SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS HERRN PHILIPPE LÉGER vom 27. April 2004 [1]

1. Im vorliegenden Verfahren hat der Gerichtshof zum ersten Mal die Grenzen der Zuständigkeit des Rates der Europäischen Union, sich Durchführungsbefugnisse vorzubehalten, zu untersuchen und zu kontrollieren. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften beantragt gemäß Artikel 230 EG, die Verordnung (EG) Nr. 789/2001 des Rates vom 24. April 2001, mit der dem Rat Durchführungsbefugnisse im Hinblick auf bestimmte detaillierte Vorschriften und praktische Verfahren zur Prüfung von Visumanträgen vorbehalten werden [2], und die Verordnung (EG) Nr. 790/2001 des Rates vom 24. April 2001 zur Übertragung von Durchführungsbefugnissen an den Rat im Hinblick auf bestimmte detaillierte Vorschriften und praktische Verfahren für die Durchführung der Grenzkontrollen und die Überwachung der Grenzen (im Folgenden: die streitigen Verordnungen) für nichtig zu erklären [3].

I — Rechtlicher Rahmen

2. Zunächst werde ich den rechtlichen Rahmen für die Zuweisung von Durchführungsbefugnissen und sodann den Bereich untersuchen, für den sich der Rat diese Befugnisse vorbehalten hat.

A — *Der Vorbehalt von Durchführungsbefugnissen zugunsten des Rates*

3. Im derzeit geltenden Gemeinschaftsrecht regeln zwei Bestimmungen des EG-Vertrags die Durchführungsbefugnisse im Rahmen der Gemeinschaft. Es handelt sich um die Artikel 202 EG und 211 EG.

1 — Originalsprache: Französisch.
2 — ABl. L 116, S. 2.
3 — ABl. L 116, S. 5.

4. In Abschnitt 2 mit den Vorschriften des EG-Vertrags über die Organe und der Überschrift „Der Rat" bestimmt Artikel 202 dritter Gedankenstrich:

„Zur Verwirklichung der Ziele und nach Maßgabe dieses Vertrags

...

— überträgt der Rat der Kommission in den von ihm angenommenen Rechtsakten die Befugnisse zur Durchführung der Vorschriften, die er erlässt. Der Rat kann bestimmte Modalitäten für die Ausübung dieser Befugnisse festlegen. Er kann sich in spezifischen Fällen außerdem vorbehalten, Durchführungsbefugnisse selbst auszuüben. Die oben genannten Modalitäten müssen den Grundsätzen und Regeln entsprechen, die der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments vorher einstimmig festgelegt hat."

5. In Abschnitt 3 mit den Vorschriften des EG-Vertrags über die Organe und der Überschrift „Die Kommission" bestimmt Artikel 211 vierter Gedankenstrich:

„Um das ordnungsgemäße Funktionieren und die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu gewährleisten, erfüllt die Kommission folgende Aufgaben:

...

— die Befugnisse auszuüben, die ihr der Rat zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften überträgt."

6. Außerdem sind im Beschluss 1999/468/EG des Rates die Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse festgelegt[4] (im Folgenden: zweiter Komitologie-Beschluss).

7. Artikel 1 erster Gedankenstrich des zweiten Komitologie-Beschlusses bestimmt: „Außer in spezifischen und begründeten Fällen, in denen der Basisrechtsakt dem Rat die unmittelbare Ausübung von Durchführungsbefugnissen vorbehält, werden diese der Kommission entsprechend den einschlägigen Bestimmungen des Basisrechtsakts übertragen. In diesen Bestimmungen werden die Hauptbestandteile der so übertragenen Befugnisse festgelegt."

4 — Beschluss vom 28. Juni 1999 (ABl. L 184, S. 23).

B — *Der betroffene Bereich: Titel IV des Vertrages*

8. Die streitigen Verordnungen wurden auf der Grundlage einiger Bestimmungen des Titels IV des Vertrages mit der Überschrift „Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr" erlassen. In diesem neuen Titel werden verschiedene Bestimmungen des Vertrages von Maastricht [5] zusammengefasst und Bereiche, die zuvor im Wege der Regierungszusammenarbeit geregelt wurden, vergemeinschaftlicht.

9. Aufgrund des Schengener Übereinkommens und des am 19. Juni 1990 abgeschlossenen Übereinkommens zu seiner Durchführung [6] (im Folgenden: Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen) konnten fünf Mitgliedstaaten entsprechend den Empfehlungen der Kommission in ihrem Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes [7] die Kontrollen an ihren Binnengrenzen effektiv abbauen. Das Schengener Übereinkommen und das Übereinkommen zu seiner Durchführung wurden im Anschluss an bi- und multilaterale Initiativen zwischen diesen Mitgliedstaaten auf dem genannten Gebiet geschlossen.

10. Titel II Kapitel 2 und 3 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen enthält die wesentlichen Bestimmungen über das Überschreiten der Außengrenzen und die Sichtvermerke. Das praktische Verfahren zur Ausführung dieser Bestimmungen ist für die Grenzkontrollen im Gemeinsamen Handbuch [8] (im Folgenden: GH) und für die Sichtvermerke in der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion an die diplomatischen Missionen und die konsularischen Vertretungen, die von Berufskonsularbeamten geleitet werden [9] (im Folgenden: GKI), geregelt. Da es sich bei diesen Dokumenten um an Beamte gerichtete Handlungsanweisungen für den täglichen Dienstgebrauch handelt, sind sie regelmäßig vom Exekutivausschuss [10] zu aktualisieren.

11. Artikel 2 Absatz 1 des Protokolls zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands [11] in den Rahmen der Europäischen Union [12] bestimmt, dass ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrages von Amsterdam [13] das Übereinkommen über die Durchführung

5 — Vgl. Artikel 100 C EG-Vertrag (aufgehoben durch den Vertrag von Amsterdam), dessen Inhalt in Artikel 62 EG übergenommen wurde.

6 — Schengen-Besitzstand–Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (ABl. 2000, L 239, S. 19).

7 — KOM(1985) 310 endg.

8 — Das Gemeinsame Handbuch richtet sich an die Beamten, die Grenzkontrollen an den Außengrenzen durchführen. Es enthält sowohl normative als auch praktische Vorschriften (ABl. 2002, C 313, S. 97).

9 — Die Gemeinsame konsularische Instruktion an die diplomatischen Missionen und die konsularischen Vertretungen, die von Berufskonsularbeamten geleitet werden, richtet sich an die Konsularbeamten in Bezug auf die gewöhnliche Bearbeitung von Anträgen auf Sichtvermerke. Sie enthält Bestimmungen des Übereinkommens von Schengen sowie praktische Vorschriften und setzt mehrere Entscheidungen des Exekutivausschusses um (ABl. 2002, C 313, S. 1).

10 — Durch Titel VII des Schengen-Besitzstand–Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen wird ein Exekutivausschuss eingerichtet. Die Vertragsparteien sind im Exekutivausschuss durch einen für die Durchführung dieses Übereinkommens zuständigen Minister vertreten. Der Exekutivausschuss entscheidet einstimmig.

11 — Der Schengen-Besitzstand enthält das Schengener Übereinkommen, das Übereinkommen zur Durchführung dieses Übereinkommens und alle hierauf ergangenen Rechtsakte.

12 — Dieses Protokoll wurde durch den Vertrag von Amsterdam an den Vertrag über die Europäische Union und den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft angefügt.

13 — Am 1. Mai 1999.

des Übereinkommens von Schengen, das auch die vor diesem Zeitpunkt erlassenen Beschlüsse des Exekutivausschusses umfasst, für die dreizehn Mitgliedstaaten sofort anwendbar ist und der Rat an die Stelle des Exekutivausschusses treten wird.

12. Nach dieser Vergemeinschaftlichung eines Teils des Schengen-Besitzstands wurden durch den Beschluss 1999/436/EG [14] das GH, die GKI und alle hierzu erlassenen Entscheidungen des Exekutivausschusses in den Gemeinschaftsrahmen überführt [15]. Die Entscheidung des Exekutivausschusses über die endgültigen Fassungen des GH und die GKI sowie ihre Anhänge wurde auf die Artikel 62 EG und 67 EG als Rechtsgrundlage gestützt [16]. Änderung und Aktualisierung dieser Dokumente müssen seither nach den gemeinschaftsrechtlichen Verfahren erfolgen.

13. Gerade um einen Rahmen für die Änderungen des GH und der GKI sowie ihrer Anlagen zu schaffen, hat der Rat die streitigen Verordnungen erlassen, deren Rechtsgrundlage die Artikel 62 Nrn. 2 und 3 EG [17], sowie 62 Nr. 2 Buchstaben a und b EG und 67 Absatz 1 EG [18] sind.

14 — Beschluss des Rates vom 20. Mai 1999 zur Festlegung der Rechtsgrundlagen für die einzelnen Bestimmungen und Beschlüsse, die den Schengen-Besitzstand bilden, nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des Vertrags über die Europäische Union (ABl. L 176, S. 17).

15 — In Titel IV des Vertrages.

16 — Entscheidung vom 28. April 1999, SCH/Com-ex (99) 13 (ABl. 2000, L 239, S. 317).

17 — Die Verordnung Nr. 789/2001 betrifft Änderungen der GKI sowie ihrer Anlagen.

18 — Die Verordnung Nr. 790/2001 betrifft Änderungen des GH sowie seiner Anlagen.

14. Artikel 62 EG bestimmt:

„Der Rat beschließt nach dem Verfahren des Artikels 67 innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam

1. Maßnahmen, die nach Artikel 14 sicherstellen, dass Personen, seien es Bürger der Union oder Staatsangehörige dritter Länder, beim Überschreiten der Binnengrenzen nicht kontrolliert werden;

2. Maßnahmen bezüglich des Überschreitens der Außengrenzen der Mitgliedstaaten, mit denen Folgendes festgelegt wird:

a) Normen und Verfahren, die von den Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Personenkontrollen an diesen Grenzen einzuhalten sind;

b) Vorschriften über Visa für geplante Aufenthalte von höchstens drei Monaten einschließlich

i) der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind;

ii) der Verfahren und Voraussetzungen für die Visumerteilung durch die Mitgliedstaaten;

iii) der einheitlichen Visumgestaltung;

iv) der Vorschriften für ein einheitliches Visum.

3. Maßnahmen zur Festlegung der Bedingungen, unter denen Staatsangehörige dritter Länder im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten während eines Aufenthalts von höchstens drei Monaten Reisefreiheit genießen."

15. Artikel 67 EG bestimmt:

„(1) Der Rat handelt während eines Übergangszeitraums von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam einstimmig auf Vorschlag der Kommission oder auf Initiative eines Mitgliedstaats und nach Anhörung des Europäischen Parlaments.

(2) Nach Ablauf dieser fünf Jahre

— handelt der Rat auf der Grundlage von Vorschlägen der Kommission; die Kommission prüft jeden Antrag eines Mitgliedstaats, wonach sie dem Rat einen Vorschlag unterbreiten soll;

— fasst der Rat einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments einen Beschluss, wonach auf alle Bereiche oder Teile der Bereiche, die unter diesen Titel fallen, das Verfahren des Artikels 251 anzuwenden ist und die Bestimmungen über die Zuständigkeit des Gerichtshofs angepasst werden.

(3) Abweichend von den Absätzen 1 und 2 werden die in Artikel 62 Nummer 2 Buchstabe b Ziffern i und iii genannten Maßnahmen vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrags von Amsterdam an vom Rat mit

qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments beschlossen.

(4) Abweichend von Absatz 2 werden die in Artikel 62 Nummer 2 Buchstabe b Ziffern ii und iv genannten Maßnahmen nach Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam vom Rat gemäß dem Verfahren des Artikels 251 beschlossen."

C — *Die streitigen Verordnungen*

16. Mit der Verordnung Nr. 789/2001 werden dem Rat die Durchführungsbefugnisse für die Änderung und Aktualisierung bestimmter Vorschriften der GKI und ihrer Anlagen vorbehalten. In der sechsten Begründungserwägung wird auf Artikel 17 [19] des Übereinkommens über die Durchführung des Schengener Übereinkommens Bezug genommen, wonach für bestimmte Änderungen der GKI der Erlass von Durchführungsbeschlüssen durch den Exekutivausschuss erforderlich ist. Es wird zudem festgestellt, dass der Rat nun an dessen Stelle getreten ist und die institutionellen Regeln seitdem auf die GKI und das GH anzuwenden sind. Daher sei es angebracht, das gemeinschaftliche Verfahren festzulegen, mit dem diese Beschlüsse zu erlassen sind.

19 — „Der Exekutivausschuss legt gemeinsame Regelungen für die Prüfung der Sichtvermerksanträge fest, achtet auf deren richtige Anwendung und passt sie an neue Situationen und Umstände an."

17. Die achte Begründungserwägung der Verordnung enthält die Rechtfertigung dafür, dass sich der Rat die Durchführungsbefugnisse im Bereich der Sichtvermerke vorbehält:

„Da die Mitgliedstaaten eine wichtige Funktion bei der Festlegung der Visumpolitik haben, die den sensiblen politischen Charakter dieses Bereichs — insbesondere hinsichtlich der politischen Beziehungen zu Drittländern — zum Ausdruck bringt, behält sich der Rat das Recht vor, während des in Artikel 67 Absatz 1 des Vertrags genannten Übergangszeitraums von fünf Jahren die oben genannten detaillierten Vorschriften und praktischen Verfahren einstimmig festzulegen, zu ändern und zu aktualisieren, bis er die Bedingungen geprüft hat, unter denen der Kommission derartige Durchführungsbefugnisse nach Ablauf des Übergangszeitraums übertragen würden."

18. In Artikel 1 der Verordnung Nr. 789/2001 sind die Bestimmungen der GKI und ihrer Anlagen genannt, die der Rat danach einstimmig ändern kann.

19. Durch Artikel 2 der Verordnung wird zudem ein Verfahren eingeführt, nach dem die Mitgliedstaaten dem Generalsekretär des Rates die Änderungen mitteilen, die sie an bestimmten Teilen der Anlagen vornehmen möchten.

20. Bei den Teilen der GKI und ihrer Anlagen, die nicht nach einem der in der Verordnung Nr. 789/2001 geregelten Verfahren geändert werden dürfen, handelt es sich um diejenigen, die in Titel IV des Vertrages, insbesondere den Artikeln 62 Nrn. 2 und 3 EG und 67 EG, aufgeführt sind.

21. Durch die Verordnung Nr. 790/2001, deren Aufbau mit dem der Verordnung Nr. 789/2001 identisch ist, werden dem Rat die Durchführungsbefugnisse für die Änderung und Aktualisierung bestimmter Vorschriften des GH und seiner Anlagen vorbehalten. In der dritten Begründungserwägung wird auf Artikel 8 des Übereinkommens über die Durchführung des Übereinkommens von Schengen [20] Bezug genommen, der das Verfahren der Änderung und Aktualisierung des GH und seiner Anlagen auf dem Gebiet der Grenzkontrollen regelt.

22. Die fünfte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 790/2001 enthält die Begründung für die Übertragung der Durchführungsbefugnisse auf diesem Gebiet an den Rat:

„Da die Mitgliedstaaten eine besonders wichtige Funktion in Bezug auf die Entwicklung einer Grenzpolitik haben, die den sensiblen Charakter dieses Bereichs zum Ausdruck bringt, zu dem insbesondere die politischen Beziehungen zu Drittländern gehören, behält sich der Rat während des in Artikel 67 Absatz 1 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft genannten Übergangszeitraums von fünf Jahren das Recht vor, die detaillierten Vorschriften und praktischen Verfahren einstimmig festzulegen, zu ändern und zu aktualisieren, bis er geprüft hat, unter welchen Bedingungen derartige Durchführungsbefugnisse nach Ablauf des Übergangszeitraums der Kommission übertragen würden."

23. Die Artikel 1 und 2 der Verordnung Nr. 790/2001 regeln die beiden im Rahmen der Verordnung Nr. 789/2201 dargestellten Verfahrensarten sowie den Rückgriff auf das in Titel IV des Vertrages geregelte Verfahren für alle anderen Änderungen und Aktualisierungen der verschiedenen Teile des GH und seiner Anlagen. Artikel 1 nennt die Bestimmungen des GH und seiner Anlagen, die der Rat einstimmig ändern kann. Artikel 2 der Verordnung Nr. 790/2001 regelt ein Verfahren, wonach die Mitgliedstaaten dem Generalsekretär des Rates mitteilen, welche Änderungen sie an bestimmten Teilen des GH vornehmen wollen.

II — Verfahren und Vorbringen der Parteien

24. Die Kommission hat am 3. Juli 2001 bei der Kanzlei des Gerichts eine Klage gemäß

20 — „Der Exekutivausschuss trifft die erforderlichen Entscheidungen über die praktischen Einzelheiten der Durchführung der Kontrollen und der Überwachung der Grenzen."

Artikel 230 EG gegen den Rat erhoben. Sie hat die Nichtigerklärung der streitigen Verordnungen und die Verurteilung des Rates in die Kosten beantragt.

25. Der Rat hat beantragt, die Klage als unbegründet abzuweisen und die Kommission in die Kosten zu verurteilen.

III — Zur angeblichen Verletzung von Artikel 202 EG und Artikel 1 des zweiten Komitologie-Beschlusses durch den Rat

26. Mit Beschlüssen des Präsidenten des Gerichtshofes vom 10. Oktober und 8. November 2001 sind das Königreich Spanien als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates und das Königreich der Niederlande als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen worden.

A — *Argumente der Parteien*

27. Zur Begründung ihrer Klage macht die Kommission zwei Klagegründe geltend. Der Rat habe sich im Rahmen der streitigen Verordnungen unter Verletzung von Artikel 202 EG und Artikel 1 des zweiten Komitologie-Beschlusses missbräuchlich und ohne ausreichende Begründung Durchführungsbefugnisse vorbehalten [21].

28. Hilfsweise macht die Kommission geltend, das Verfahren nach Artikel 2 der streitigen Verordnungen, wodurch den Mitgliedstaaten eine Zuständigkeit für die Änderung des GH und die Mitteilung dieser Änderungen an das Sekretariat des Rates zugewiesen werde, verstoße gegen Artikel 202 EG.

29. Die Kommission erinnert daran, dass sie normalerweise Durchführungsbefugnisse ausübe und sich der Rat diese Befugnisse nur ausnahmsweise unter der Voraussetzung vorbehalten könne, dass er die Spezifität der Situation begründe, die den Vorbehalt rechtfertige. Der Rat habe diese Spezifität nicht nachgewiesen und eine zu allgemeine, „generische" Begründung gegeben, die sich sowohl auf einen beliebigen Teil als auch auf die Gesamtheit des Titels IV des Vertrages beziehen könne [22]. Darüber hinaus habe der Rat Natur und Inhalt der in den beiden streitigen Verordnungen geregelten Durchführungsbefugnisse und die sich für ihn daraus ergebende Notwendigkeit, diese Befugnisse selbst wahrzunehmen, nicht begründet.

21 — Siehe Klageschrift (Nr. 11).

22 — Siehe Klageschrift (Nr. 25).

30. Die Kommission hebt im Rahmen einer näheren Untersuchung der vom Rat vorgebrachten Rechtfertigungsgründe, die sie im vorliegenden Fall für unberechtigt hält, hervor, dass der Begriff „wichtige Funktion der Mitgliedstaaten" in den Begründungserwägungen der streitigen Verordnungen schwer zu fassen sei. Der einzig mögliche Sinn sei der, dass den Mitgliedstaaten im Rahmen der zeitweiligen Ausnahmen vom Gemeinschaftsverfahren durch Titel IV des Vertrages das Initiativrecht neben der Kommission eingeräumt werde. Ein solcher Sinn hätte jedoch keine Bedeutung für den Vorbehalt der Durchführungsbefugnisse durch den Rat [23].

31. Ebenso stellt der sensible Charakter der Visapolitik und der Grenzpolitik nach Ansicht der Kommission keinesfalls einen ausreichenden Grund dafür dar, dass sich der Rat die Durchführungsbefugnisse vorbehalte [24].

32. Schließlich sei auch das Argument des Rates, in dem der Zusammenhang zwischen dem sensiblen Charakter und den politischen Beziehungen zu Drittländern betont werde, nicht stichhaltig. Die Kommission erinnert daran, dass ihr der Vertrag eine institutionelle Rolle im Rahmen dieser Beziehungen auf dem Gebiet des Handels übertragen habe [25]. So fielen seit dem Vertrag über die Europäische Union bereits bestimmte Aspekte der Visapolitik durch Artikel 100c in den Gemeinschaftsrahmen, und der Rat habe der Kommission bereits Durchführungsbefugnisse zugewiesen, insbesondere auf Gebieten, die der absoluten Geheimhaltung unterlägen [26].

33. Die niederländische Regierung unterstützt die Ausführungen der Kommission und fügt hinzu, dass nicht klar erkennbar sei, weshalb die in den streitigen Verordnungen vorgesehenen Entscheidungen politisch derart sensibel seien, dass sie nicht der Kommission anvertraut werden könnten [27].

34. Der Rat, unterstützt durch das Königreich Spanien, wendet im Wesentlichen ein, er habe sich die Durchführungsbefugnisse gemäß den Erfordernissen des Artikels 202 EG rechtmäßig und ordnungsgemäß begründet vorbehalten. Er trägt vor, der Vorbehalt der Durchführungsbefugnisse betreffe speziell die Änderungen bestimmter „detaillierter Vorschriften und praktischer Verfahren" in der GKI und dem GH und nicht sonstige

23 — Dies ist auch von der niederländischen Regierung hervorgehoben worden, nach deren Auffassung eine solche Behauptung nicht eindeutig ist und nur eine allgemeine Begründung darstellt (Nrn. 22 und 23 ihres Streithilfeschriftsatzes).

24 — Siehe Klageschrift (Nrn. 31 ff).

25 — Ebenda (Nr. 2).

26 — Vgl. in diesem Sinne Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates vom 29. Mai 1995 über eine einheitliche Visagestaltung (ABl. L 164, S. 1).

27 — Siehe Streithilfeschriftsatz (Nr. 25).

Aspekte der Visumpolitik und der Grenzpolitik[28]. Deshalb könne nicht behauptet werden, dass die Begründung generisch sei.

35. Die Gründe, die den Rat dazu veranlasst hätten, sich die Durchführungsbefugnisse vorzubehalten, seien in der achten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 789/2001 und der fünften Begründungserwägung der Verordnung Nr. 790/2001 dargelegt. Daraus gehe hervor, dass die Mitgliedstaaten eine wichtige Funktion bei der Festlegung der Visumpolitik und der Grenzpolitik hätten, was den sensiblen Charakter dieser Bereiche insbesondere im Hinblick auf die politischen Beziehungen zu Drittländern bestätige.

36. Der sensible Charakter der von den Änderungen betroffenen Gebiete ergebe sich ohne weiteres aus dem Inhalt der GKI und des GH, wofür beispielhaft die fraglichen Änderungen in bestimmten Teilen dieser beiden Dokumente zu nennen seien. So würden in Teil II der GKI die Kriterien für die Bestimmung des Mitgliedstaats aufgestellt, der über die Visumanträge zu entscheiden habe. Nach Ansicht des Rates ist es offensichtlich, dass die Änderung dieser Kriterien Auswirkungen auf die Belastung der verschiedenen Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht habe[29]. Der Rat nennt außerdem das Beispiel des sensiblen Charakters des fünften Teils der GKI, insbesondere Nummer 2.3, die das Verfahren regele, das anzuwenden sei, wenn ein Visumantrag von dem Mitgliedstaat, der ihn entgegennehme, nicht allein bearbeitet werden könne, sondern Gegenstand einer vorherigen Konsultation mit den zentralen Behörden der anderen Mitgliedstaaten sein müsse.

37. Während des ganzen schriftlichen Verfahrens hat der Rat wiederholt darauf hingewiesen, dass das Argument, wonach die Visumpolitik und die Grenzpolitik „politische Beziehungen mit Drittländern" implizierten, keiner weiteren Begründungen bedürfe. Dieser Vorbehalt der Durchführungsbestimmungen sei daher mit Artikel 202 EG und Artikel 1 des zweiten Komitologie-Beschlusses vereinbar und auch begründet worden. Er sei zudem zeitlich auf die in Titel IV des Vertrages festgelegte Übergangsfrist von fünf Jahren beschränkt.

B — *Würdigung*

38. Die Parteien stimmen darin überein, dass die Befugnisse zur Durchführung grundsätzlich der Kommission zustehen und auch im Rahmen des neuen Titels IV des Vertrages ausgeübt werden. Ebenso stimmen sie darin überein, dass der Rat sie in spezifischen und begründeten Fällen ausüben kann.

39. Im vorliegenden Fall ist die Entscheidung des Rates, sich im Rahmen der

28 — Siehe Klagebeantwortung (Nr. 13).
29 — Siehe Klagebeantwortung (Nr. 16).

streitigen Verordnungen die Durchführungsbefugnisse vorzubehalten, zu prüfen. Dazu werde ich zunächst die Voraussetzungen für die Ausübung der Durchführungsbefugnisse durch den Rat darstellen. Sodann werde ich den Rahmen für die Kontrolle dieser Voraussetzungen durch den Gerichtshof bestimmen. Schließlich werde ich diesen Rahmen auf den im vorliegenden Fall streitigen Vorbehalt der Durchführungsbefugnisse anwenden.

1. Die Voraussetzungen für die Anwendung des Vorbehalts der Durchführungsbefugnisse durch den Rat

40. Beim aktuellen Stand des Gemeinschaftsrechts bestimmt der Vertrag in der Fassung der Einheitlichen Europäischen Akte, dass die Durchführungsbefugnisse von der Kommission wahrgenommen werden, dass der Rat jedoch beschließen kann, sie in besonderen Fällen selbst auszuüben.

41. Unter der Geltung des Vertrages in seiner vor der Einheitlichen Europäischen Akte bestehenden Fassung konnte der Rat der Kommission gemäß Artikel 155 EG-Vertrag (jetzt Artikel 211 EG) eine Durchführungsbefugnis übertragen [30]. Dabei handelte es sich um ein Recht des Rates, nicht um eine Verpflichtung [31]. Generalanwalt Dutheillet de Lamothe hat die Rechtslage nach dem Gemeinschaftsrecht im Hinblick auf die Durchführungskompetenzen ganz zutreffend wie folgt dargestellt. „1. Der Rat besitzt institutionell nicht nur eine allgemeine Rechtsetzungsbefugnis zum Erlass von Grundvorschriften, sondern auch die Befugnis, die zur Anwendung der von ihm erlassenen allgemeinen Vorschriften erforderlichen Durchführungsbestimmungen selbst zu erlassen. 2. Diese Befugnis auf dem Gebiet des Vollzugs kann der Rat selbst ausüben, er kann aber ihre Ausübung auch der Kommission übertragen." [32]

42. Mit den durch die Einheitliche Europäische Akte vorgenommenen Änderungen wurde in Artikel 202 EG ein dritter Gedankenstrich eingefügt, wonach die Durchführungsbefugnisse von der Kommission ausgeübt werden und der Rat sie sich nur in spezifischen Fällen vorbehalten kann [33].

43. In der Folge wurden die Modalitäten der Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse durch zwei Ratsbeschlüsse, die so genannten „Komitologie-Beschlüsse", präzisiert. Der Beschluss 87/373/EWG [34], der „erste Komitologie-Beschluss", gibt in Artikel 1 den genauen Wortlaut des Vertrages wieder, wonach der

30 — Urteil vom 24. Oktober 1989 in der Rechtssache 16/88 (Kommission/Rat, Slg. 1989, 3457, Randnrn. 10 und 12).

31 — Urteil vom 17. Dezember 1970 in der Rechtssache 25/70 (Köster, Slg. 1970, 1161, Randnr. 9).

32 — Schlussanträge in der Rechtssache 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft, Slg. 1970, 1145, Urteil vom 17. Dezember 1970, 1125).

33 — Interessant ist, dass Artikel 211 EG durch die Einheitliche Europäische Akte nicht geändert wurde.

34 — Beschluss des Rates vom 13. Juli 1987 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (ABl. L 197, S. 33).

Rat nur in spezifischen Fällen die Durchführungsbefugnisse ausüben kann. Im zweiten Komitologie-Beschluss, durch den der erste geändert und aufgehoben wurde, werden die Voraussetzungen für den Vorbehalt der Durchführungsbefugnisse genauer gefasst, indem zusätzlich eine Begründung verlangt wird. Zunächst wird in dem Beschluss an den Grundsatz und die Ausnahme, die im Vertrag festgelegt sind, erinnert. Sodann wird präzisiert, dass der Vorbehalt nur in spezifischen *und begründeten* Fällen erfolgen darf und im Basisrechtsakt festgehalten sein muss. Der zweite Komitologie-Beschluss fügt folglich der Voraussetzung der Spezifität das Erfordernis der Begründung für die Anwendung dieses Vorbehalts durch den Rat hinzu. Indessen wird darin nicht weiter angegeben, was unter diesen Voraussetzungen zu verstehen ist [35].

44. Danach ist festzustellen, dass beim aktuellen Stand des Gemeinschaftsrechts der Rat Durchführungsbefugnisse nur ausnahmsweise wahrnehmen kann, wenn er nachweist, dass es sich um einen spezifischen Fall handelt und er seine Entscheidung begründet. Nunmehr ist der Begriff „spezifischer Fall" zu untersuchen.

45. Ich bin der Ansicht, dass die Beschränkung des Vorbehalts der Durchführungsbefugnisse zugunsten des Rates auf spezifische Fälle bedeutet, dass er sich diese Befugnisse nicht allgemein vorbehalten kann.

46. Der Vorbehalt kann nicht für einen ganzen Bereich erfolgen, sondern nur für einen oder mehrere besondere Aspekte einer Materie, die der Rat im Basisrechtsakt darlegen muss. Der Rechtsakt, mit dem der Rat einen solchen Vorbehalt formuliert, muss demnach auf die besonderen Bereiche, für die er gilt, Bezug nehmen.

47. Die Spezifität der Situation erfordert auch, dass der Vorbehalt von Befugnissen auf einen bestimmten Zeitraum beschränkt wird. Der Rat kann sich diese Befugnisse nicht für unbegrenzte Zeit vorbehalten. Wegen des Ausnahmecharakters dieser Entscheidung kann der Vorbehalt nicht für einen unbeschränkten Zeitraum gelten.

48. Der Rat hat daher in dem Rechtsakt, mit dem er beschließt, sich Durchführungsbefugnisse vorzubehalten, genau anzugeben, für welchen besonderen Bereich sein Vorbehalt erfolgt, und dabei die vorerwähnten Beschränkungen zu berücksichtigen.

35 — Vgl. hierzu Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, vom Europäischen Konvent im Konsensverfahren angenommen am 13. Juni und 10. Juli 2003, dem Präsidenten des Europäischen Rates in Rom überreicht am 18. Juli 2003, in dessen Artikel 36 mit der Überschrift „Durchführungsrechtsakte" diese Voraussetzungen in einer meiner Ansicht nach ausdrücklicheren Formulierung wiederholt werden: „Bedarf es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung der rechtlich bindenden Rechtsakte der Union, so können mit diesen Rechtsakten der Kommission oder — *in entsprechend begründeten Sonderfällen* ... — dem Ministerrat Durchführungsbefugnisse übertragen werden" (S. 35, Hervorhebung von mir).

49. Hinsichtlich der Begründung haben wir gesehen, dass sie den Vorbehalt der Durchführungsbefugnisse weiter eingrenzen soll. Meiner Ansicht nach hat der Rat den Grund, der einen solchen Befugnisvorbehalt rechtfertigt, darzulegen.

50. Der Gerichtshof hat im oben zitierten Urteil Kommission/Rat bereits Gelegenheit gehabt, indirekt zu den Modalitäten des Vorbehalts der Durchführungsbefugnisse durch den Rat Stellung zu nehmen. Die Klage richtete sich auf Nichtigerklärung eines Teils einer Verordnung zur Koordinierung und Förderung der Fischerei, die die Ausübung der Entscheidungsbefugnisse der Kommission mit der Anwendung des Verwaltungsausschussverfahrens verbunden hat, was nach Ansicht der Kommission nicht mit ihrer ausschließlichen Zuständigkeit auf dem Gebiet des Haushaltswesens vereinbar war. Der Gerichtshof hat entschieden, dass die Zuständigkeit der Kommission auf dem Gebiet des Haushaltswesens nicht die Zuständigkeitsverteilung ändern kann, die sich aus den verschiedenen Vorschriften des Vertrages ergibt, die den Rat und die Kommission zum Erlass allgemeiner oder individueller Rechtsakte ermächtigen [36].

51. Der Gerichtshof hat außerdem festgestellt, dass „nach den Änderungen des Artikels 145 durch die Einheitliche Europäische Akte der Rat sich schließlich *nur in spezifischen Fällen* vorbehalten kann, Durchführungsbefugnisse selbst auszuüben. *Diese Entscheidung ist ausführlich zu begründen.*" [37]

52. Seit 1989 hat der Gerichtshof folglich entschieden, dass sich der Rat Durchführungsbefugnisse nur ausnahmsweise und nur dann vorbehalten kann, wenn er dies ausführlich begründet. Diese Rechtsprechung hat also Eingang in den Wortlaut von Artikel 1 des zweiten Komitologie-Beschlusses gefunden. Dessen Reichweite soll nun untersucht werden.

53. Erinnern wir uns daran, dass Artikel 253 EG eine allgemeine Begründungspflicht für alle von den Organen erlassenen Rechtsakte vorsieht. Die streitigen Verordnungen unterliegen dieser Pflicht [38]. Der Vorbehalt der Durchführungsbefugnisse ist indessen ausführlich zu begründen, da er nur ausnahmsweise erfolgt. Meiner Ansicht nach hat die verlangte ausführliche Begründung den Zweck, die ausnahmsweise Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch den Rat stärker einzugrenzen und die Umkehrung von Grundsatz und Ausnahme auf dem Gebiet der Zuständigkeitsverteilung zu rechtfertigen.

36 — Randnr. 16.

37 — Urteil Kommission/Rat (zitiert in Fußnote 30, Randnr. 10, Hervorhebung von mir).

38 — Vgl. Urteil vom 15. Mai 1997 in der Rechtssache C-278/95 P (Siemens/Kommission, Slg. 1997, 2507, Randnr. 17) und Urteil des Gerichts erster Instanz vom 6. Februar 1998 in der Rechtssache T-124/96 (Interporc Im- und Export/Kommission, Slg. 1998, II-231, Randnr. 53). Nach ständiger Rechtsprechung dient die Angabe der Gründe einem zweifachen Zweck. Einerseits erlaubt sie den Beteiligten, die Gründe für den Erlass der Maßnahme zu erfahren, damit sie ihre Rechte geltend machen können, andererseits erlaubt sie dem Richter, die Rechtmäßigkeit der Maßnahme zu kontrollieren.

54. So sieht das Gemeinschaftsrecht eine ausführliche Begründungspflicht vor, nach der der Rat einen Rechtsakt, mit dem er sich die Durchführungsbefugnisse vorbehält, mit einer Begründung versehen muss. Da die Begründung ausführlich sein muss, reicht es jedoch nicht aus, dass in ihr die tatsächlichen und rechtlichen Gründe genannt werden, die den Rat zu einer derartigen Entscheidung veranlasst haben [39], sondern es muss auch angegeben werden, warum es wichtig ist, dass der Rat und nicht die Kommission diese Befugnisse ausnahmsweise wahrnimmt.

55. Jeder Vorbehalt von Befugnissen zugunsten des Rates, der diesen Anforderungen nicht genügt, würde meines Erachtens das im Vertrag festgelegte institutionelle Gleichgewicht im Rahmen der Zuweisung und Ausübung der Durchführungsbefugnisse in Frage stellen.

2. Die vom Gerichtshof vorgenommene Kontrolle der Voraussetzungen für die Anwendung des Vorbehalts der Durchführungsbefugnisse durch den Rat

56. Es soll nun der Umfang der Kontrolle, die der Gerichtshof über die Entscheidung des Rates, sich die Durchführungsbefugnisse vorzubehalten, ausüben kann, untersucht werden. Diese Kontrolle muss sich auf die beiden kumulativen Voraussetzungen, die zuvor ermittelt worden sind, erstrecken: Spezifität und Begründung.

57. Das Gemeinschaftsrecht räumt dem Rat einen Ermessensspielraum ein, um sich in spezifischen Fällen die Durchführungsbefugnisse vorzubehalten, was er ausführlich begründen muss. Meiner Meinung nach ist es Sache des Rates, im Rahmen seines Ermessens zu bestimmen, wann ein spezifischer Fall im Sinne des Vertrages und des zweiten Komitologie-Beschlusses vorliegt. Deshalb kann weder der Gerichtshof noch ein anderes Gemeinschaftsorgan anstelle des Rates bestimmen, welches die spezifischen Fällen sind, in denen der Rat die Durchführungsbefugnisse selbst wahrnehmen kann.

58. Eine solche Entscheidung kann aber nicht ganz der richterlichen Kontrolle entzogen sein [40]. In der Tat „[ist] in den Fällen, in denen den Gemeinschaftsorganen ein solcher Ermessensspielraum eingeräumt ist, die Beachtung der durch die Gemeinschafts-

39 — Mit anderen Worten, „der von dem Organ verfolgte Zweck in seinen wesentlichen Zügen", vgl. Urteil vom 19. November 1998 in der Rechtssache C-150/94 (Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1998, I-7235, Randnr. 26).

40 — Zumal der Rat ein als Komitologie bezeichnetes System des Gegengewichts für die Ausübung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission errichtet hat. Dieses System, das institutionalisiert und vom Gerichtshof gebilligt worden ist, gibt dem Grundsatz, wonach beim aktuellen Stand des Gemeinschaftsrechts das institutionelle Gleichgewicht es gebietet, dass die Durchführungsbefugnisse von der Kommission gemäß den Voraussetzungen des Artikels 1 des zweiten Komitologie-Beschlusses ausgeführt werden, ein zusätzliches Gewicht.

rechtsordnung garantierten Rechte ... von ... fundamentaler Wichtigkeit" [41].

59. Ebenso wie die Kommission komme ich zu dem Schluss, dass sich die Kontrolle durch den Gerichtshof also auf die Vereinbarkeit der Ausübung dieses Ermessens durch den Rat mit dem Gemeinschaftsrecht erstrecken muss [42]. Insbesondere muss sich der Gerichtshof durch seine Kontrolle vergewissern, dass der Rat im Rahmen seines Ermessensspielraums nicht den Grundsatz der Zuweisung der Durchführungsbefugnisse an die Kommission seines Inhalts und seines Zweckes beraubt.

60. Erinnern wir uns daran, dass die Kontrolle durch den Gerichtshof je nach der betreffenden Materie variiert. Im vorliegenden Fall unterliegen die streitigen Verordnungen der politischen Beurteilung des Rates [43]. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes ist die richterliche Kontrolle eingeschränkt, wenn sie sich auf die Ausübung der Ermessensbefugnisse des fraglichen Organs bezieht. Der Gerichtshof hat für verschiedene Bereiche festgestellt, dass sich seine Kontrolle weder auf die Würdigung der Tatsachen oder wirtschaftlichen Gegebenheiten noch auf die wirtschaftspolitischen Entscheidungen [44] erstrecken kann, angesichts deren die streitigen Rechtsakte erlassen wurden [45].

61. Dies gilt meiner Ansicht nach auch dann, wenn es sich um politische Gegebenheiten handelt [46]. Der Gerichtshof ist zuständig, um die Rechtmäßigkeit von Rechtsakten zu prüfen, nicht aber, um die Zweckmäßig-

41 — Urteil vom 21. November 1991 in der Rechtssache C-269/90 (Technische Universität München, Slg. 1991, I-5469, Randnr. 14).

42 — Siehe Klageschrift (Nr. 21).

43 — Es sei daran erinnert, dass Artikel 7 EG bestimmt: „Jedes Organ handelt nach Maßgabe der ihm in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse. Im Zuständigkeitsrahmen zwischen den Organen kann sich der Richter nicht an die Stelle des Gesetzgebers bei dessen politischen Entscheidungen setzen." Vgl. in diesem Sinne A. Hamilton, *Federalist*, Nr. 78: „It can be of no weight to say that the courts, on the pretense of a repugnancy, may substitute their own pleasure to the constitutional intentions of the legislature. This might as well happen in the case of two contradictory statutes; or it might as well happen in every adjudication upon any single statute. The courts must declare the sense of the law; and if they should be disposed to exercise will instead of judgment, the consequence would equally be the substitution of their pleasure to that of he legislatve body."

44 — Vgl. in diesem Sinne Artikel 33 EGKS, in dem der Gerichtshof ermächtigt wird, grundsätzlich jede Verletzung der Bestimmungen des Vertrages und der Rechtsnormen zu seiner Durchführung zu ahnden, aber, falls seine Prüfung ihn dazu veranlasst, die Würdigung einer wirtschaftlichen Gesamtlage zu überprüfen, seine Kontrolle auf die Prüfung einer offensichtlichen Verletzung dieser Bestimmungen beschränkt. Vgl. insbesondere auf dem Gebiet von Schutzmaßnahmen Urteil vom 11. Februar 1999 in der Rechtssache C-390/95 P (Antillean Rice Mills u. a./Kommission, Slg. 1999, I-769) und die Rechtsprechung des Gerichts zum Dumping, Urteil vom 17. Juli 1998 in der Rechtssache T-118/96 (Thai Bicyle/Rat, Slg. 1998, II-2991).

45 — In dem Urteil vom 11. Juli 1985 in der Rechtssache 42/84 (Remia u. a./Kommission, Slg. 1985, 2545) hat der Gerichtshof Folgendes ausgeführt: „Zwar nimmt der Gerichtshof grundsätzlich eine umfassende Prüfung der Frage vor, ob die Tatbestandsmerkmale des Artikels 85 Absatz 1 erfüllt sind, doch verlangt die Bestimmung der zulässigen Dauer eines in einem Kaufvertrag über ein Unternehmen enthaltenen Wettbewerbsverbots von der Kommission eine Würdigung komplexer wirtschaftlicher Gegebenheiten. Der Gerichtshof hat daher seine Prüfung dieser Sachverhaltswürdigung auf die Frage zu beschränken, ob die Verfahrensvorschriften eingehalten worden sind, ob die Begründung ausreichend ist, ob der Sachverhalt zutreffend festgestellt worden ist und ob keine offensichtlich fehlerhafte Würdigung des Sachverhalts und kein Ermessensmissbrauch vorliegen" (Randnr. 34).

46 — Vgl. die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur gemeinsamen Agrarpolitik, insbesondere Urteil vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-331/88 (Fedesa u. a., Slg. 1990, I-4023), sowie zur gemeinsamen Handelspolitik Urteil vom 14. Juli 1988 in der Rechtssache 187/85 (Fediol/Kommission, Slg. 1988, 4155), in dem der Gerichtshof ausgeführt hat, dass im Hinblick auf „die etwaigen Grenzen einer gerichtlichen Kontrolle des Beschlusses ... festzustellen [ist], dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes (siehe insbesondere Urteil vom 4. Oktober 1983 in der Rechtssache 191/82, Fediol/Kommission, Slg. 1983, S. 2913 [... dem Richter [ist] die Ausübung derjenigen Kontrolle übertragen, die ihm gewöhnlich angesichts eines Ermessensspielraums der öffentlichen Gewalt zusteht.", Randnr. 30]) der Gerichtshof auch angesichts eines Ermessensspielraums der Kommission auf dem betreffenden Gebiet zu prüfen hat, ob die Kommission die den Antragstellern durch die fraglichen Gemeinschaftsvorschriften eingeräumten Verfahrensgarantien beachtet hat, ob sie offensichtliche Fehler bei der Würdigung des Sachverhalts begangen [hat] ..." (Randnr. 6).

keit ihres Erlasses einer maximalen Kontrolle zu unterziehen [47]. Seine Kontrolle erstreckt sich auf den offensichtlichen Beurteilungsfehler, die Verletzung wesentlicher Formvorschriften und den Ermessensmissbrauch. Die Kontrolle des Gerichtshofes in Bezug auf die Feststellung, ob eine spezifische Situation als eine der Voraussetzungen, die den Vorbehalt von Durchführungsbefugnissen rechtfertigen, vorliegt, ist eine Kontrolle hinsichtlich eines offensichtlichen Beurteilungsfehlers. Unter Berücksichtigung dieser Erwägungen werde ich nun diese Kontrolle ausüben.

3. Die vom Gerichtshof vorzunehmende Kontrolle des Vorbehalts der Durchführungsbefugnisse zugunsten des Rates im vorliegenden Fall

62. Ich werde nun prüfen, ob der Rat bei seiner Entscheidung, sich die Durchführungsbefugnisse zur Änderung der GIK und des GH sowie ihrer jeweiligen Anlagen vorzubehalten, die Grenzen seines Ermessens eingehalten oder überschritten hat.

63. Die Kommission und der Rat weisen beide auf die achte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 789/2001 und die fünfte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 790/2001 hin, die ihrer Ansicht nach den Grund und die Rechtfertigung für den Vorbehalt der Durchführungsbefugnisse zugunsten des Rates darstellen.

64. Vorab stelle ich klar, dass, auch wenn der Vorbehalt der Durchführungsbefugnisse nur bestimmte spezifische Aspekte der GKI und des GH betrifft, sich doch das gemeinschaftsrechtliche Erfordernis der Spezifität nicht auf die zu ändernden Vorschriften, sondern auf den besonderen Rahmen, in dem ein solcher Vorbehalt erfolgt, bezieht Die Tatsache, dass sich der Rat die Durchführungsbefugnisse nur für die Änderung bestimmter Aspekte der streitigen Verordnungen vorbehält, hat keine Auswirkungen auf die Notwendigkeit, den Grundsatz der Spezifität zu beachten. Nach dem Gemeinschaftsrecht sind es folglich nicht die Änderungen, die spezifisch sein müssen, sondern die Situation, in der sich der Rat die Durchführungsbefugnisse vorbehält.

65. Bei der Lektüre der achten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 789/2001 und der fünften Begründungserwägung der Verordnung Nr. 790/2001 stellt man fest, dass ihr Inhalt fast identisch ist. Denn der Grund, den der Rat anführt, um sich die Durchführungsbefugnisse auf dem Gebiet der Visumpolitik vorzubehalten, ist identisch mit dem, den er auf dem Gebiet der Grenzpolitik angibt. Bei der Lektüre dieser Begründungserwägungen scheint es also, dass es sich um eine Standardformulierung handelt, bei der sich lediglich die betreffende Materie geändert hat. Trotz dieser Ähnlichkeit kann meiner Meinung nach aber nicht ausgeschlossen werden, dass der Inhalt für die Feststellung der Spezifität der Situation,

47 — In dem Urteil vom 17. Dezember 1981 in den Rechtssachen 197/80 bis 200/80, 243/80, 245/80 und 247/80 (Ludwigshafener Walzmühle Erling u. a./Rat, Slg. 1981, 3211) hat der Gerichtshof festgestellt: „Bei der Festlegung ihrer einschlägigen Politik verfügen die zuständigen Gemeinschaftsorgane nicht nur über einen weiten Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Feststellung der tatsächlichen Grundlagen ihres Handelns, sondern sie können auch weitgehend nach ihrem Ermessen die im Rahmen der Vorgaben des Vertrages verfolgten Ziele bestimmen und das für ihr Vorgehen geeignete Instrumentarium wählen" (Randnr. 37).

die den Vorbehalt der Befugnisse rechtfertigt, ausreicht.

66. Bei der weiteren Lektüre der identischen Begründungserwägungen stellt man fest, dass der Rat, nachdem er darauf hingewiesen hat, dass Durchführungsbeschlüsse erlassen werden müssen, um einige Bestimmungen der GKI und des GH sowie ihrer Anlagen zu ändern und zu aktualisieren, näher ausführt, dass „[es] daher ... angebracht [ist], in einem gemeinschaftlichen Rechtsakt das Verfahren festzulegen, mit dem diese Durchführungsbeschlüsse erlassen werden sollten" [48].

67. Indem der Rat ein allgemeines Verfahrens auf einem bestimmten Gebiet, sei es in Bezug auf Visumanträge im Rahmen der Verordnung Nr. 789/2001 oder auf Kontrolle und Überwachung der Grenzen im Rahmen der Verordnung Nr. 790/2001, vorgesehen hat, hat er den im Vertrag festgelegten spezifischen Charakter des Vorbehalts der Durchführungsbefugnisse nicht berücksichtigt.

68. Der Rat hat beschlossen, einen allgemeinen Anwendungsrahmen für die Ausübung der Durchführungsbefugnisse hinsichtlich der fraglichen Änderungen der GKI und des GH schaffen. Wie wir vorhin gesehen haben, verstößt es bereits gegen das Erfordernis der Spezifität, wenn ein gesamter Bereich unter den Befugnisvorbehalt fällt. Im vorliegenden Fall erstreckt sich das vom Rat befürwortete allgemeine Verfahren aber auf sämtliche Änderungen, die Durchführungsbeschlüsse auf dem Gebiet der Visumanträge und der Grenzkontrollen verlangen.

69. Schließlich verstößt eine solche Absicht gegen das institutionelle Gleichgewicht, das nach dem Erlass der Einheitlichen Europäischen Akte und der Einführung des Ausnahmecharakters des Vorbehalts der Durchführungsbefugnisse zugunsten des Rates errichtet wurde, da es dem Rat erlaubt wird, allgemein und nicht nur ausnahmsweise die fraglichen Durchführungsbeschlüsse auf diesen beiden Gebieten zu erlassen.

70. Folglich verstößt die Entscheidung des Rates, sich in den streitigen Verordnungen die Durchführungsbefugnisse vorzubehalten, gegen Artikel 202 EG und Artikel 1 des zweiten Komitologie-Beschlusses, da sie nicht die Spezifität der Situation, in der der Vorbehalt der Durchführungsbefugnisse erfolgen muss, nachweist. Daraus ergibt sich, dass der Klagegrund der Kommission begründet ist. Eine Prüfung des zweiten Klagegrundes ist somit überflüssig.

71. Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass die streitigen Verordnungen für nichtig zu erklären sind.

48 — Siebte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 789/2001 und vierte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 790/2001.

C — *Kosten*

72. Der Rat ist gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Gemäß Artikel 69 § 4 der Verfahrensordnung tragen das Königreich Spanien und das Königreich der Niederlande als Streithelfer ihre eigenen Kosten.

IV — Ergebnis

73. Nach allem schlage ich dem Gerichtshof vor,

1. die Verordnung (EG) Nr. 789/2001 des Rates vom 24. April 2001 mit der dem Rat Durchführungsbefugnisse im Hinblick auf bestimmte detaillierte Vorschriften und praktische Verfahren zur Prüfung von Visumanträgen vorbehalten werden, für nichtig zu erklären;

2. die Verordnung (EG) Nr. 790/2001 des Rates vom 24. April 2001 zur Übertragung von Durchführungsbefugnissen an den Rat im Hinblick auf bestimmte detaillierte Vorschriften und praktische Verfahren für die Durchführung der Grenzkontrollen und die Überwachung der Grenzen für nichtig zu erklären;

3. den Rat der Europäischen Union zur Tragung der Kosten zu verurteilen;

4. festzustellen, dass das Königreich Spanien und das Königreich der Niederlande ihre eigenen Kosten tragen.