SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA PHILIPPA LÉGERJA,

predstavljeni 27. aprila 2004[1]

1. V tem primeru se od Sodišča prvič zahteva, da preuči in preveri omejitve pristojnosti Sveta Evropske unije, da si pridrži izvedbene pristojnosti. Komisija Evropskih skupnosti na podlagi člena 230 ES predlaga razveljavitev Uredbe Sveta (ES) št. 789/2001 z dne 24. aprila 2001, s katero se Svetu pridržijo izvedbena pooblastila v zvezi z nekaterimi podrobnejšimi predpisi in praktičnimi postopki preverjanja prošenj za vizume[2], in Uredbe Sveta št. 790/2001 z dne 24. aprila 2001, s katero se Svetu pridržijo izvedbena pooblastila v zvezi z nekaterimi podrobnejšimi predpisi in praktičnimi postopki izvajanja mejnih kontrol in nadzora[3] (v nadaljevanju: sporni uredbi).

I – Pravni okvir

2. Potem ko bom preučil pravni okvir podelitve izvedbenih pooblastil, bom preučil še področje, na katerem si je Svet v tem primeru pridržal navedena pooblastila.

A – *Pridržanje izvedbenih pooblastil Sveta*

3. V sedanjem stanju prava Skupnosti se dve določbi Pogodbe ES nanašata na podelitev izvedbenih pooblastil v okviru Skupnosti. Gre za člena 202 ES in 211 ES.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.
2 — UL L 116, str. 2.
3 — UL L 116, str. 5.

4. Oddelek 2 določb Pogodbe o institucijah z naslovom „Svet“ v členu 202, tretja alinea, ES določa:

„Da bi zagotovil doseganje ciljev te pogodbe, Svet v skladu z njenimi določbami:

[...]

— v pravnih aktih, ki jih sprejema, prenese pristojnost za izvajanje svojih predpisov na Komisijo. Glede izvajanja te pristojnosti lahko Svet postavi nekatere zahteve. Poleg tega si lahko Svet v posebnih primerih pridrži pravico, da sam neposredno izvaja to pristojnost. Zgoraj navedeni postopki morajo biti skladni z načeli in pravili, ki jih je Svet predhodno soglasno sprejel na predlog Komisije in po pridobitvi mnenja Evropskega parlamenta.“

5. Oddelek 3 določb Pogodbe o institucijah z naslovom „Komisija“ v členu 211, četrta alinea, ES določa:

„Da bi Komisija zagotovila ustrezno delovanje in razvoj skupnega trga:

[...]

— izvaja pooblastila, ki jih je nanjo prenesel Svet za izvajanje njegovih predpisov.“

6. Poleg tega Sklep Sveta 1999/468/ES določa postopke za uresničevanje Komisiji podeljenih izvedbenih pooblastil[4] (v nadaljevanju: Drugi sklep o komitologiji).

7. Njegov člen 1, prvi pododstavek, določa: „razen v posebnih in utemeljenih primerih, kadar si Svet v skladu s temeljnim aktom pridrži pravico, da določena izvedbena pooblastila neposredno uresničuje sam, so ta pooblastila podeljena Komisija v skladu z ustreznimi določbami temeljnega akta. Te določbe predpisujejo bistvene elemente tako podeljenih pooblastil.“

4 — Sklep z dne 28. junija 1999 (UL L 184, str. 23).

B – *Zadevno področje: Naslov IV Pogodbe*

8. Sporni uredbi sta bili sprejeti na podlagi nekaterih določb Naslova IV Pogodbe z naslovom „Vizumi, azil, priseljevanje in druge politike v zvezi s prostim gibanjem oseb". Novi naslov hkrati združuje različne določbe, ki so obstajale že v Pogodbi ES[5], in na Skupnost prenaša področja, za katera se je prej uporabljala medvladna metoda.

9. Schengenski sporazum in Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma[6], sklenjena 19. junija 1990 (v nadaljevanju: KISS), sta petim državam članicam omogočila, da so začele dejansko odpravo kontrol na notranjih mejah Evropske skupnosti, kot je Komisija priporočila v Beli knjigi o dokončnem oblikovanju notranjega trga[7]. Schengenski sporazum in KISS sta tako sledila dvo- in večstranskim pobudam med državami članicami na tem področju.

10. V Naslovu II KISS, poglavji 2 in 3, so našteta glavna pravila na področju prehajanja zunanjih meja in vizumov. Praktični postopki uporabe teh pravil so določeni v Skupnem priročniku[8] (v nadaljevanju: SP) glede mejnih kontrol in v Skupnih konzularnih navodilih za izdajanje vizumov v diplomatskih in konzularnih predstavništvih[9] (v nadaljevanju tudi: SKN) glede vizumov. Izvršni odbor[10] mora redno posodabljati ta dokumenta, ker gre za dnevna operativna navodila, namenjena uradnikom.

11. Člen 2(1) Protokola o vključitvi schengenskega pravnega reda[11] v okvir Evropske unije[12] določa, da se KISS, vključno s sklepi Izvršnega odbora, uporablja od začetka veljavnosti Amsterdamske pogodbe[13] za

5 — Glej člen 100C Pogodbe ES (razveljavljen z Amsterdamsko pogodbo), katerega vsebina je bila prenesena v člen 62 ES.

6 — Schengenski pravni red – Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluksa, Zvezne republike Nemčije in Republike Francije o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah (UL 2000, L 239, str. 19).

7 — COM(85) 310 konč.

8 — SP je vodnik za uradnike, ki opravljajo kontrole na zunanjih mejah. Vsebuje normativne in praktične določbe (UL 2002, C 313, str. 97).

9 — SKN je namenjen konzularnim predstavnikom za uporabo pri vsakodnevnem obravnavanju prošenj za vizume. Vsebuje določbe KISS in praktične določbe ter vključuje več sklepov Izvršnega odbora (UL 2002, C 313, str. 1).

10 — Naslov VII KISS ustanavlja Izvršni odbor, ki ga sestavljajo po en predstavnik vsake pogodbenice KISS na ministrski ravni in odloča soglasno.

11 — Schengenski pravni red vključuje Schengenski sporazum, KISS in vse akte, sprejete na njuni podlagi.

12 — Ta protokol je z Amsterdamsko pogodbo priložen k Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti.

13 — Torej 1. maja 1999.

trinajst držav članic iz člena 1 navedenega protokola in da Svet nadomesti Izvršni odbor.

12. Po tej komunitarizaciji dela schengenskega pravnega reda je Sklep 1999/436/ES[14] vključil SP in SKN ter vse s tem povezane sklepe Izvršnega odbora v okvir Skupnosti[15]. Pravna podlaga sklepa Izvršnega odbora o dokončnih različicah SP in SKN ter njihovih prilog sta člena 62 ES in 63 ES[16]. Te dokumente je odslej treba spreminjati in posodabljati v skladu s postopki, določenimi v pravu Skupnosti.

13. Svet je sprejel sporni uredbi prav zato, da bi uokviril spremembe SP in SKN in njunih prilog. Člen 62(2) in (3) ES[17] ter člena 62(2)(a) in (b) ES in 67(1) ES[18] so pravna podlaga teh uredb.

14 — Sklep Sveta z dne 20. maja 1999 o določitvi pravne podlage za vsako določbo ali sklep, ki sestavlja schengenski pravni red, skladno z ustreznimi določbami Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in Pogodbe o Evropski uniji (UL L 176, str. 17).

15 — V Naslovu IV Pogodbe.

16 — Sklep z dne 28. aprila 1999 (SCH/Com-ex (99) 13) (UL 2000, L 239, str. 317).

17 — Uredba št. 789/2001 zadeva spremembe SKN in njegovih prilog.

18 — Uredba št. 790/2001 zadeva spremembe SP in njegovih prilog.

14. Člen 62 ES določa:

„Svet v skladu s postopkom iz člena 67 v petletnem obdobju po začetku veljavnosti Amsterdamske pogodbe sprejme:

1) ukrepe, ki v skladu s členom 14 zagotavljajo, da se osebe, bodisi državljani Unije ali državljani tretjih držav, pri prehajanju notranjih meja ne kontrolirajo;

2) ukrepe glede prehajanja zunanjih meja držav članic, ki določajo:

a) standarde in postopke, po katerih se morajo ravnati države članice pri izvajanju osebne kontrole na teh mejah;

b) predpise o vizumih, kjer predvideno bivanje ni daljše od treh mesecev, skupaj s:

i) seznamom tretjih držav, katerih državljani morajo imeti ob prehodu zunanjih meja vizum, in držav, katerih državljani so te obveznosti oproščeni;

odloča Svet soglasno na predlog Komisije ali na pobudo države članice in po posvetovanju z Evropskim parlamentom.

ii) postopki in pogoji, v skladu s katerimi države članice izdajajo vizume;

2. Po tem petletnem obdobju:

iii) enotno obliko vizuma;

— Svet odloča na podlagi predlogov Komisije; Komisija preuči vsako prošnjo države članice, naj pri Svetu vloži predlog;

iv) predpisi o enotnih vizumih;

3) ukrepe, ki določajo pogoje za svobodno potovanje državljanov tretjih držav na ozemlju držav članic med bivanjem, ki ni daljše od treh mesecev."

— Svet po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno sprejme sklep, s katerim zagotovi, da vsa področja ali dele področij iz tega naslova ureja postopek iz člena 251, in prilagodi določbe o pristojnostih Sodišča.

15. Člen 67 ES določa:

„1. Med petletnim prehodnim obdobjem po začetku veljavnosti Amsterdamske pogodbe

3. Od začetka veljavnosti Amsterdamske pogodbe sprejema Svet ukrepe iz člena 62(2)(b)(i) in (iii), z odstopanjem od odstavkov 1 in 2, na predlog Komisije in po

posvetovanju z Evropskim parlamentom s kvalificirano večino.

4. Po izteku petletnega obdobja po začetku veljavnosti Amsterdamske pogodbe sprejema Svet ukrepe iz člena 62(2)(b)(ii) in (iv), z odstopanjem od odstavka 2, v skladu s postopkom iz člena 251."

C – *Sporni uredbi*

16. Namen Uredbe št. 789/2001 je pridržati izvedbene pristojnosti Svetu, da bi spremenil in posodobil nekatere določbe SKN in njegovih prilog. Šesta uvodna izjava se sklicuje na člen 17 KISS[19], po katerem nekatere spremembe SKN zahtevajo, da Izvršni odbor sprejme izvedbene sklepe. Natančno tudi določa, da je treba določiti postopek Skupnosti za sprejetje teh sklepov, ker je Svet nadomestil Izvršni odbor in se institucionalna pravila odslej uporabljajo za SKN in SP.

19 — „Izvršni odbor sprejme skupna pravila za obravnavanje prošenj za izdajo vizuma, zagotovi njihovo pravilno izvajanje in jih prilagaja novim razmeram in okoliščinam."

17. Osma uvodna izjava Uredbe št. 789/2001 vsebuje utemeljitev pridržanja izvedbenih pravil za Svet na področju prošenj za vizume:

„Ker imajo države članice pri razvoju vizumske politike okrepljeno vlogo, ki odraža občutljivost tega področja, zlasti glede političnih odnosov s tretjimi državami, si Svet pridržuje pravico, da v petletnem prehodnem obdobju iz člena 67(1) Pogodbe soglasno sprejme, spremeni in ažurira zgoraj navedene podrobne določbe in praktične postopke, dokler Svet ne preuči pogojev, po katerih bodo ta izvedbena pooblastila dodeljena Komisiji po koncu prehodnega obdobja."

18. Člen 1 Uredbe št. 789/2001 našteva določbe SKN in njegovih prilog, ki jih Svet lahko tako soglasno spremeni.

19. Ta uredba v členu 2 vzpostavlja tudi postopek, po katerem države članice generalnemu sekretarju Sveta sporočajo spremembe, ki jih želijo vnesti v nekatere dele prilog k SKN.

20. Nazadnje, elementi SKN in njegovih prilog, ki se jih ne sme spremeniti po enem od postopkov iz Uredbe št. 789/2001, se lahko spremenijo v skladu z določbami Naslova IV Pogodbe in zlasti členov 62(2) in (3) ES ter 67 ES.

21. Namen Uredbe št. 790/2001, ki vsebuje enako razčlenitev kot Uredba št. 789/2001, je pridržati izvedbene pristojnosti Svetu, da bi spremenil in posodobil nekatere določbe SP in njegovih prilog. Tretja uvodna izjava se sklicuje na člen 8 KISS[20], ki za področje mejnih kontrol navaja postopke za spremembo in posodobitev SP in njegovih prilog.

22. Peta uvodna izjava Uredbe št. 790/2001 vsebuje utemeljitev pridržanja izvedbenih pooblastil za Svet na tem področju:

„Ker imajo države članice pri razvoju politike glede meja okrepljeno vlogo, ki odraža občutljivost tega področja, zlasti glede političnih odnosov s tretjimi državami, si Svet pridržuje pravico, da v petletnem prehodnem obdobju iz člena 67(1) Pogodbe soglasno sprejme, spremeni in ažurira zgoraj navedene podrobne določbe in praktične postopke, dokler Svet ne preuči pogojev, pod katerimi bodo po koncu prehodnega obdobja ta izvedbena pooblastila dodeljena Komisiji."

23. Člena 1 in 2 Uredbe št. 790/2001 navajata dve vrsti postopka, predstavljeni v okviru Uredbe št. 789/2001, in uporabo postopka iz Naslova IV Pogodbe za vse druge spremembe in posodobitve različnih elementov SP in njegovih prilog. Člen 1 tako našteva določbe SP in njegovih prilog, ki jih Svet lahko spremeni soglasno. Člen 2 Uredbe št. 790/2001 vzpostavlja postopek, po katerem države članice generalnemu sekretarju Sveta sporočajo spremembe, ki jih želijo vnesti v nekatere dele prilog k SP.

II – Postopek in trditve strank

24. Komisija je 3. julija 2001 v sodnem tajništvu Sodišča zoper Svet vložila tožbo

20 — „Izvršni odbor sprejme potrebne odločitve o praktičnih postopkih za izvajanje mejne kontrole in varovanje meje."

na podlagi člena 230 ES. Od Sodišča zahteva, naj razveljavi sporni uredbi in Svetu naloži plačilo stroškov.

25. Svet je predlagal, naj se tožba zavrne kot neutemeljena in Komisiji naloži plačilo stroškov.

III – Zatrjevana kršitev Sveta člena 202 ES in člena 1 Drugega sklepa o komitologiji

26. S sklepoma predsednika Sodišča z dne 10. oktobra in 8. novembra 2001 je bila Kraljevini Španiji in Kraljevini Nizozemski dovoljena intervencija v podporo predlogov Sveta in Komisije.

A – *Trditve strank*

27. Komisija je v podporo tožbi navedla dva razloga. Svet naj bi si v okviru spornih uredb z zlorabo in brez zadostne obrazložitve pridržal izvedbena pooblastila ob kršitvi člena 202 ES in člena 1 Drugega sklepa o komitologiji[21].

28. Komisija podredno trdi, da postopek iz člena 2 spornih uredb, ki podeljuje državam članicam pristojnost za spreminjanje SKN in SP in sporočanje navedenih sprememb sekretariatu Sveta, krši člen 202 ES.

29. Komisija opozarja, da običajno izvaja izvedbena pooblastila in da si Svet lahko pridrži navedena pooblastila samo izjemoma in če dokaže posebnost okoliščin, ki utemeljujejo pridržanje pooblastil. Trdi, da Svet ni dokazal te posebnosti in da naj bi podal „generično“, preveč splošno obrazložitev, ki bi lahko pokrivala kateri koli del ali ves Naslov IV Pogodbe[22]. Komisija poleg tega poudarja, da Svet ni obrazložil narave in vsebine izvedbenih pooblastil, ki so predmet obeh spornih uredb, ter nujnosti, ki izhaja iz njih, da Svet sam izvaja ta pooblastila.

21 — Tožba (točka 11).

22 — Tožba (točka 25).

30. Komisija, ki podrobneje povzema različne utemeljitve, ki jih je predložil Svet in se ji zdijo v tem primeru neutemeljene, poudarja, da je v uvodnih izjavah spornih uredb težko razumeti pojem „okrepljena vloga držav članic". Po njenem mnenju bi bil edini možni pomen, da Naslov IV Pogodbe v okviru začasnih izjem od metode Skupnosti državam članicam podeljuje pravico do pobude, ki jo ima Komisija. Vendar naj to ne bi pomenilo, da si Svet pridrži izvedbena pooblastila[23].

31. Po mnenju Komisije občutljivost vizumske politike in politike glede meja prav tako v nobenem primeru ni zadosten razlog, da si Svet pridrži izvedbena pooblastila[24].

32. Komisija nazadnje meni, da trditev Sveta, ki poudarja povezavo med občutljivostjo in političnimi odnosi s tretjimi državami, prav tako ni utemeljena. Opozarja, da ji Pogodba podeljuje institucionalno vlogo v okviru navedenih odnosov v trgovinskih zadevah[25].

Tako so nekateri vidiki vizumske politike s členom 100C Pogodbe že od začetka veljavnosti Pogodbe o Evropski uniji sodili v okvir Skupnosti, prav tako je Svet že podelil izvedbena pooblastila Komisiji, med drugim na področjih, kjer je tajnost absolutno pravilo[26].

33. Nizozemska vlada podpira stališča Komisije in dodaja, da ni jasno razumljivo, zakaj naj bi bile odločitve, na katere se nanašata sporni uredbi, tako politično občutljive, da jih ne bi bilo mogoče zaupati Komisiji[27].

34. Svet, ki ga podpira Kraljevina Španija, v bistvu ugovarja, da si je izvedbena pooblastila pridržal zakonito in s pravilno obrazložitvijo v skladu z zahtevami člena 202 ES. Trdi, da se pridržanje izvedbenih pooblastil nanaša posebej na spremembe nekaterih „podrobnih določb in praktičnih postopkov", navedenih v SKN in SP, in ne na druge vidike vizumske

23 — Kar je poudarila tudi nizozemska vlada, ki meni, da takšna trditev ni jasna in da gre samo za splošno obrazložitev (točki 22 in 23 pisne vloge intervenienta).

24 — Tožba (točka 31 in naslednje).

25 — *Ibidem* (točka 32).

26 — Glej v tem smislu Uredbo Sveta (ES) št. 1683/95 z dne 29. maja 1995 o enotni obliki za vizume (UL L 164, str. 1).

27 — Pisna vloga intervenienta (točka 25).

politike in politike glede meja[28]. Tako bi bilo netočno trditi, da je obrazložitev generična.

35. Razlogi, zaradi katerih si je Svet pridržal izvedbena pooblastila, so zapisani v osmi uvodni izjavi Uredbe št. 789/2001 in peti uvodni izjavi Uredbe št. 790/2001. Ti uvodni izjavi navajata, da imajo države članice okrepljeno vlogo pri razvoju vizumske politike in politike glede meja, kar priča o občutljivosti teh področij, zlasti glede političnih odnosov s tretjimi državami.

36. Svet meni, da občutljivost področij, na katera se nanašajo spremembe, zlahka izhaja iz vsebine SKN in SP, ter kot primer navaja zadevne spremembe v nekaterih delih teh dokumentov. Drugi del SKN tako določa merila za določitev države članice, ki mora odločati o prošnjah za vizume. Po mnenju Sveta bi sprememba teh meril očitno lahko vplivala na breme, ki ga na tem področju nosijo nekatere države članice[29]. Svet nadaljuje s primerom občutljivosti petega dela SKN in posebej točke 2.3, ki določa postopek v primeru, ko prošnje za vizum ne morejo obravnavati samo organi države članice, ki jo je prejela, ampak se morajo o njej predhodno posvetovati z osrednjimi organi drugih držav članic.

37. Svet je ves čas pisnega postopka ponavljal, da trditev, po kateri vizumska politika in politika glede meja vključujeta „politične odnose s tretjimi državami", ne zahtevata obširnejših obrazložitev. To pridržanje izvedbenih pooblastil je torej po njegovem mnenju v skladu s členom 202 ES in členom 1 Drugega sklepa o komitologiji in tudi utemeljeno. Prav tako je časovno omejeno na petletno prehodno obdobje, določeno v Naslovu IV Pogodbe.

B – *Presoja*

38. Med strankama ni sporno, da ima načelna pooblastila na področju izvajanja Komisija in da se ta pooblastila uporabljajo tudi v okviru novega naslova IV Pogodbe. Prav tako ni sporno, da lahko Svet ta pooblastila izvaja v posebnih in utemeljenih primerih.

39. V tem primeru je treba preučiti odločitev Sveta, da si pridrži izvedbena pooblastila v

28 — Odgovor na tožbo (točka 13).

29 — Odgovor na tožbo (točka 16).

okviru spornih uredb. Zato bom najprej opredelil pogoje, pod katerimi lahko Svet izvaja izvedbena pooblastila. Nato bom določil okvir, v katerem Sodišče preverja te pogoje. Nazadnje bom ta okvir uporabil za pridržanje izvedbenih pooblastil, ki je nastalo v tem primeru.

1. Pogoji, pod katerimi si Svet lahko pridrži izvedbena pooblastila

40. V sedanjem stanju prava Skupnosti Pogodba, kakor je bila spremenjena z Enotnim evropskim aktom, določa, da izvedbena pooblastila izvaja Komisija, vendar se lahko Svet odloči, da jih bo v posebnih primerih izvajal sam.

41. V sistemu, ki ga vzpostavlja Pogodba v različici pred sprejetjem Enotnega evropskega akta, je Svet lahko v skladu s členom 155 Pogodbe ES (postal člen 211 ES) izvedbeno pooblastilo podelil Komisiji[30]. Šlo je za možnost, ki jo je imel Svet, in ne za obveznost[31]. Generalni pravobranilec Dutheillet de Lamothe je zelo upravičeno predstavil položaj Skupnosti z vidika izvršilnih pristojnosti: „1. Svet institucionalno nima samo splošne in temeljne zakonodajne oblasti, ampak je tudi pristojen, da sam sprejema izvedbene akte, potrebne za izvajanje splošnih pravil, ki jih sprejema. 2. Svet lahko to pristojnost na področju izvajanja izvaja sam ali pa njeno izvajanje podeli Komisiji."[32]

42. S spremembami z Enotnim evropskim aktom je bila v člen 202 ES vstavljena tretja alinea, po kateri izvedbena pooblastila izvršuje Komisija, medtem ko si lahko Svet ta pooblastila neposredno pridrži samo v posebnih primerih[33].

43. V nadaljevanju sta dva sklepa Sveta, imenovana „sklepa o komitologiji", natančno določila postopke za uresničevanje Komisiji podeljenih izvedbenih pooblastil. Sklep 87/373/EGS[34], imenovan „Prvi sklep o komitologiji", je točne izraze Pogodbe povzel v

30 — Sodba z dne 24. oktobra 1989 v zadevi Komisija proti Svetu (16/88, Recueil, str. 3457, točki 10 in 12).

31 — Sodba z dne 17. decembra 1970 v zadevi Köster (25/70, Recueil, str. 1161, točka 9).

32 — Sklepni predlogi v zadevi Internationale Handelsgesellschaft (Recueil, 1970, str. 1145) (sodba z dne 17. decembra 1970, 11/70, Recueil, str. 1125).

33 — Zanimivo je ugotoviti, da Enotni evropski akt ni spremenil člena 211 ES.

34 — Sklep Sveta z dne 13. julija 1987 o določitvi postopkov za uresničevanje Komisiji podeljenih izvedbenih pooblastil (UL L 197, str. 33).

členu 1, po katerem Svet, razen v posebnih primerih, ne more izvrševati izvedbenih pooblastil. Drugi sklep o komitologiji, ki spreminja in razveljavlja prvega, natančno določa tudi pogoje, pod katerimi se lahko pridržijo izvedbena pooblastila, in mednje vključuje obrazložitev. Najprej opozarja na načelo in izjemo, ki sta določena v Pogodbi. Nato natančno določa, da si lahko Svet pridrži izvedbena pooblastila v posebnih in *utemeljenih* primerih, kar mora biti določeno v temeljnem aktu. Drugi sklep o komitologiji za to, da si Svet lahko pridrži pooblastila, torej pogoju posebnosti dodaja nujnost obrazložitve. Vendar ne določa, kaj je treba razumeti pod temi pogoji[35].

44. Zato ugotavljam, da lahko v sedanjem stanju prava Skupnosti Svet izvršuje izvedbena pooblastila samo izjemoma, če dokaže, da gre za poseben primer in svojo odločitev obrazloži. Vprašati se moramo o pojmu „posebni primeri".

45. Najprej, menim, da dejstvo, da si lahko Svet pridrži izvedbena pooblastila samo v posebnih primerih, pomeni, da si jih ne more pridržati na splošno.

46. Svet si pooblastil ne more pridržati na vsem področju, ampak samo za enega ali nekatere posebne vidike področja, ki jih mora poudariti v temeljnem aktu. Akt, s katerim si Svet pridrži pooblastila, se mora torej sklicevati na posebna področja, za katera velja.

47. Posebnost okoliščin tudi zahteva, da si Svet pridrži pooblastila za določeno časovno obdobje. Nemogoče bi bilo, da bi si Svet pridržal ta pooblastila za nedoločeno obdobje. Izjemnost te odločitve pomeni, da ne more biti časovno neomejena.

48. Tako mora Svet v aktu, s katerim se odloči pridržati izvedbena pooblastila, natančno navesti, za katero posebno področje si jih bo pridržal, ob upoštevanju omejitev, ki sem jih opredelil zgoraj.

35 — V tej točki glej osnutek Pogodbe o ustavi za Evropo, ki ga je Evropska komisija soglasno sprejela 13. junija in 10. julija 2003 in ga 18. julija 2003 predala predsedniku Evropskega sveta v Rimu in ki v členu 36 z naslovom „Izvedbeni akti" povzema te pogoje v formulaciji, ki se mi zdi nekoliko bolj eksplicitna, ker določa, da „[č]e so za izvajanje zavezujočih aktov Unije potrebni enotni pogoji, se lahko s temi akti na Komisijo ali *v posebnih pravilno utemeljenih primerih* [...] na Svet ministrov prenesejo izvršilna pooblastila" (str. 35, poudarek dodan).

49. Vidimo, da je namen obrazložitve še bolj uokviriti pravico do pridržanja izvedbenih pooblastil. Po mojem mnenju gre za to, da Svet pojasni razlog, ki upravičuje takšno pridržanje pooblastil.

50. Sodišče je v zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Svetu že imelo priložnost, da se neposredno opredeli o postopkih, s katerimi si Svet pridrži izvedbena pooblastila. Tožba se je nanašala na razveljavitev dela uredbe o koordinaciji in spodbujanju ribolova, ki je izvajanje pooblastil Komisije za sprejemanje odločitev združila z uporabo postopka upravljalnega odbora, kar je po mnenju Komisije v nasprotju z izključno pristojnostjo, ki jo ima na proračunskem področju. Sodišče je v tem primeru odločilo, da pristojnost Komisije na proračunskem področju ni takšna, da bi spremenila razdelitev pristojnosti, ki izhaja iz različnih določb Pogodbe, ki pooblaščajo Svet in Komisijo za sprejemanje splošnih ali posameznih aktov[36].

51. Sodišče je tudi natančno navedlo, da: „od sprememb, ki so bile z Enotnim evropskim aktom vnesene v člen 145, si Svet lahko pridrži pravico do neposrednega uresničevanja izvedbenih pooblastil *samo v posebnih primerih, kar mora podrobno obrazložiti*“[37].

52. Tako je Sodišče od leta 1989 razsojalo, da si lahko Svet pridrži izvedbena pooblastila samo izjemoma, če to podrobno obrazloži. Drugi sklep o komitologiji je torej to sodno prakso povzel v besedilu člena 1. Treba je pogledati njegov obseg.

53. Naj opozorim, da člen 253 ES določa splošno obveznost obrazložitve za vse akte, ki jih sprejmejo institucije. Ta obveznost velja tudi za sporni uredbi[38]. Vendar mora biti obrazložitev podrobna, ker si Svet pridrži izvedbena pooblastila samo izjemoma. Po mojem mnenju je namen zahtevane podrobne obrazložitve še bolj uokviriti izjemno izvajanje Sveta izvedbenih pooblastil in upravičiti obrnitev načela in izjeme na področju podelitve pristojnosti.

36 — Točka 16.

37 — Zgoraj navedena sodba v zadevi Komisija proti Svetu (točka 10, poudarek dodan).

38 — Glej zlasti sodbo z dne 15. maja 1997 v zadevi Siemens proti Komisiji (C-278/95 P, Recueil, str. I-2507, točka 17) in sodbo Sodišča prve stopnje z dne 6. februarja 1998 v zadevi Interporc proti Komisiji (T-124/96, Recueil, str. II-231, točka 53). Na podlagi ustaljene sodne prakse ima obrazložitev dva cilja. Na eni strani zainteresiranim osebam omogoča, da se seznanijo z razlogi za sprejetje ukrepa, da bi lahko uveljavljale svoje pravice, in na drugi strani sodišču omogoča, da nadzira zakonitost ukrepa.

54. Pravo Skupnosti tako določa obveznost podrobne obrazložitve, na podlagi katere mora Svet v aktu, s katerim si pridržuje izvedbena pooblastila, predvideti obrazložitev. Ker je obrazložitev podrobna, mora ne samo določiti dejanske in pravne razloge, zaradi katerih je Svet sprejel takšno odločitev[39], ampak tudi zakaj je pomembno, da ta pooblastila izjemoma izvaja Svet in ne Komisija.

55. Vsakič ko bi si Svet pridržal ta pooblastila, ne da bi izpolnil te zahteve, bi po mojem mnenju s tem oslabil institucionalno ravnotežje na področju podelitve in izvrševanja izvedbenih pooblastil, kot izhaja iz Pogodbe.

2. Nadzor Sodišča pogojev, pod katerimi si lahko Svet pridrži izvedbena pooblastila

56. Zdaj je treba preučiti obseg nadzora, ki ga lahko ima Sodišče nad odločitvijo Sveta, da si pridrži izvedbena pooblastila. Sodišče mora nadzirati dva zgoraj opredeljena kumulativna pogoja: posebnost in obrazložitev.

57. Pravo Skupnosti daje Svetu diskrecijsko pravico, da si pridrži izvedbena pooblastila v posebnih primerih, kar mora podrobno obrazložiti. Po mojem mnenju mora Svet v okviru diskrecijske pravice določiti, kaj so ti posebni primeri, ki jih omenjata Pogodba in Drugi sklep o komitologiji. Zato ne more niti Sodišče niti nobena druga institucija Skupnosti namesto Sveta določiti, kaj so posebni primeri, v katerih lahko Svet sam izvršuje izvedbena pooblastila.

58. Po drugi strani taka odločitev ne more uiti sodnemu nadzoru[40]. Namreč, „v primerih, ko imajo institucije Skupnosti takšno diskrecijsko pravico, je upoštevanje jamstev,

39 — Z drugimi besedami, „bistveni cilj institucije" (glej sodbo z dne 19. novembra 1998 v zadevi Združeno kraljestvo proti Svetu, C-150/94, Recueil, str. I-7235, točka 26).

40 — Toliko bolj, ker je Svet vzpostavil sistem nadzora, imenovan „komitologija", za izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije. Ta sistem, ki ga je Sodišče institucionaliziralo in odobrilo, daje dodatno težo pomenu načela, po katerem v sedanjem stanju prava Skupnosti institucionalno ravnotežje zahteva, da izvedbena pooblastila izvaja Komisija v skladu s pogoji, določenimi v členu 1 Drugega sklepa o komitologiji.

ki jih podeljuje pravni red Skupnosti, [...] temeljnega pomena“[41].

59. Kot Komisija tudi jaz iz tega sklepam, da mora Sodišče tako nadzirati, ali je izvajanje diskrecijske pravice Sveta v skladu s pravom Skupnosti[42]. Sodišče se mora s tem nadzorom zlasti prepričati, ali Svet v okviru diskrecijske pravice ne odvzema vsebine in namena načelu podelitve izvedbenih pooblastil Komisiji.

60. Naj opozorim, da se sodni nadzor, ki ga izvaja Sodišče, spreminja glede na zadevna področja. V tem primeru sodita sporni uredbi v politično diskrecijsko pravico institucije[43]. Na podlagi ustaljene sodne prakse Sodišča je sodni nadzor omejen, če se nanaša na izvajanje diskrecijskih pravic zadevne institucije. Sodišče je imelo na različnih področjih priložnost razsoditi, da se nadzor, ki ga izvaja, ne more nanašati na presojo gospodarskih dejstev ali okoliščin niti na odločitve na področju gospodarske politike[44], na podlagi katerih so bili sprejeti sporni akti[45].

61. Po mojem mnenju enako velja tudi za politične okoliščine[46]. Sodišče je pristojno za preverjanje zakonitosti aktov, ne pa za izvajanje maksimalnega nadzora primernosti

41 — Sodba z dne 21. novembra 1991 v zadevi Technische Universität München (C-269/90, Recueil, str. I-5469, točka 14).

42 — Tožba (točka 21).

43 — Naj opozorim, da člen 7 ES navaja, da „[v]saka institucija deluje v mejah pristojnosti po tej pogodbi“. V okviru pristojnosti med institucijami sodišče ne more nadomestiti zakonodajalca pri političnih odločitvah, ki jih ta sprejema. V tem smislu glej Hamilton, A., *Federalist n° 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 the legislative body.“

44 — V tem smislu glej člen 33 Pogodbe ESPJ, ki je Sodišče pooblastil, da po običajni poti kaznuje kakršne koli kršitve določb Pogodbe in pravnih pravil o njenem izvajanju, vendar je omejil nadzor, ki ga izvaja, na grajanje samo očitnega neupoštevanja teh določb in pravil, če bi zaradi tega nadziral presojo celotnega gospodarskega položaja. S področja zaščitnih ukrepov glej zlasti sodbo z dne 11. februarja 1999 v zadevi Antillean Rice Mills in drugi proti Komisiji (C-390/95 P, Recueil, str. I-769) in sodno prakso Sodišča prve stopnje s področja dampinga (sodba z dne 17. julija 1998 v zadevi Thai Bicycle proti Svetu, T-118/96, Recueil, str. II-2991).

45 — Sodišče je v sodbi z dne 11. julija 1985 v zadevi Remia in drugi proti Komisiji (42/84, Recueil, str. 2545) razsodilo, da „[č]e Sodišče na splošno izvaja celotni nadzor nad tem, ali so pogoji za izvajanje člena 85(1) izpolnjeni ali ne, se zdi, da določitev sprejemljivega trajanja klavzule o nekonkuriranju, vključene v sporazum o prenosu podjetja, od Komisije zahteva presojo zapletenih gospodarskih položajev. Zato mora Sodišče omejiti nadzor, ki ga izvaja nad takšno presojo, na preverjanje spoštovanja postopkovnih pravil, zadostnosti obrazložitve, pravilnosti ugotovljenega dejanskega stanja, odsotnosti očitne napake pri presoji in zlorabe pooblastil“ (točka 34).

46 — Glej sodno prakso Sodišča s področja skupne kmetijske politike in zlasti sodbo z dne 13. novembra 1990 v zadevi Fedesa in drugi (C-331/88, Recueil, str. I-4023) ter s področja skupne trgovinske politike sodbo z dne 14. julija 1988 v zadevi Fediol proti Komisiji (187/85, Recueil, str. 4155), v kateri je Sodišče razsodilo, da je glede „morebitnih omejitev sodnega nadzora odločitve treba ugotoviti, da izhaja iz sodne prakse Sodišča (glej zlasti sodbo z dne 4. oktobra 1983 v zadevi Fediol proti Komisiji, 191/82, Recueil, str. 2913, ‚sodišče mora izvajati nadzor nad diskrecijsko pravico, podeljeno organom oblasti', točka 30), da mora Sodišče, čeprav je bila Komisiji podeljena diskrecijska pravica na zadevnem področju, preveriti, ali je Komisija spoštovala procesna jamstva, ki jih pritožnikom dajejo zadevne določbe Skupnosti, in ali ni storila očitnih napak pri presoji“ (točka 6).

njihovega sprejetja[47]. Ta nadzor se nanaša na očitno napako pri presoji, kršitev postopkovnih pravil in zlorabo pooblastil. Nadzor, ki ga Sodišče izvaja glede ugotovitve posebnosti okoliščin, ki je eden od pogojev, ki utemeljujejo pridržanje izvedbenih pooblastil Sveta, je nadzor očitne napake pri presoji. Ob upoštevanju teh ugotovitev je treba zdaj izvesti ta nadzor.

3. Nadzor Sodišča nad pridržanjem izvedbenih pooblastil Sveta

62. Preučil bom, ali je Svet spoštoval ali presegel omejitve diskrecijske pravice, ko se je odločil, da si bo pridržal izvedbena pooblastila za spremembo SKN in SP in njunih prilog.

63. Komisija in Svet se oba sklicujeta na osmo uvodno izjavo Uredbe št. 789/2001 in peto uvodno izjavo Uredbe št. 790/2001, ki sta po njunem mnenju razlog in utemeljitev tega, da si Svet pridrži izvedbena pooblastila.

64. Najprej naj pojasnim, da se zahteva po posebnosti, ki jo določa pravo Skupnosti, ne nanaša na določbe, ki jih je treba spremeniti, ampak na posebni okvir, v katerem nastane pridržanje izvedbenih pooblastil, čeprav se takšno pridržanje pooblastil nanaša samo na nekatere posebne vidike SKN in SP. Dejstvo, da si Svet pridrži izvedbena pooblastila samo za spremembo nekaterih vidikov spornih uredb, ne vpliva na zahtevo, da mora biti izpolnjeno načelo posebnosti. V skladu s pravom Skupnosti tako niso spremembe tiste, ki morajo biti posebne, ampak okoliščine, v katerih si Svet pridrži izvedbena pooblastila.

65. Ob branju osme uvodne izjave Uredbe št. 789/2001 in pete uvodne izjave Uredbe št. 790/2001 je jasno, da je njuna vsebina skoraj enaka. Razlog, ki ga je Svet navedel, da si je pridržal izvedbena pooblastila na področju vizumske politike, je namreč enak razlogu, navedenem za področje politike glede meja. V skladu z besedilom teh uvodnih izjav torej mislim, da gre za standardno formulacijo, v kateri je edini spremenjeni element področje, ki ga uredba zadeva. Vendar ta podobnost po mojem mnenju ne sme izključiti možnosti, da lahko vsebina dopušča ugotovitev posebnosti oko-

47 — Sodišče je v sodbi z dne 17. decembra 1981 v zadevi Ludwigshafener Walzmühle Erling in drugi proti Svetu in Komisiji (od 197/80 do 200/80, 243/80, 245/80 in 247/80, Recueil, str. 3211) razsodilo, da „pristojne institucije Skupnosti pri določitvi svoje politike na tem področju uživajo široko diskrecijsko pravico ne samo pri določanju dejanskih temeljev svojega ravnanja, ampak tudi pri opredelitvi svojih ciljev v okviru napovedi, ki jih vsebuje Pogodba, in izbiri ustreznih instrumentov“ (točka 37).

liščin, ki utemeljujejo pridržanje pooblastil.

66. Pri nadaljnjem branju enakih uvodnih izjav spornih uredb opažam, da Svet, potem ko je opozoril, da je treba sprejeti izvedbene sklepe za spremembo in posodobitev nekaterih določb SKN in SP in njunih prilog, navaja, da je „primerno torej v aktu Skupnosti določiti postopek, po katerem naj se ti izvedbeni ukrepi sprejmejo“[48].

67. S tem ko je določil splošen postopek za določeno področje, naj gre za prošnje za vizume v okviru Uredbe št. 789/2001 ali mejne kontrole in nadzor v okviru Uredbe št. 790/2001, Svet ni upošteval posebnosti pridržanja izvedbenih pooblastil, ki je določena v Pogodbi.

68. Svet se je odločil za vzpostavitev splošnega izvedbenega okvira za izvajanje izvedbenih pooblastil za zadevne spremembe, ki se nanašajo na SKN in SP. Kot smo videli zgoraj, je to, da se pooblastila pridržijo za celotno področje, v nasprotju s samo zahtevo po posebnosti. V tem primeru se splošni postopek, ki ga priporoča Svet, nanaša na vse spremembe, ki zahtevajo sprejetje izvedbenih sklepov na področjih prošenj za vizume in mejnih kontrol.

69. Ta namen je v nasprotju z institucionalnim ravnotežjem, vzpostavljenim po sprejetju Enotnega evropskega akta in določitvi izrednega značaja pridržanja izvedbenih pooblastil Sveta, ker Svetu omogoča, da na splošno in ne samo v izjemnih primerih sprejme zadevne izvedbene sklepe na teh dveh področjih.

70. Tako odločitev Sveta, da si v okviru spornih uredb pridrži izvedbena pooblastila, krši člen 202 ES in člen 1 Drugega sklepa o komitologiji, ker ne določa posebnosti okoliščin, v katerih je treba pridržati izvedbena pooblastila. Iz tega izhaja, da je tožbeni razlog, ki ga navaja Komisija, utemeljen. Zato ni treba preučiti drugega tožbenega razloga.

71. Iz zgoraj navedenih ugotovitev izhaja, da je treba sporni uredbi razveljaviti.

48 — Sedma uvodna izjava Uredbe št. 789/2001 in četrta uvodna izjava Uredbe št. 790/2001.

C – *Stroški*

72. V skladu s členom 69(2) Poslovnika se Svetu naloži plačilo stroškov. Na podlagi člena 69(4) tega poslovnika Kraljevina Španija in Kraljevina Nizozemska kot intervenientki nosita svoje stroške.

IV – Predlog

73. Ob upoštevanju teh ugotovitev Sodišču predlagam, naj:

1. razveljavi Uredbo Sveta (ES) št. 789/2001 z dne 24. aprila 2001, s katero se Svetu pridržijo izvedbena pooblastila v zvezi z nekaterimi podrobnejšimi predpisi in praktičnimi postopki preverjanja prošenj za vizume;

2. razveljavi Uredbo Sveta (ES) št. 790/2001 z dne 24. aprila 2001, s katero se Svetu pridržijo izvedbena pooblastila v zvezi z nekaterimi podrobnejšimi predpisi in praktičnimi postopki izvajanja mejnih kontrol in nadzora;

3. Svetu Evropske unije naloži plačilo stroškov in

4. odloči, da Kraljevina Španija in Kraljevina Nizozemska nosita svoje stroške.