdende het advies van het Europees Parlement vastgesteld. [6] Hierin stelde het Parlement 14 amendementen op het voorstel voor en verzocht het formeel opnieuw te worden geraadpleegd, indien de Raad voornemens zou zijn ingrijpende wijzigingen in het voorstel van de Commissie aan

3 — De tekst van dit voorstel werd bekendgemaakt in januari 1994 (PB 1994, C 11, blz. 15).

4 — COM(93) 684 def., van 10 december 1993 (PB 1994, C 11, blz. 6).

5 — Document A3-0193/94.

6 — De resolutie werd bekendgemaakt op 9 mei 1994 (PB 1994, C 128, blz. 346, blz. 350).

te brengen. De belangrijkste wijzigingen die het Parlement voorstelde, waren de volgende [7]: i) de Lid-Staten zouden geen visumplicht mogen opleggen aan de onderdanen van landen die om objectieve en billijke redenen niet op de negatieve lijst waren opgenomen. Daarnaast zouden de derde landen waarvan de onderdanen op dat moment niet visumplichtig waren bij het betreden van het grondgebied van een Lid-Staat, niet op die lijst mogen worden opgenomen (derde amendement); ii) de periode waarbinnen de Lid-Staten kunnen beslissen al dan niet een visumplicht in te voeren voor onderdanen van niet in de lijst vermelde derde landen — dat is het opstellen van een positieve lijst — zou moeten worden verkort (zevende amendement); iii) het verbod voor de Lid-Staten om een visum te eisen van een persoon die een uniform visum of een door een andere Lid-Staat verstrekte machtiging bezit — hetgeen niets anders is dan het beginsel van wederzijdse erkenning — en die kort verblijf wil houden op hun grondgebied, zou moeten worden verscherpt (achtste amendement), en iv) de negatieve lijst zou in overeenstemming moeten worden gebracht met de in de derde alinea van de eerste overweging neergelegde beginselen [8] (veertiende amendement).

B — *De verordening*

5. Op 25 september 1995 stelde de Raad de verordening vast, waarbij hij in een aantal opzichten afweek van het voorstel van de Commissie. De belangrijkste vraag die het Hof moet beantwoorden, is derhalve, of die verschillen van wezenlijke aard zijn en zo ja, of dit tot nietigverklaring van de verordening moet leiden.

6. Artikel 1, lid 1, voorziet in samenhang met de bijlage bij de verordening in een „gemeenschappelijke lijst" van de derde landen waarvan de onderdanen „bij overschrijding van de buitengrenzen van de Lid-Staten in het bezit van een visum [dienen] te zijn". Artikel 1, lid 2, bepaalt: „Onderdanen van Staten welke ontstaan zijn uit Staten die voorkomen op de gemeenschappelijke lijst in de bijlage bij deze verordening, zijn aan de bepalingen van lid 1 onderworpen totdat de Raad volgens de procedure van artikel 100 C van het Verdrag anders besluit." Ingevolge artikel 2, lid 1, „[beslissen] de Lid-Staten (...) over de visumplicht voor onderdanen van derde Staten die niet in de gemeenschappelijke lijst zijn opgenomen". Er is dus niet bepaald, dat deze bevoegdheid een einde neemt op 30 juni 1996. Volgens artikel 2, lid 4, moeten de nationale maatregelen die de Lid-Staten in dit verband nemen, aan de Commissie worden meegedeeld, waarna de Commissie zal zorgdragen voor de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen. De verordening voorziet echter niet in de wederzijdse erkenning van door andere Lid-Staten afgegeven visa. Volgens de tweede overweging van de considerans van de verordening is „de opstelling van de (...) gemeenschappelijke lijst een belangrijke *stap* (...) naar de harmonisatie van het visumbeleid", terwijl „de verdere elementen van de harmonisatie van het visumbeleid (...) in het kader van titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie worden vastgesteld" (cursivering van mij). Dit komt tot uiting in

7 — Deze verkorte weergave bevat de wijzigingen die mijns inziens van belang zijn in relatie tot de door de Raad aangebrachte wijzigingen.

8 — De toevoeging van deze alinea was door het Parlement in zijn derde amendement voorgesteld.

de vierde overweging van de considerans, die luidt als volgt:

„Overwegende dat *in het kader van titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie* de principes dienen te worden vastgesteld volgens welke een Lid-Staat van een persoon die de wens te kennen geeft zijn buitengrenzen te overschrijden geen visum mag eisen indien de betrokkene beschikt over een door een andere Lid-Staat afgegeven visum dat in overeenstemming is met de geharmoniseerde vereisten voor de afgifte van visa en dat in de gehele Gemeenschap geldig is, of wanneer de betrokkene beschikt over een door een andere Lid-Staat afgegeven passend document" (cursivering van mij).

7. Voorts voorziet de verordening niet langer in een uiterste termijn, vóór het verstrijken waarvan een positieve lijst moet zijn opgesteld. Aldus bepaalt artikel 3:

„Vijf jaar na de inwerkingtreding van deze verordening stelt de Commissie een verslag op over de stand van de harmonisatie van het visumbeleid van de Lid-Staten jegens derde Staten die niet voorkomen op de gemeenschappelijke lijst en dient zij bij de Raad zo nodig voorstellen in voor de maatregelen die daarnaast nog noodzakelijk zijn om de in artikel 100 C beoogde harmonisatie te verwezenlijken."

8. Ingevolge artikel 4, lid 1, kunnen de Lid-Staten „voor onderdanen van derde Staten die volgens artikel 1, leden 1 en 2, visumplichtig zijn, uitzonderingen op de visumplicht vaststellen". Artikel 5 geeft een definitie van het begrip „visum". Artikel 6 staat individuele Lid-Staten uitdrukkelijk toe, een verdere harmonisatie door te voeren „die meer inhoudt dan de gemeenschappelijke lijst". Overeenkomstig artikel 7 is de verordening op 3 april 1996 in werking getreden, met uitzondering van de bepalingen die de Lid-Staten ertoe verplichten, de maatregelen mee te delen die zij hebben genomen hetzij ten aanzien van niet op de gemeenschappelijke lijst opgenomen derde landen, hetzij om in uitzonderingen te voorzien voor de onderdanen van landen die niet op die lijst zijn opgenomen.

II — Procesverloop en opmerkingen

9. Het door het Europees Parlement ingestelde beroep tot nietigverklaring is ter griffie van het Hof gedeponeerd op 15 december 1995. Verweerder, dat wil zeggen de Raad, verzoekt het Hof het beroep te verwerpen en het Europees Parlement in de kosten te verwijzen. Voor het geval dat het Hof de verordening evenwel nietig zou verklaren, verzoekt verweerder subsidiair, de gevolgen van de verordening te handhaven totdat hij een nieuwe verordening op het gebied van het visumbeleid zal hebben vastgesteld. Bij beschikking van 23 mei 1996 is de Franse Republiek toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

10. Beide partijen hebben zowel schriftelijke als mondelinge opmerkingen gemaakt. De interveniënt heeft schriftelijke opmerkingen ingediend, waarna verzoeker nadere schriftelijke opmerkingen heeft ingediend, doch verweerder niet.

III — Samenvatting van de opmerkingen

11. Volgens het Parlement heeft de Raad ten minste drie ingrijpende wijzigingen in de tekst van het voorstel van de Commissie aangebracht, zodat hij gehouden was het Parlement opnieuw te raadplegen. [9] In de eerste plaats is, daar waar artikel 1 van het voorstel voorzag in de vaststelling vóór 30 juni 1996 van een *definitieve* lijst van de landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de Gemeenschap in het bezit van een visum moeten zijn, dit uitgangspunt in artikel 2 van de verordening verlaten, doordat de Lid-Staten volgens deze bepaling kunnen „beslissen over de visumplicht voor onderdanen van derde Staten die niet in de gemeenschappelijke lijst zijn opgenomen". In de tweede plaats heeft de Raad volgens verzoeker de reikwijdte van de voorgestelde „gemeenschappelijke lijst" aanzienlijk beperkt door daarop slechts 98 in plaats van 126 derde landen te vermelden. In de derde plaats betoogt het Parlement, dat het schrappen van het beginsel van wederzijdse erkenning van visa, welk beginsel door de Commissie „de hoeksteen" van haar voorstel is genoemd [10], zodat het de Lid-Staten in plaats daarvan vrij staat te beslissen of zij de door de andere Lid-Staten afgegeven visa al dan niet erkennen, een wezenlijke wijziging inhoudt. In de tweede overweging van de considerans van haar voorstel heeft de Commissie duidelijk te kennen gegeven, dat zij de wederzijdse erkenning van visa noodzakelijk achtte in het kader van artikel 100 C, met het oog op de verwezenlijking van het doel van artikel 7 A van het Verdrag.

12. In zijn verweerschrift betwist de Raad het wezenlijke karakter van deze wijzigingen. Uit een vergelijkende lezing van enerzijds de artikelen 3, sub d, en 100 C van het Verdrag en anderzijds artikel K.1 van het Verdrag betreffende de Europese Unie blijkt, dat de bij artikel 100 C aan de Gemeenschap toegekende bevoegdheid beperkt is, in de eerste plaats, tot het opstellen van een lijst van landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de Lid-Staten in het bezit moeten zijn van een visum, en, in de tweede plaats, tot de invoering van een uniform visummodel. De Raad stelt, dat hij het Parlement alleen dan opnieuw behoeft te raadplegen, wanneer de in het voorstel van de Commissie aangebrachte wijzigingen van zodanig belang zijn, dat zij het wezen van de tekst, *in zijn geheel beschouwd*, betreffen. Van dit laatste is volgens de Raad in casu geen sprake.

9 — Het Parlement verwijst te dezen naar de arresten van 16 juli 1992 (zaak C-65/90, Parlement/Raad, Jurispr. 1992, blz. I-4593; hierna: „arrest goederenvervoer"); 1 juni 1994 (zaak C-388/92, Parlement/Raad, Jurispr. 1994, blz. I-2067; hierna: „arrest personenvervoer"), en 5 juli 1995 (zaak C-21/94, Parlement/Raad, Jurispr. 1995, blz. I-1827; hierna: „arrest wegenbelastingen").

10 — Zie de toelichting van de Commissie op de verordening, met name het commentaar op het voorgestelde artikel 2 op blz. 4 van de Toelichting, opgenomen in COM(93) 684 def.

13. De Raad betoogt, dat het enige juridische verschil tussen de verordening en het voorstel is, dat de verordening voorziet in een langere overgangsperiode gedurende welke de Lid-Staten bevoegd blijven al dan niet een visumplicht op te leggen aan de onderdanen van derde landen die *niet* op de gemeenschappelijke lijst zijn opgenomen. Aangezien de Raad „voldoende ingelicht" was over het standpunt van het Parlement (inhoudende, dat goedkeuring werd gehecht aan het voorstel van de Commissie, met dien verstande dat de overgangsperiode zou moeten worden verkort van 30 juni 1996 tot 31 december 1995), was het volgens de Raad niet nodig het Parlement een tweede maal te raadplegen. [11] Ten aanzien van de door hem aangebrachte wijzigingen in de inhoud van de door de Commissie voorgestelde negatieve lijst stelt de Raad, dat deze wijzigingen van volstrekt ondergeschikt belang waren. Zij omvatten enkel de toevoeging van drie staten of territoriale eenheden aan de voorgestelde lijst, terwijl een aantal landen die hetzij voormalige koloniën van bepaalde Lid-Staten zijn, hetzij volgens de Raad geen immigratierisico van betekenis voor de Gemeenschap opleveren, zijn geschrapt.

14. Ten aanzien van het beginsel van wederzijdse erkenning voert de Raad aan, dat dit beginsel uitsluitend toepassing kan vinden, indien de door een Lid-Staat afgegeven visa binnen de gehele Gemeenschap geldig worden geacht. Het voorstel van de Commissie bevatte echter geen daartoe strekkende bepaling, daar de Commissie niet bevoegd is dergelijke maatregelen op de grondslag van artikel 100 C van het Verdrag voor te stellen. Mitsdien betoogt de Raad, dat het voorgestelde artikel 2 slechts *declaratoire waarde* kan hebben gehad. Uit een oogpunt van rechtszekerheid [12] en om geen verwarring te scheppen moest deze bepaling worden geschrapt. Bijgevolg bestaat er volgens de Raad geen wezenlijk *juridisch* verschil tussen de strekking van het voorstel en de strekking van de verordening.

15. De Franse regering beklemtoont het politiek gevoelige karakter van de aanwijzing van de derde landen wier onderdanen aan een visumplicht zijn onderworpen. Zij betoogt dan ook, dat de harmonisatie van het visumbeleid slechts geleidelijk plaats kan vinden en dat de Raad op grond van artikel 100 C van het Verdrag bevoegd is een minimale gemeenschappelijke lijst op te stellen. Ten aanzien van de beweerde wezenlijke wijzigingen voert de Franse regering aan, dat de verordening enkel voorziet in een opschorting van de voorgestelde datum waarop een volledige harmonisatie dient te zijn bereikt. Ten aanzien van de wederzijdse erkenning van visa betoogt zij, dat artikel 2 van het voorstel destijds geredigeerd is in de verwachting, dat tegelijkertijd een overeenkomst zou worden opgesteld inzake controles op personen die buitengrenzen overschrijden. [13] Volgens de Franse regering was de politieke situatie ten tijde van de vaststelling van de verordening van dien aard, dat een spoedige opstelling van de overeenkomst niet te verwachten viel. Hierdoor zag de Raad zich genoodzaakt het voorstel te wijzigen, aangezien hij op grond van artikel 100 C van het Verdrag niet bevoegd was te voorzien in de wederzijdse erkenning van visa. In deze bijzondere omstandigheden is de Franse regering van oordeel, dat het schrappen van artikel 2 van het voorstel niet tot een nieuwe raadpleging van het Parlement noodzaakte.

11 — De Raad verwijst in dit verband met name naar r. o. 10 van het arrest personenvervoer.

12 — Dienaangaande verwijst de Raad naar punt 7 van de Resolutie van de Raad van 8 juni 1993 betreffende de redactionele kwaliteit van de communautaire wetgeving (PB 1993, C 166, blz. 1), volgens hetwelk „niet regelgevende bepalingen (...) moeten worden vermeden".

13 — COM(93) 684 def., reeds aangehaald in voetnoot 4.

IV — Analyse

A — *Inleiding*

16. Ofschoon de in casu naar voren gebrachte opmerkingen uitdrukkelijk betrekking hebben op de aard van de relatie tussen artikel K.1 van titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie en de bevoegdheid van de gemeenschapswetgever krachtens artikel 100 C van het Verdrag, dient eraan te worden herinnerd, dat het in deze procedure in wezen om de juridische vraag gaat, of de door de Raad bij de vaststelling van de verordening aangebrachte wijzigingen van dien aard waren, dat zij tot een nieuwe raadpleging van het Parlement noopten. Indien de stellingen van het Parlement juist zijn, moet de verordening nietig worden verklaard, onverminderd de eventuele beslissing van het Hof om de gevolgen van de verordening te handhaven zolang geen nieuwe verordening is vastgesteld. In deze omstandigheden lijkt het mij niet nodig een definitief standpunt te betrekken ten aanzien van de reikwijdte van artikel 100 C van het Verdrag of ten aanzien van de omvang van de bevoegdheid waarover het Hof in het licht van artikel L van het Verdrag betreffende de Europese Unie beschikt om, zoals de Raad voorstelde, de reikwijdte van artikel 100 C van het Verdrag te bepalen aan de hand van een vergelijking met titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

B — *Het recht opnieuw te worden geraadpleegd*

17. De rechtspraak van het Hof inzake de hernieuwde raadpleging van het Europees Parlement is thans constant. Ik zal mijn commentaar beperken tot de beginselen die voor het onderhavige beroep van belang zijn.

18. In het arrest wegenbelastingen heeft het Hof voor recht verklaard [14]:

„17 Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat de reguliere raadpleging van het Parlement in de gevallen waarin het Verdrag dat verlangt, een wezenlijk vormvoorschrift vormt, waarvan de niet-naleving tot nietigheid van de betrokken handeling leidt (...)[15] De daadwerkelijke deelneming van het Parlement aan de communautaire wetgeving volgens de hiertoe in het Verdrag neergelegde procedures is immers een wezenlijk bestanddeel van het door het Verdrag gewilde institutionele evenwicht. Deze bevoegdheid is de afspiegeling van een democratisch grondbeginsel, volgens hetwelk de volkeren door tussenkomst van een representatieve vergadering aan de machtsuitoefening deelnemen (...)[16]

18 Het vereiste dat het Parlement in de door het Verdrag voorziene gevallen in de loop van de wetgevingsprocedure wordt geraadpleegd, impliceert, dat steeds een nieuwe raadpleging moet volgen wanneer de uiteindelijk vastgestelde regeling, in haar geheel beschouwd, wezenlijk afwijkt van die waar-

14 — R. o. 17-19.

15 — Als voorbeeld noemt het Hof het arrest van 10 mei 1995 (zaak C-417/93, Parlement/Raad „TACIS", Jurispr. 1995, blz. I-1185, r. o. 9).

16 — Het Hof noemt als voorbeeld het arrest van 30 maart 1995 (zaak C-65/93, Parlement/Raad, Jurispr. 1995, blz. I-643, r. o. 21).

over het Parlement reeds werd geraadpleegd, uitgezonderd de gevallen waarin de wijzigingen in hoofdzaak beantwoorden aan door het Parlement zelf te kennen gegeven verlangens (...)[17]

19 Mitsdien moet worden onderzocht, of de door het Parlement genoemde wijzigingen al dan niet moeten worden aangemerkt als wezenlijke wijzigingen van de regeling, in haar geheel beschouwd."

19. Bij de toepassing van deze beginselen vergelijkt het Hof de tekst van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie met de door de Raad vastgestelde tekst.[18] Met andere woorden, „het Hof [gebruikt] een objectief criterium, te weten de vergelijking van twee teksten".[19] Het Hof heeft er voorts op gewezen, dat wanneer de door de Raad vastgestelde wijziging „in hoofdzaak beantwoord[t] (...) aan door het Parlement zelf te kennen gegeven verlangens", er ook bij een wezenlijke wijziging geen verplichting tot een tweede raadpleging bestaat.[20] Zoals de gemachtigde van de Raad terecht heeft opgemerkt, kunnen deze verlangens geen andere zijn dan die welke in het als bijlage bij de wetgevingsresolutie van het Parlement opgenomen advies zijn weergegeven. Andere vormen van meningsuiting van het Parlement zijn niet relevant voor de raadplegingsprocedure. In casu is niet door de Raad betwist, dat het merendeel van de door hem aangebrachte wijzigingen strijdig is met het advies van het Parlement.

20. Het hoofdargument van de Raad is, dat een tweede raadpleging van het Parlement zinloos is, wanneer hij voldoende op de hoogte is van de verlangens van het Parlement ten aanzien van een bepaald aspect van een voorstel, ongeacht of deze verlangens al dan niet stroken met het uiteindelijke besluit van de Raad. Een tweede raadpleging zou slechts leiden tot een vertraging van de vaststelling door de Raad van de definitieve tekst. De gemachtigde van de Raad heeft ter terechtzitting beklemtoond, dat „het Verdrag niet voorschrijft, dat het Parlement, elke keer dat de Raad zich niet kan vinden in het door het Parlement uitgebrachte advies (...), opnieuw moet worden geraadpleegd". Ware dit wel het geval, aldus de gemachtigde, dan zou de raadpleging „een zuiver formele verplichting worden". Anders dan in andere communautaire wetgevingsprocedures biedt de raadplegingsprocedure het Parlement immers geen „gelegenheid tot een tweede lezing". Hetzelfde zou volgens de Raad opgaan, wanneer hij een bepaling wijzigt ten aanzien waarvan het Parlement geen advies heeft uitgebracht. In casu stelt de Raad, dat het standpunt van het Parlement over alle aspecten van het door hem gewijzigde voorstel ondubbelzinnig is verwoord in het advies van het Parlement, zodat een tweede raadpleging niet nodig was.

21. Ik kan het betoog van de Raad, dat de noodzaak van een tweede raadpleging komt te vervallen, wanneer de Raad is ingelicht omtrent het standpunt van het Parlement over de door hem voorgestelde wijzigingen, niet onderschrijven. De gemachtigde van de Raad verklaart, dat de raadplegingsprocedure ertoe strekt, dat het Parlement advies uitbrengt over alle bestanddelen van de tekst. Ik zie niet in, hoe van een dergelijk advies sprake zou kunnen zijn, wanneer de betrokken tekst niet langer de tekst is waarover het Parlement om advies is gevraagd. Terwijl er in wezen maar één manier bestaat om een

17 — Als voorbeeld noemt het Hof het arrest personenvervoer, reeds aangehaald in voetnoot 9, r. o. 10, en het arrest van 5 oktober 1994 (zaak C-280/93, Duitsland/Raad, Jurispr. 1994, blz. I-4973, r. o. 38).

18 — Zie het arrest personenvervoer, reeds aangehaald in voetnoot 9, r. o. 13.

19 — Zie punt 34 van de conclusie van advocaat-generaal Léger bij het arrest wegenbelastingen.

20 — Arrest van 4 februari 1982 (zaak 817/79, Buyl, Jurispr. 1982, blz. 245).

tekst te wijzigen teneinde hem in overeenstemming te brengen met de verlangens van het Parlement, bestaan er talloze manieren om een tekst in strijd met die verlangens te wijzigen. Alleen wanneer een wijziging van de Raad in wezen overeenstemt met de verlangens van het Parlement, kan de Raad daadwerkelijk stellen, dat hij het standpunt van het Parlement over de betrokken wijziging kent; in de overige gevallen kan de Raad met betrekking tot de gewijzigde bestanddelen van de tekst niet worden geacht „na raadpleging van het Europees Parlement" te handelen. Trekt men de redenering van de Raad immers verder door, dan komt zij erop neer, dat een tweede raadpleging uitsluitend verplicht is wanneer de Raad volstrekt nieuwe elementen aan een wetstekst toevoegt, en niet wanneer hij het voorstel van de Commissie enkel wijzigt.

22. Ik zie het belang niet in van het argument van de Raad over het wijzigen van een bepaling waarover het Parlement geen advies heeft uitgebracht. In casu doet deze situatie zich niet voor. Indien het Parlement een voorstel in zijn geheel goedkeurt, spreekt het voor zich, dat het daarmee kan worden geacht iedere bepaling te hebben goedgekeurd die het niet heeft geamendeerd, en met betrekking tot een dergelijke bepaling kan de verplichting tot hernieuwde raadpleging onder dezelfde voorwaarden ontstaan als met betrekking tot bepalingen die het Parlement wel heeft geamendeerd.

23. Ook al kunnen zich gevallen voordoen waarin de aard van het advies van het Parlement over het oorspronkelijke voorstel zo duidelijk is, dat het, althans in politiek opzicht, voor eenieder buiten twijfel staat, dat het Parlement en de Raad een tegengesteld standpunt innemen, dan nog zou dit in juridisch opzicht niet ter zake doen. Wanneer het Verdrag in raadpleging voorziet, heeft het Parlement het recht zijn standpunt naar voren te brengen over het oorspronkelijke voorstel en zulks andermaal ingeval sprake is van een wezenlijke wijziging. Aangezien in het kader van de tweede raadplegingsprocedure per definitie geen definitief of bindend besluit door de Raad kan worden genomen totdat het Parlement zijn advies heeft uitgebracht over de gewijzigde tekst [21], betekent dit mijns inziens, dat het juridisch belang van het tweede advies van het Parlement niet kan worden ontkend. Gelijk het Hof dit verwoordde, „kan (...) raadpleging (...) [van het Parlement] gevolgen hebben voor de inhoud van de vastgestelde handeling". [22] Afzien van raadpleging op grond van de vooropgezette mening, dat de Raad bekend was met de opvatting van het Parlement en dat deze opvatting voor hem onaanvaardbaar was, geeft blijk van een weinig open geest en een starre houding bij beide instellingen en ontkent het nut van het raadplegingsproces.

24. Hoe dan ook, de stellingname van de Raad dienaangaande is door het Hof reeds ondubbelzinnig verworpen. In het arrest wegenbelastingen bracht de Raad in dupliek een soortgelijk argument naar voren, te weten dat „zelfs in geval de uiteindelijk vastgestelde tekst, in zijn geheel beschouwd, wezenlijk afwijkt van die waarover het Parlement was geraadpleegd, hij deze instelling niet opnieuw behoeft te raadplegen, wanneer hij (...) voldoende is ingelicht omtrent het standpunt van het Parlement betreffende de

21 — Zie ten aanzien van de raadplegingsprocedure de in voetnoot 15 aangehaalde zaak Parlement/Raad (TACIS), r. o. 10.

22 — Zie arrest van 27 september 1988 (zaak 165/87, Commissie/Raad, Jurispr. 1988, blz. 5545, r. o. 20).

betrokken essentile punten". [23] Na te hebben vastgesteld, dat het betoog van de Raad „moet worden verworpen", overwoog het Hof, dat [24]

„indien het standpunt van de Raad werd aanvaard, (...) uiteindelijk deze wezenlijke deelneming aan de handhaving van het door het Verdrag beoogde institutionele evenwicht ernstig in gevaar [zou] komen en de invloed die de reguliere raadpleging van het Parlement op de vaststelling van de betrokken handeling kan hebben, [zou] worden miskend".

Deze redenering lijkt mij eveneens van toepassing te zijn op deze zaak.

25. Ik zie evenmin het belang in van de algemene opmerkingen van de Raad, waarbij hij de tweede raadpleging vergelijkt met een tweede lezing in het wetgevingsproces. Het is duidelijk, dat het advies van het Parlement in het kader van een tweede raadpleging niet dezelfde rechtsgevolgen heeft als een tweede lezing in het kader van een samenwerkings- of medebeslissingsprocedure. Bovendien geldt de verplichting tot tweede raadpleging, zoals deze in de rechtspraak van het Hof is gedefinieerd, slechts wanneer aan bepaalde objectieve criteria is voldaan; aangezien deze verplichting zich beperkt tot wijzigingen die het wezen van de tekst, in zijn geheel beschouwd, betreffen, spreekt het voor zich, dat zij niet elke keer dat de Raad met het Parlement van mening verschilt, van toepassing is. Wel betekent deze verplichting, dat de handelingsvrijheid van de Raad in het kader van de beoordeling van wetgevingsvoorstellen wordt begrensd door de verplichting de door het Verdrag aan het Parlement toegekende prerogatieven in acht te nemen, en dat de Raad zichzelf niet als enige scheidsrechter mag opwerpen ten aanzien van de vraag of een tweede raadpleging van het Parlement al dan niet zin heeft.

26. Uit het voorgaande volgt, dat de door de Raad voorgestane uitlegging van de verplichting tot tweede raadpleging moet worden verworpen.

C — *De geldigheid van de verordening*

27. Ik ben het met verzoeker eens, dat de in artikel 1, lid 1, van het voorstel van de Commissie genoemde lijst was bedoeld als een uniforme en exclusieve lijst, bindend voor alle Lid-Staten en met een uitputtende opsomming van de derde landen wier onderdanen „bij overschrijding van de buitengrenzen van de Lid-Staten in het bezit van een visum [dienen] te zijn". Ook artikel 1, lid 2, laat aan duidelijkheid niets te wensen over, waar het een beperkte bevoegdheid aan de Lid-Staten en de Raad toekent om lijsten op te stellen vóór 30 juni 1996. Uit deze bepalingen, gelezen in samenhang met inzonderheid de vierde overweging van de considerans van het voorstel naar luid waarvan

23 — R. o. 24 van het arrest; zie eveneens punt 61 en de bijbehorende voetnoot 72 van de conclusie van advocaat-generaal Léger. Zie ook het arrest personenvervoer, reeds aangehaald in voetnoot 9, r. o. 17.

24 — R. o. 25 en 26.

„onderlinge verschillen tussen de regelgeving en de gedragingen van de Lid-Staten *voor een beperkte termijn*" toegestaan zullen blijven *„bij wijze van overgangsmaatregel"* (cursivering van mij), blijkt naar mijn oordeel, dat de Commissie slechts heeft voorgesteld de Lid-Staten voor een beperkte termijn toe te staan nationale lijsten te handhaven die een visumplicht opleggen aan niet op de gemeenschappelijke lijst opgenomen derde landen. Volgens mij was dit een essentieel kenmerk van het voorstel. Bijgevolg moet worden onderzocht, in welke mate de door de Raad aangebrachte wijzigingen van invloed zijn geweest op de functie van die lijst.

28. Artikel 1, lid 1, van het voorstel keert in praktisch ongewijzigde vorm in de verordening terug, doch de reikwijdte van deze bepaling wordt drastisch beperkt door artikel 2, lid 1, krachtens welke bepaling *„de Lid-Staten* beslissen over de visumplicht voor onderdanen van derde Staten die niet in de gemeenschappelijke lijst zijn opgenomen" (cursivering van mij). Deze bevoegdheid is niet aan de tijdslimiet (30 juni 1996) gebonden die in artikel 1, lid 2, van het voorstel was opgenomen. Het belang van deze wijziging wordt beklemtoond door artikel 3 van de verordening, dat de Commissie enkel verplicht „een verslag op [te stellen] over de stand van de harmonisatie van het *visumbeleid van de Lid-Staten*". De Raad heeft een voorstel voor een gemeenschappelijk en exclusief communautair visumbeleid vervangen door wat het Parlement ter terechtzitting ad rem beschreef als „de kleinste gemeenschappelijke deler", namelijk een gemeenschappelijke communautaire lijst met daarnaast de mogelijkheid van vijftien aanvullende nationale lijsten. Een dergelijke wijziging is van dezelfde orde als de door het Hof veroordeelde wijziging in het arrest goederenvervoer.

29. Mitsdien ben ik van oordeel, dat het schrappen door de Raad van het voorstel van de Commissie om uiterlijk op 30 juni 1996 een doorzichtig communautair visumbeleid vast te stellen, op zich een dermate wezenlijke wijziging van de tekst van het voorstel, in zijn geheel beschouwd, vormt, dat dit de nietigverklaring van de verordening rechtvaardigt wegens het verzuim het Europees Parlement te raadplegen.

30. Daarnaast wijkt de inhoud van de „gemeenschappelijke lijst" af van de door de Commissie voorgestelde opzet, waarin de „negatieve lijst" het aanvankelijke harmonisatiepeil van het nationale visumbeleid van de afzonderlijke Lid-Staten moest regelen, terwijl het bereiken van een volledige harmonisatie werd uitgesteld tot uiterlijk 30 juni 1996. Bij de vaststelling van de verordening heeft de Raad een aantal derde landen van de lijst geschrapt en drie andere landen eraan toegevoegd. Tussen het Parlement en de Raad wordt niet betwist, dat het opstellen van de gemeenschappelijke lijst de doelstelling zelve van artikel 100 C van het Verdrag en de verordening vormt. De Raad bestrijdt niet, dat hij het Parlement opnieuw zou hebben moeten raadplegen, indien hij een aanzienlijk aantal derden landen van de lijst had geschrapt of eraan had toegevoegd. Dit neemt niet weg, dat de uit het opstellen van de lijst voortvloeiende „classificatie" van derde landen een politieke kwestie bij uitstek

is, waarover de instellingen uiteenlopende meningen kunnen hebben en die de betrekkingen tussen de Gemeenschap en die landen grondig kan beïnvloeden. De bijlage bij de verordening is de belangrijkste bepaling van die verordening en ik ben dan ook van oordeel, dat de Raad de in deze bijlage opgenomen lijst niet kan wijzigen dan nadat het Parlement in de gelegenheid is gesteld advies over die wijzigingen uit te brengen. In casu acht ik de in de lijst aangebrachte wijzigingen niet van zo ondergeschikt belang, dat zij de Raad ontheffen van zijn uitdrukkelijke plicht het Parlement te raadplegen over de vaststelling van de lijst van derde landen voor wie een visumplicht geldt.

31. In elk geval lijkt het mij, dat het Hof het criterium van „wezenlijke wijziging" heeft ontwikkeld om te kunnen beoordelen of het Parlement op politieke gebieden waar de Raad over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt, waaronder met name de vervoersector, voldoende is geraadpleegd. Volgens mij is dit criterium echter minder geschikt, wanneer het Verdrag voorschrijft, dat het Parlement over elke aparte keuze tussen twee alternatieven moet worden geraadpleegd. Artikel 188 B, lid 3, van het Verdrag, bij voorbeeld, verplicht de Raad het Parlement te raadplegen over de benoeming van de leden van de Rekenkamer. Mocht de Raad, nadat het Parlement zijn goedkeuring aan een lijst van acht kandidaten heeft gehecht, een van die kandidaten willen vervangen, dan zou hij niet aan de verplichting het Parlement opnieuw te raadplegen kunnen ontkomen wegens het enkele feit dat de nieuwe kandidaat, indien hij werd benoemd, slechts een vijftiende deel van de gezamenlijke leden van de Rekenkamer zou uitmaken, zodat de wijziging niet van wezenlijke aard was. Zo ook in deze zaak, waar artikel 100 C van het Verdrag specifiek verplicht tot raadpleging van het Parlement over het bepalen van „de derde Staten waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de Lid-Staten in het bezit moeten zijn van een visum". Ten aanzien van elk individueel land bestaat de keuze om dit land ofwel in de lijst op te nemen ofwel van de lijst uit te sluiten. Ofschoon het criterium van de „wezenlijke wijziging" kan worden toegepast op de andere bepalingen van de verordening, betwijfel ik ten zeerste of het eveneens kan worden toegepast om vast te stellen of de uit het Verdrag voortvloeiende specifieke eisen van toepassing zijn op de als bijlage bij deze verordening opgenomen lijst. De discretionaire bevoegdheid waarover de Raad bij de keuze van de op de lijst op te nemen derde landen beschikt, wordt hierdoor op generlei wijze geraakt; beoogd wordt enkel te verzekeren, dat de in artikel 100 C, lid 1, beschreven procedure voor de vaststelling van deze lijst naar behoren in acht wordt genomen.

32. De Raad tracht het schrappen van 28 landen van de lijst te rechtvaardigen met het argument dat deze landen voor het merendeel geen immigratierisico van betekenis voor de Gemeenschap opleveren, zowel wegens hun grote geografische afstand als wegens de geringe omvang van hun bevolking. Het Parlement heeft hier tegen ingebracht, dat ook landen als de Republiek Zuid-Afrika, Zimbabwe en Botswana van de lijst zijn geschrapt en dat het niet waarschijnlijk is, dat een beoordeling van het immigratierisico voor lange tijd actueel blijft. Ofschoon de Raad dit laatste erkent, wijst hij op de recente positieve politieke ontwikkelingen in Zuid-Afrika. In dit verband merkt hij op, dat „ervan mocht worden uitgegaan, dat het Parlement het eens was met" deze politieke ontwikkelingen. Dit laatste moge zo zijn, doch dit neemt niet weg, dat het hier een politieke beoordeling betreft die de Raad niet zelfstandig mocht maken.

33. In dupliek heeft de Raad voor het eerst betoogd, dat ofschoon hij deze landen van de in bijlage I opgenomen negatieve lijst had verwijderd, dit was geschied in reactie op het standpunt van het Parlement dat „derde landen *waarvan de onderdanen thans niet in het bezit van een visum hoeven te zijn om een Lid-Staat binnen te komen*" (derde amendement, cursivering van mij) niet op die lijst mogen voorkomen. Volgens de Raad voldoen alle landen, als voormalige koloniën van bepaalde Lid-Staten, inzonderheid van het Verenigd Koninkrijk, aan deze beschrijving. Ik acht het noodzakelijk noch mogelijk hierover een standpunt te formuleren, gelet op de onvolledigheid van de gegevens en het tweeslachtige karakter van genoemd amendement. Hoe dan ook, mijns inziens is de *toevoeging* van drie landen aan de lijst in casu van doorslaggevende betekenis.

34. Het verweer van de Raad ten aanzien van de toevoeging van Peru, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en de Federale Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro) aan de door de Commissie voorgestelde lijst komt erop neer, dat deze wijziging slechts als een detail moet worden beschouwd, gezien het grote aantal landen (126) dat op de voorgestelde lijst voorkomt. Ik kan mij niet met dit standpunt van de Raad verenigen. De toevoeging of verwijdering van ook maar één enkel land zonder dat het Parlement daarover is geraadpleegd, lijkt mij in beginsel een wezenlijke wijziging te vormen. In een politieke procedure kunnen alleen de deelnemers aan dat proces beslissen, welke landen al dan niet op de lijst worden opgenomen. Het Hof kan de hoofdzakelijk politieke argumenten van de Raad niet beoordelen en het kan evenmin op een zuiver cijfermatige basis beslissen, of een wijziging van de lijst van wezenlijke aard is. Bijgevolg moeten de toevoegingen aan de lijst als wezenlijke wijzigingen worden beschouwd.

35. De derde voornaamste grief van het Parlement heeft betrekking op het schrappen uit het voorstel van het beginsel van wederzijdse erkenning en in het bijzonder het schrappen van de in artikel 2 voorgestelde bepaling dat „een Lid-Staat (...) niet het recht heeft een visumplicht op te leggen aan een persoon die zijn buitengrenzen wil overschrijden en die houder is van een visum dat door een andere Lid-Staat is afgegeven, wanneer dat visum geldig is voor de gehele Gemeenschap". De Raad betoogt, dat het uit het oogpunt van rechtszekerheid noodzakelijk was alle verwijzingen naar het beginsel van wederzijdse erkenning te schrappen, aangezien de vereiste maatregelen om toepassing aan dit beginsel te geven, zijns inziens slechts kunnen worden genomen krachtens titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie, genaamd „Bepalingen betreffende de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken", dus de artikelen K tot en met K.9. De Raad stelt, dat de bevoegdheid van de Commissie zich beperkt tot het opstellen van een lijst van landen in de zin van artikel 100 C van het Verdrag en het voorbereiden van de invoering van een uniform visummodel, en dat al het overige, met inbegrip van de wederzijdse erkenning, onder de werkingssfeer van artikel K valt. Bijgevolg betoogt de Raad, dat hij het beginsel van wederzijdse erkenning heeft geschrapt, omdat hij van mening was, dat het opnemen van dit beginsel in de verordening onwettig zou zijn.

36. Mocht dit argument van de Raad worden aanvaard, dan zou het Hof zich voor ernstige problemen gesteld zien. Het eerste probleem betreft de rol van het Hof bij de uitlegging van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Artikel L van dat Verdrag [25] belet het Hof zijn bevoegdheden krachtens het EG-Verdrag uit te oefenen met betrekking tot titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie, zodat het Hof die titel volgens mij niet mag uitleggen. Indien dit van belang is voor zijn beslissing, moet het Hof evenwel de bepalingen van artikel 100 C van het Verdrag uitleggen, waarbij het overeenkomstig zijn vaste werkwijze zal letten op „de geest, de opzet en de bewoordingen" van de aan de orde zijnde bepaling, „alsmede op het systeem en de doeleinden van het Verdrag". [26] Teneinde de omvang van de uit artikel 100 C van het Verdrag voortvloeiende bevoegdheid van de Gemeenschap te kunnen bepalen, zal het Hof die bepaling bezien in de context van het Verdrag, waarbij het zijn uitlegging mijns inziens niet nader mag preciseren of beperken onder verwijzing naar een bepaling tot welker uitlegging het uitdrukkelijk niet bevoegd is. Gesteld echter dat het Hof bevoegd zou zijn in algemene zin rekening te houden met het bestaan en de inhoud van titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie, dan is het duidelijk, dat titel VI betrekking heeft op de samenwerking tussen de Lid-Staten, hetgeen een activiteit is die de bevoegdheid van de Gemeenschap niet zou mogen beperken. Bovendien bepaalt artikel M van het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat geen enkele bepaling van dat Verdrag — met inbegrip derhalve van titel VI — „afbreuk [doet] aan de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen". Artikel M zelf valt binnen het kader van de bevoegdheden van het Hof. Samenvattend ben ik van oordeel, dat het Hof bij de uitlegging van artikel 100 C geen rekening mag houden met de inhoud van titel VI, terwijl de inhoud van die titel, met uitzondering van de derde alinea van artikel K.3, lid 2, sub c, op haar beurt niet van invloed mag zijn op artikel 100 C zelf.

37. Het tweede probleem houdt meer rechtstreeks verband met de aard van het onderhavige beroep, dat wil zeggen een beroep door het Parlement ingesteld in een juridische context waar het Hof slechts bevoegd is voor zover de eerbiediging van de prerogatieven van het Parlement, in casu het recht te worden geraadpleegd, in geding is. In de meeste gevallen beschikt het Parlement niet over het algemene recht van de Lid-Staten, de Raad en de Commissie om krachtens artikel 173 de geldigheid van, onder meer, een handeling van de Raad te betwisten op grond van onbevoegdheid. De Raad doet in feite een beroep op zijn eigen onbevoegdheid. Hierop ingaan zou het Parlement er indirect toe noodzaken, een debat over het competentievraagstuk aan te gaan, terwijl het in deze procedure slechts uit is op de vrijwaring van zijn eigen prerogatieven. De raadplegingsprocedure vormt een essentieel onderdeel van het institutionele evenwicht en brengt het democratische karakter van het Parlement tot uiting. Het Hof eist, dat deze procedure in juridisch opzicht in acht wordt genomen; het staat evenwel niet aan het Hof om achteraf te beslissen welke van de twee instellingen het juiste standpunt over de bevoegdheid heeft ingenomen.

25 — Artikel L bepaalt, dat de bepalingen van de verschillende Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen „die betrekking hebben op de bevoegdheid van het Hof van Justitie (...) en de uitoefening van die bevoegdheid" slechts op bepaalde bepalingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie van toepassing zijn, waaronder artikel L. Het gehele artikel K is van die toepassing uitgesloten, behoudens artikel K.3, lid 2, sub c, dat hier verder niet van belang is.

26 — Arrest van 21 februari 1973 (zaak 6/72, Europemballage en Continental Can, Jurispr. 1973, blz. 215, r. o. 22).

38. Ik ben van mening, dat beide vraagstukken, overeenkomstig de benadering van het Hof in zijn rechtspraak, moeten worden opgelost aan de hand van een tekstuele vergelijking. Wanneer sprake is van een wezenlijke wijziging in de reikwijdte en de strekking van de tekst, met inbegrip van een wijziging waartoe de noodzaak is ingegeven door een vermeende onbevoegdheid, terwijl het de Raad bekend is dat het Parlement zijn standpunt over die onbevoegdheid niet deelt, moet het Parlement opnieuw worden geraadpleegd. In elk geval is de omstandigheid dat een bepaalde wijziging is ingegeven door de uitlegging van de Raad van de toepasselijke rechtsregels, niet voldoende om de Raad te ontheffen van de verplichting het Parlement opnieuw te raadplegen. In feite legt elke politieke instelling van de Gemeenschap bij het voorstellen, beoordelen en vaststellen van communautaire wetgeving tegelijkertijd de toepasselijke verdragsbepalingen uit, met welke uitlegging de andere instellingen het al dan niet eens zijn. In dit verband kan een parallel worden getrokken met een wijziging door de Raad van de rechtsgrondslag van door de Commissie voorgestelde en door het Parlement goedgekeurde communautaire wetgeving: voor zover de wijziging tot een aanpassing van de wetgevingsprocedure leidt, in die zin dat de deelname van het Parlement aan die procedure in mindere mate wordt verzekerd dan in het oorspronkelijke voorstel het geval was, heeft het Raad altijd, en naar mijn mening terecht, het standpunt ingenomen, dat een dergelijke wijziging het wezen van het voorstel raakt en dus tot een tweede raadpleging noopt. [27]

39. Wat de wezenlijke aard van het schrappen van de wederzijdse erkenning betreft, toont het voorstel van het Parlement (zie het achtste amendement dat ik hierboven in punt 4 heb samengevat) om de in artikel 2 van het voorstel van de Commissie voorziene verplichting tot wederzijdse erkenning aan te vullen met bepalingen betreffende de omvang van deze verplichting en de voorwaarden waaronder „uniforme visa" zouden moeten worden afgegeven, onmiskenbaar aan welk belang het Parlement aan dit beginsel hechtte. De Raad betoogt niet, dat het schrappen van de wederzijdse erkenning als zodanig geen wezenlijke wijziging inhoudt. Integendeel, volgens de Raad was het niet mogelijk op de grondslag van het Verdrag te voorzien in de wederzijdse erkenning van visa, aangezien artikel 100 C hiervoor geen grondslag bood. Noodzakelijk hiervoor was de gelijktijdige opstelling van de overeenkomst betreffende de overschrijding van de buitengrenzen door de Lid-Staten krachtens artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. De gemachtigde van de Raad heeft ter terechtzitting gezinspeeld op een zekere politieke naïveteit in het voorstel van de Commissie, waar ik uiteraard niet verder op in zal gaan. Zolang de overeenkomst niet was opgesteld, hetgeen het geval was, was het concept van een „visum geldig voor de gehele Gemeenschap", zoals vervat in artikel 2 van het voorstel, zonder betekenis. De handhaving van deze verwijzing in de definitieve verordening zou misleidend en daarmee in strijd met het beginsel van de rechtszekerheid zijn. Uit de formulering van dit argument blijkt reeds, dat de redenering van de Raad ook hier weer steunt op een bepaalde zienswijze omtrent de reikwijdte van de bevoegdheid van de Gemeenschap krachtens artikel 100 C van het Verdrag, maar zonder te willen ontkennen, dat ten opzichte van het voorstel een ogenschijnlijk belangrijke wijziging in de verordening is aangebracht. Los van deze restrictieve uitlegging van de Raad lijkt artikel 100 C, lid 1, van het Verdrag op

27 — Zie, bijvoorbeeld, de feiten in het arrest van 11 juni 1991 (zaak C-300/89, Commissie/Raad, Jurispr. 1991, blz. I-2867, r. o. 3); punt 19 van de conclusie van advocaat-generaal Jacobs bij arrest van 7 juli 1992 (zaak C-295/90, Parlement/Raad, Jurispr. 1992, blz. I-4193, I-4221), en arrest van 26 maart 1996 (zaak C-271/94, Parlement/Raad, Jurispr. 1996, blz. I-1689, r. o. 7).

het eerste gezicht ook aldus te kunnen worden uitgelegd, dat een visum dat is afgegeven aan een onderdaan van een derde land dat onderwerp vormt van een krachtens dit artikel vastgestelde communautaire handeling, in alle Lid-Staten moet of kan worden erkend, voor zover de handeling daarin voorziet. In casu is het niet nodig een keuze tussen deze beide uitleggingen te maken. Het is evenwel zeer wel denkbaar, dat in feite niet alleen het Parlement en de Raad, doch ook de Commissie te dien aanzien een andere mening is toegedaan. [28] Ik volsta met de opmerking dat, indien artikel 100 C, lid 1, wederzijdse erkenning impliceert, de wezenlijke aard van de wijziging buiten kijf staat. Zowel het Parlement als de Commissie lijken voor deze uitlegging van het betrokken artikel te hebben gekozen. Aangezien de juiste aanpak bij het vaststellen van een wezenlijke wijziging een tekstuele vergelijking is in plaats van de ontknoping van competentievraagstukken, had de Raad het Parlement opnieuw moeten raadplegen. In deze omstandigheden ben ik van oordeel, dat het beroep van het Parlement gegrond moet worden verklaard.

D — *De handhaving van de gevolgen van de verordening*

40. In zijn verweerschrift heeft de Raad het Hof verzocht de gevolgen van een eventuele nietigverklaring van de verordening krachtens artikel 174 van het Verdrag te beperken. Het Parlement heeft geen opmerkingen dienaangaande gemaakt. Verweerder stelt, dat een aanmerkelijke mate van rechtsonzekerheid zou ontstaan voor onderdanen van de derde landen die in de als bijlage bij de verordening opgenomen gemeenschappelijke lijst zijn opgenomen, indien de rechtsgevolgen van de verordening niet werden gehandhaafd totdat de Raad een nieuwe wettelijke regeling heeft vastgesteld. Aangezien de vaststelling van die lijst een „stap" voorwaarts vormt naar een eventuele volledige harmonisatie van de lijst van derde landen wier onderdanen bij het betreden van het grondgebied van de Gemeenschap in het bezit moeten zijn van een visum, zou een blote nietigverklaring van de gevolgen van de verordening parodoxaal genoeg tot een herstel van de oude situatie leiden, toen de Lid-Staten nog geheel vrij waren in hun keuze van een visumbeleid. Hoewel de gemeenschappelijke lijst op dit moment derhalve slechts een informatieve functie kan hebben, voorkomt zij in elk geval wel, dat de daarop vermelde landen eventueel bij vijftien afzonderlijke nationale autoriteiten moeten navragen, of zij bij het betreden van het grondgebied van de Gemeenschap in het bezit van een visum moeten zijn. Ik meen dan ook, dat de gevolgen van de verordening uit het oogpunt van rechtszekerheid moeten worden gehandhaafd. Wel acht ik het hierbij van belang, de verplichting van de Raad te beklemtonen om vooral met de nodige voortvarendheid een nieuwe verordening vast te stellen, overeenkomstig de in artikel 100 C van het Verdrag neergelegde procedure. Ik roep te dien aanzien in herinnering dat, ofschoon het Hof in het arrest wegenbelastingen het verzoek van het Parlement afwees om de Raad een termijn te stellen, het wel verklaarde, dat de Raad „verplicht is de begane onregelmatigheid binnen een redelijke termijn te herstellen". [29]

28 — Zie, bijvoorbeeld, ook de standpunten die naar voren zijn gebracht in: O'Keeffe, „The New Draft External Frontiers Convention and the Draft Visa Regulation" in J. Monar & R. Morgan eds., *The Third Pillar of the European Union*, Brussel 1994, blz. 135 e. v.; 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 — R. o. 33.

V — Conclusie

41. Op grond van het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

1) verordening (EG) nr. 2317/95 van de Raad van 25 september 1995 ter bepaling van de derde Staten waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de Lid-Staten in het bezit moeten zijn van een visum, nietig te verklaren;

2) te verklaren dat de gevolgen van de nietig verklaarde verordening gehandhaafd blijven totdat de Raad een nieuwe regeling ter zake heeft vastgesteld;

3) de Raad in de kosten te verwijzen;

4) te verstaan dat de Franse Republiek haar eigen kosten zal dragen.