



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

16. juuli 2015 *

Tühistamishagi — Määrus (EL) nr 1289/2013 — Artikli 1 punktid 1 ja 4 — Määrus (EÜ) nr 539/2001 — Artikli 1 lõike 4 punkt f — ELTL artikkel 290 — Viisanõude vabastuse peatamine — Joonealuse märkuse lisamine — Seadusandliku akti muutmine

Kohtuasjas C-88/14,

mille ese on ELTL artikli 263 alusel 21. veebruaril 2014 esitatud tühistamishagi,

Euroopa Komisjon, esindajad: B. Smulders, B. Martenczuk ja G. Wils,

hageja,

versus

Euroopa Parlament, esindajad: L. Visaggio, A. Troupiotis ja A. Pospíšilová Padowska,

ja

Euroopa Liidu Nõukogu, esindajad: K. Pleśniak ja K. Michoel,

kostjad,

keda toetab:

Tšehhi Vabariik, esindajad: M. Smolek, D. Hadroušek ja J. Škeřík,

menetlusse astuja,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president V. Skouris, asepresident K. Lenaerts (ettekandja), kodade presidendid A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz ja J.-C. Bonichot, kohtunikud A. Rosas, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund ja J. L. da Cruz Vilaça,

kohtujurist: P. Mengozzi,

kohtusekretär: vanemametnik L. Hewlett,

arvestades kirjalikus menetluses ja 9. märtsi 2015. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 7. mai 2015. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Euroopa Komisjon palub oma hagiavalduses tühistada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1289/2013, millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 539/2001, milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud (ELT L 347, lk 74), artikli 1 punktid 1 ja 4, kuivõrd nende sätetega on komisjonile antud delegeeritud pädevus ELTL artikli 290 lõike 1 tähenduses, mitte rakenduspädevus ELTL artikli 291 lõike 2 tähenduses.

Õiguslik raamistik

Määrus (EÜ) nr 539/2001

- 2 Nõukogu 15. märtsi 2001. aasta määruse (EÜ) nr 539/2001, milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud (EÜT L 81, lk 1; ELT eriväljaanne 19/04, lk 65), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrusega (EL) nr 610/2013 (ELT L 182, lk 1) (edaspidi „määrus nr 539/2001“), põhjendus 5 on sõnastatud järgmiselt:

„Need kolmandad riigid, kelle kodanike suhtes kehtib viisakohustus, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest vabastatud, määratakse kindlaks igal üksikjuhul eraldi, hinnates mitmesuguseid kriteeriume, mis käsitlevad muu hulgas ebaseaduslikku sissetõulet, avalikku korda ja julgeolekut ning Euroopa Liidu välissuhteid kolmandate riikidega, kusjuures võetakse arvesse ka piirkondliku ühtekuuluvuse ja vastastikkusega seotud seiku. Tuleks ette näha ühenduse mehhanism, mis võimaldaks rakendada seda vastastikkuse põhimõtet, kui üks [...] käesoleva määruse II lisasse kantud [kolmandatest] riikidest otsustab kehtestada ühe või mitme liikmesriigi kodanike suhtes viisanõude.”
[täpsustatud tõlge]

- 3 Määruse nr 539/2001 artikli 1 lõigetes 1 ja 2 on ette nähtud:

„1. I lisa esitatud nimekirjas olevate kolmandate riikide kodanikelt nõutakse liikmesriigi välispiiri ületamisel viisat.

[...]

2. II lisa olevas loendis nimetatud kolmandate riikide kodanikud vabastatakse lõikes 1 esitatud kohustusest viibimise puhul, mis ei ületa 90 päeva mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul.

[...]”.

- 4 Sama määruse artikli 1 lõikes 4 oli ette nähtud vastastikkuse põhimõtte rakendamise mehhanism, mis võidi käivitada reaktsioonina sellele, kui II lisa nimekirjas esinev kolmas riik kehtestab mõne liikmesriigi kodanike suhtes viisanõude.

Määrus nr 1289/2013

- 5 Määruse nr 1289/2013 artikli 1 punkti 1 alapunktiga a muudeti määruse nr 539/2001 artikli 1 lõiget 4 järgmiselt:

„Kui II lisas loetletud kolmas riik kohaldab vähemalt ühe liikmesriigi kodanike suhtes viisanõuet, kohaldatakse järgmisi sätteid:

- a) 30 päeva jooksul pärast seda, kui kolmas riik on viisanõude rakendanud, või juhul kui 9. jaanuaril 2014 kehtiv viisanõue säilitatakse 30 päeva jooksul alates nimetatud kuupäevast, teatab asjaomane liikmesriik sellest kirjalikult Euroopa Parlamendile, nõukogule ja komisjonile.

[...]

Komisjon avaldab kõnealust teadet käsitleva teabe viivitamata Euroopa Liidu Teatajas, sealhulgas teabe viisanõude rakendamise kuupäeva ning asjaomaste reisidokumentide ja viisade liigi kohta.

[...]

- e) kui asjaomane kolmas riik ei ole viisanõuet kaotanud, toimib komisjon hiljemalt kuus kuud arvates punkti a kolmandas lõigus osutatud avaldamiskuupäevast ning seejärel vähemalt iga kuue kuu tagant ajavahemiku jooksul, mille kogukestus ei tohi ületada punktis f osutatud delegeeritud õigusakti jõustumise või sellele vastuväite esitamise kuupäeva, järgmiselt:

- i) võtab asjaomase liikmesriigi palvel või omal algatusel vastu rakendusakti, millega peatatakse ajutiselt kuni kuueks kuuks asjaomase kolmanda riigi kodanike teatavate kategooriate suhtes viisanõude vabastus. [...]

[...]

- f) kui asjaomane kolmas riik ei ole 24 kuu jooksul arvates punkti a kolmandas lõigus osutatud avaldamiskuupäevast viisanõuet kaotanud, võtab komisjon kooskõlas artikliga 4b vastu delegeeritud õigusakti, millega peatatakse ajutiselt 12 kuuks kõnealuse kolmanda riigi kodanike suhtes II lisa kohaldamine. Rakendusaktiga määratakse kindlaks II lisa kohaldamise peatamise alguskuupäev, mis saabub 90 päeva jooksul rakendusakti jõustumisest, võttes arvesse liikmesriikide konsulaatide käsutuses olevaid ressursse, ning muudetakse vastavalt II lisa. Sellise muudatuse tegemiseks lisatakse asjaomase kolmanda riigi nime järele viide joonealusele märkusele, milles märgitakse, et kõnealuse kolmanda riigi suhtes on viisanõudest vabastus peatatud ning täpsustatakse selle peatamise kestus.

Asjaomase kolmanda riigi kodanike suhtes II lisa kohaldamise peatamise alguskuupäevast või kui delegeeritud õigusaktile on vastavalt artikli 4b lõikele 5 esitatud vastuväide, kaotab punkti e kohaselt vastu võetud asjaomast kolmandat riiki käsitlev rakendusakt kehtivuse.

Kui komisjon esitab punktis h osutatud seadusandliku ettepaneku, pikendatakse käesoleva punkti esimeses lõigus osutatud peatamise kestust kuue kuu võrra. Samas lõigus osutatud joonealust märkust muudetakse vastavalt.

Ilma et see piiraks artikli 4 kohaldamist, nõutakse delegeeritud õigusaktiga hõlmatud kolmanda riigi kodanikelt kõnealuse peatamise kestuse ajal liikmesriikide välispiiride ületamisel viisa olemasolu;

[...]

- h) kui asjaomane kolmas riik ei ole punktis f osutatud delegeeritud õigusakti jõustumisest kuue kuu jooksul viisanõuet kaotanud, võib komisjon esitada käesoleva määruse muutmiseks seadusandliku ettepaneku, et viia viide asjaomasele kolmandale riigile II lisast üle I lissasse;
- i) punktides e, f ja h osutatud menetlused ei mõjuta komisjoni õigust esitada mis tahes ajal seadusandlik ettepanek käesoleva määruse muutmiseks, et viia viide asjaomasele kolmandale riigile II lisast üle I lissasse;
- j) kui asjaomane kolmas riik kaotab viisanõude, teatab asjaomane liikmesriik sellest viivitamata Euroopa Parlamendile, nõukogule ja komisjonile. Komisjon avaldab vastava teate viivitamata Euroopa Liidu Teatajas.

Asjaomase kolmanda riigi kohta punkti e kohaselt vastu võetud rakendusakt või punkti f kohaselt vastu võetud delegeeritud õigusakt kaotab kehtivuse seitse päeva pärast käesoleva punkti esimeses lõigus osutatud avaldamist. [...] Punkti f esimeses lõigus viidatud joonealune märkus kustutatakse asjaomase delegeeritud õigusakti kehtivuse kaotamisel. Komisjon avaldab teabe kõnealuse kehtivuse kaotamise kohta viivitamata Euroopa Liidu Teatajas.

[...]”.

- 6 Määruse nr 1289/2013 artikli 1 punktiga 4 lisati määrusesse nr 539/2001 artikkel 4b, milles on täpsustatud tingimused, mida järgides on komisjonil määrusega nr 1289/2013 muudetud määruse nr 539/2001 (edaspidi „muudetud määrus nr 539/2001”) artikli 1 lõike 4 punktis f sätestatud õigus võtta vastu delegeeritud õigusakte. Muudetud määruse nr 539/2001 artikli 4b lõigetes 2, 3 ja 5 on sätestatud:

„2. Artikli 1 lõike 4 punktis f osutatud õigus võtta vastu delegeeritud õigusakte antakse komisjonile viieks aastaks alates 9. jaanuarist 2014. Komisjon esitab delegeeritud volituste kohta aruande hiljemalt üheksa kuud enne viieaastase tähtaja möödumist. Volituste delegeerimist pikendatakse automaatselt samaks ajavahemikuks, välja arvatud juhul, kui Euroopa Parlament või nõukogu esitab selle suhtes vastuväite hiljemalt kolm kuud enne iga ajavahemiku lõppemist.

3. Euroopa Parlament ja nõukogu võivad artikli 1 lõike 4 punktis f osutatud volituste delegeerimise igal ajal tagasi võtta. [...]

[...]

5. Artikli 1 lõike 4 punkti f alusel vastu võetud delegeeritud õigusakt jõustub üksnes juhul, kui Euroopa Parlament ega nõukogu ei ole nelja kuu jooksul pärast õigusakti teatavastegemist Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitanud selle suhtes vastuväidet või kui Euroopa Parlament ja nõukogu on enne selle tähtaja möödumist komisjonile teatanud, et nad ei esita vastuväidet. Euroopa Parlamendi või nõukogu algatusel pikendatakse seda tähtaega kahe kuu võrra.”

Poolte nõuded ja menetlus Euroopa Kohtus

- 7 Komisjon palub Euroopa Kohtul:
- tühistada määruse nr 1289/2013 artikli 1 punkt 1 ja artikli 1 punkt 4 osas, milles sellega lisati määrusesse nr 539/2001 uus artikkel 4b;
 - jätta tühistatud sätete ja nende alusel võetud rakendusmeetmete tagajärjed kehtima seni, kuni nende sätete asendamiseks on mõistliku aja jooksul vastu võetud aktid kooskõlas EL toimimise lepinguga, nii nagu seda on tõlgendatud Euroopa Kohtu otsuses, ja

— mõista kohtukulud välja kostjatelt.

- 8 Teise võimalusena juhuks, kui Euroopa Kohus leiab, et need sätted on ülejäänud määrusest nr 1289/2013 lahutamatud, palub komisjon Euroopa Kohtul määruse tervikuna tühistada.
- 9 Parlament ja nõukogu paluvad Euroopa Kohtul jätta hagi rahuldamata ja mõista kohtukulud välja komisjonilt. Juhuks kui Euroopa Kohus määruse nr 1289/2013 osaliselt või täielikult tühistab, palub nõukogu teise võimalusena Euroopa Kohtul jätta tühistatud sätete ja nende alusel vastu võetud kõikide õigusaktide tagajärjed kehtima seni, kuni mõistliku aja jooksul jõustub nende sätete asendamiseks vastu võetud uus õigusakt.
- 10 Tšehhi Vabariigil lubati kostjate nõuete toetuseks menetlusse astuda.

Hagi

- 11 Komisjon põhjendab oma hagi üheainsa väitega, et on rikutud ELTL artikleid 290 ja 291. Komisjon leiab, et muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punktiga f on talle ekslikult antud delegeeritud pädevus. Hagiavalduses esitatud nõuetes palub ta tühistada ka määruse artikli 4b, kuna komisjoni sõnul on see artikkel, milles on täpsustatud tingimusi, mis kehtivad ühelt poolt määruse artikli 1 lõike 4 punktiga f komisjonile antud delegeeritud pädevuse suhtes, ja viimati nimetatud säte lahutamatu seotud.

Esimest korda repliigis esitatud argumendi vastuvõetavus

- 12 Nõukogu väidab, et vastuvõetamatu on komisjoni argument, mille ta esitas esimest korda repliigis ja mille kohaselt eeldusel, et liidu seadusandjal on kaalutlusruum, kui ta määrab kindlaks, kas meede kujutab endast seadusandliku akti „muudatust” ELTL artikli 290 lõike 1 tähenduses, põhineb komisjonile muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punktiga f delegeeritud pädevuse andmine ilmsel veal.
- 13 Nagu nähtub Euroopa Kohtu kodukorra artikli 127 lõikest 1, on menetluse käigus uute väidete esitamine keelatud, välja arvatud juhul, kui need tuginevad faktilistele ja õiguslikele asjaoludele, mis on tulnud ilmsiks menetluse käigus. Argument, millega laiendatakse varem hagimenetluse algatusdokumendis otseselt või kaudselt esitatud väidet, tuleb siiski tunnistada vastuvõetavaks (vt selle kohta kohtuotsused *Itaalia vs. komisjon*, C-66/02, EU:C:2005:768, punktid 85 ja 86, ning *Naipes Heraclio Fournier vs. Siseturu Ühtlustamise Amet*, C-311/05 P, EU:C:2007:572, punktid 58 ja 59).
- 14 Komisjoni repliigis esitatud argument kuulub hagiavalduses esitatud väite juurde, mis puudutab ELTL artiklite 290 ja 291 rikkumist, ning laiendab seda. Argumendi eesmärk on nimelt põhjendada väidet, et muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punkt f on õigusvastane, kuna selle sättega on komisjonile antud delegeeritud pädevus ELTL artikli 290 lõike 1 tähenduses. Järelikult ei saa seda argumenti pidada uueks väiteks.
- 15 Nõukogu esitatud vastuvõetamatuse väide tuleb seega tagasi lükata.

Sisulised küsimused

Poolte argumendid

- 16 Komisjon väidab, et muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punktiga f on rikutud ELTL artikleid 290 ja 291, kuna sellega on talle ekslikult antud delegeeritud pädevus.

- 17 Ta väidab sellega seoses esiteks, et määruse artikli 1 lõike 4 punkti f alusel vastu võetud õigusakt ei täienda seda määrust. Niisugune õigusakt on vastu võetud määruse rakendamiseks. Sellega rakendatakse nimelt konkreetsele olukorrale norme, mis on seadusandlikus aktis juba sätestatud. Komisjon rõhutab sellega seoses, et see säte annab talle üksnes väga nõrga või suisa olematu kaalutusõiguse.
- 18 Kui muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punkti e alusel vastu võetud õigusakti käsitatakse seadusandliku akti rakendusmeetmena, siis määruse artikli 1 lõike 4 punktis f käsitletud õigusakt tuleks seda enam selliseks kvalifitseerida. Nimelt on komisjonil määruse artikli 1 lõike 4 punkti e alusel otsuse tegemisel teatud kaalutusruum, mis aga puudub, kui ta võtab vastu määruse artikli 1 lõike 4 punktis f nimetatud delegeeritud akti.
- 19 Teiseks ei too viimati nimetatud sätte alusel vastu võetud õigusakt kaasa seadusandliku akti muutmist ELTL artikli 290 lõike 1 tähenduses.
- 20 Komisjon väidab, et seadusandliku akti muutmine eeldab, et muudetavad elemendid olid selles aktis juba olemas. ELTL artikli 290 lõike 1 tähenduses muutmine toob kaasa seadusandliku akti normatiivse sisu muutmise. Muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punkti f alusel õigusakti vastuvõtmine aga ei too kaasa asjaomasele kolmandale riigile tehtud viite kõrvaldamist määruse II lisast ja selle kandmist määruse I lisasse. Viimati nimetatud muudatuse tegemine kõnealusesse seadusandlikku akti peaks vastavalt määruse artikli 1 lõike 4 punktile h toimuma seadusandliku tavamenetluse teel. Pealegi ei sisalda muudetud määrus nr 539/2001 peatamise meetme esemeks olevate kolmandate riikide loetelu, mille normatiivset sisu määruse artikli 1 lõike 4 punktis f ette nähtud delegeeritud akt muudaks. Vastupidi, need riigid tuleb kindlaks teha määrusega kehtestatud kriteeriumide alusel. Delegeeritud akt, millega nende kriteeriumide alusel peatatakse piiratud ajaks viisanõudest vabastuse kohaldamine, üksnes rakendab kõnealust seadusandlikku akti seda täiendamata ega muutmata.
- 21 Isegi kui joonealuse märkuse lisamine seadusandlikku akti kujutab endast üldjuhul muudatust, mis tuleb teha delegeeritud aktiga, leiab komisjon, et käesoleval juhul on kõnealuses sättes ette nähtud joonealuse märkuse lisamine puhttehniline instrument, mille kasutamist on kuritarvitatud, et maskeerida rakendusakt delegeeritud aktiks.
- 22 Joonealuse märkuse lisamine läheb lisaks vastuollu ka sooviga muuta vastastikkuse põhimõtte rakendamise mehhanism automaatseks ja toob kaasa palju probleeme selle mehhanismi konkreetsetes toimimises. Muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punkti f kolmandas lõigus ette nähtud olukorras, kus komisjon teeb seadusandliku ettepaneku, ei ole selles sättes täpsustatud, kuidas joonealuse märkuse muutmine, mis selles on ette nähtud, peab toimuma ja kuidas see märkus tuleb kustutada, kui seadusandlikku ettepanekut vastu ei võeta. Lisaks, määruse artikli 1 lõike 4 punktis j nimetatud juhuks, kui asjaomane kolmas riik kaotab viisanõude, ei ole määruses täpsustatud menetlust, mida järgides tuleks määruse artikli 1 lõike 4 punkti f alusel lisatud joonealune märkus kustutada.
- 23 Kolmandaks väidab komisjon repliigis, et eeldusel, et liidu seadusandjal on kaalutusruum, kui ta määrab kindlaks, kas meede kujutab endast seadusandliku akti „muudatust” ELTL artikli 290 lõike 1 tähenduses, põhineb komisjonile muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punktiga f delegeeritud pädevuse andmine ilmsel veal.
- 24 Ta selgitab sellega seoses esiteks, et nimetatud sätte alusel vastu võetud õigusakti poliitiline tundlikkus või tõsidus ei puuduta küsimust, kas selle aktiga muudetakse seadusandlikku akti ELTL artikli 290 lõike 1 tähenduses.

- 25 Teiseks, võttes arvesse, et muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punktiga f on komisjonile antud üksnes piiratud või suisa olematu kaalutusõigus, tekib küsimus, milline eesmärk võib olla vastuväidete esitamise õigusel, mis liidu seadusandjal on ELTL artikli 290 kohaselt. Vastuväidete esitamise õigus seisneb käesoleval juhul rakendusmeetme suhtes kasutatavas vetoõiguses, mis ei ole ELTL artikli 290 eesmärgiga kooskõlas.
- 26 Kolmandaks märgib komisjon, et määruse artikli 4b lõigete 2 ja 3 kohaselt on delegeeritud volituste keetus ajaliselt piiratud ja need võidakse tagasi võtta. Kuna määruse artikli 1 lõike 4 punktis f ette nähtud delegeeritud akti vastuvõtmine on siiski muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõikega 4 kehtestatud vastastikkuse põhimõtte rakendamise üldise mehhanismi lahutamatu osa, kinnitab komisjon, et see mehhanism ei saaks enam toimida pärast delegeeritud volituste tähtaja lõppemist või delegerimise tagasivõtmist.
- 27 Parlament ja nõukogu, keda toetab Tšehhi Vabariik, väidavad, et määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punktiga f on komisjonile antud õigus seda määrust ELTL artikli 290 lõike 1 tähenduses muuta. Seega ei teinud liidu seadusandja ilmset viga ega toiminud ebamõistlikult, kui ta andis komisjonile delegeeritud pädevuse. Vastupidi, ta jäi oma kaalutusõiguse piiridesse.

Euroopa Kohtu hinnang

- 28 Kohtupraktikast tuleneb, et liidu seadusandjal on kaalutusõigus selle üle otsustamisel, kas anda komisjonile delegeeritud pädevus ELTL artikli 290 lõike 1 alusel või rakenduspädevus ELTL artikli 291 lõike 2 alusel (kohtuotsus komisjon vs. parlament ja nõukogu, C-427/12, EU:C:2014:170, punkt 40). Seda kaalutusõigust tuleb kasutada ELTL artiklites 290 ja 291 ette nähtud tingimusi järgides.
- 29 Mis puudutab delegeeritud pädevuse andmist, siis nähtub ELTL artikli 290 lõikest 1, et seadusandliku aktiga võidakse komisjonile delegeerida õigus võtta vastu muid kui seadusandlikke akte, mis on üldkohaldatavad ja mis täiendavad või muudavad seadusandliku akti teatavaid mitteolemuslikke osi. Vastavalt selle sätte teisele lõigule peavad volituste delegerimise eesmärgid, sisu, ulatus ja keetus olema delegatsiooni sisaldavas seadusandlikus aktis sõnaselgelt kindlaks määratud. See nõue tähendab, et delegeeritud pädevuse andmise eesmärk on selliste eeskirjade kehtestamine, mis on osa seadusandliku alusaktiga määratletud õiguslikust raamistikust (kohtuotsus komisjon vs. parlament ja nõukogu, C-427/12, EU:C:2014:170, punkt 38).
- 30 Mis puudutab rakenduspädevuse andmist, siis on ELTL artikli 291 lõikes 2 sätestatud, et liidu õiguslikult siduvate aktidega antakse niisugune pädevus komisjonile või nõuetekohaselt põhjendatud erijuhtudel ja ELL artiklites 24 ja 26 ette nähtud juhtudel nõukogule, kui nende aktide rakendamiseks on vaja ühetaolisi tingimusi. Talle antud rakenduspädevuse teostamisel on asjaomase institutsiooni ülesanne täpsustada seadusandliku akti sisu, et tagada selle rakendamine kõigis liikmesriikides ühetaolistel tingimustel (vt kohtuotsus komisjon vs. parlament ja nõukogu, C-427/12, EU:C:2014:170, punkt 39).
- 31 Lisaks nähtub Euroopa Kohtu praktikast, et rakenduspädevuse teostamisel ei või komisjon seadusandlikku akti – isegi selle mitteolemuslikke osi – muuta ega täiendada (kohtuotsus parlament vs. komisjon, C-65/13, EU:C:2014:2289, punkt 45).
- 32 Vastupidi komisjoni väidetele ei ole seadusandliku aktiga talle antud kaalutusõiguse olemasolu ega ulatus asjakohased selle kindlakstegemisel, kas komisjoni vastuvõetav õigusakt kuulub ELTL artikli 290 või ELTL artikli 291 kohaldamisalasse. ELTL artikli 290 lõike 1 sõnastusest ilmneb nimelt, et see, kas on õiguspärane liidu seadusandja otsus anda komisjonile delegeeritud pädevus, sõltub üksnes sellest, kas õigusaktid, mis institutsioon talle antud pädevuse alusel peab vastu võtma, on üldkohaldatavad ja täiendavad või muudavad seadusandliku akti mitteolemuslikke osi.

- 33 Käesolevas asjas ei sea komisjon kahtluse alla, et muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punktiga f on talle antud õigus võtta vastu üldkohaldatavaid akte, mis puudutavad üksnes seadusandliku akti mitteolemuslikke osi. Peale selle ei eita kostjad komisjoni nende argumentide põhjendatust, mille kohaselt nende aktidega ei täiendata kõnealust seadusandlikku akti ELTL artikli 290 lõike 1 tähenduses.
- 34 Neil asjaoludel tuleb analüüsida, kas liidu seadusandja jäi käesoleva kohtuotsuse punktis 28 meenutatud kaalutusõiguse raamidesse, kui ta andis komisjonile määruse artikli 1 lõike 4 punktis f pädevuse ELTL artikli 290 lõike 1 tähenduses „muuta” määruse normatiivset sisu (vt selle kohta kohtuotsus komisjon vs. parlament ja nõukogu, C-427/12, EU:C:2014:170, punktid 40 ja 52).
- 35 Selles osas tuleb meenutada, et nagu nähtub määruse nr 539/2001 põhjendusest 5, on määruse eesmärk kehtestada mehhanism, mis võimaldaks rakendada vastastikkuse põhimõtet, kui üks käesoleva määruse II lisasse kantud kolmandatest riikidest otsustab kehtestada ühe või mitme liikmesriigi kodanike suhtes viisanõude. See mehhanism koosneb sisuliselt kolmest etapist.
- 36 Muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punktis e on liidu esimese reaktsioonina asjaomase kolmanda riigi tegevusele ette nähtud, et komisjon võtab vastu rakendusakti, millega peatatakse kuueks kuuks – mida võib pikendada kuni kuue kuu pikkuste täiendavate ajavahemike võrra – asjaomase kolmanda riigi kodanike teatavate kategooriate suhtes viisanõude vabastus.
- 37 Muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punkt f on seotud vastastikkuse põhimõtte rakendamise mehhanismi teise etapiga. Kui hoolimata viisavabaduse valikulisest peatamisest, mis tuleneb määruse artikli 1 lõike 4 punkti e alusel vastu võetud rakendusaktist, jätab asjaomane kolmas riik oma viisanõude jõusse vähemalt ühe liikmesriigi kodanike suhtes, siis on määruse artikli 1 lõike 4 punktis f ette nähtud, et komisjon võtab vastu delegeeritud akti, millega peatatakse 12 kuuks kõnealuse kolmanda riigi kõigi kodanike suhtes viisanõude vabastus, mis tuleneb sellest, et riik on kantud määruse II lisasse, ning teeb lisas viite „joonealusele märkusele, milles märgitakse, et kõnealuse kolmanda riigi suhtes on viisanõudest vabastus peatatud, ning täpsustatakse selle peatamise kestus”.
- 38 Vastastikkuse põhimõtte rakendamise mehhanismi kolmas etapp on seotud viisanõude püsiva taastamisega ja seega asjaomasele kolmandale riigile tehtud viite kandmisega muudetud määruse nr 539/2001 II lisast I lisasse, mis tähendab, et tuleb kasutada seadusandlikku tavamenetlust. Nii on määruse artikli 1 lõike 4 punktis h sätestatud, et kui asjaomane kolmas riik ei ole delegeeritud õigusakti jõustumisest kuue kuu jooksul viisanõuet kaotanud, võib komisjon esitada määruse muutmiseks seadusandliku ettepaneku kande üleviimiseks. Kui komisjon teeb sellise seadusandliku algatuse, pikendatakse määruse artikli 1 lõike 4 punkti f alusel vastu võetud aktist tulenevat peatamisperioodi kuue kuu võrra.
- 39 Vastastikkuse põhimõtte rakendamise mehhanismi iseloomustavad seega kasvava poliitilise tundlikkuse ja tõsidusega meetmed, millele vastavad erinevat laadi instrumendid.
- 40 Vastupidi komisjoni väidetele ei saa asjaolu, et vastastikkuse põhimõtte rakendamise mehhanismi esimeses etapis vastu võetud akt on kvalifitseeritud rakendusmeetmeks, iseenesest kaasa tuua seda, et mehhanismi teises etapis võetud akt tuleb samuti kvalifitseerida rakendusaktiks.
- 41 Mis puudutab küsimust, kas muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punktiga f on komisjonile antud õigus seda määrust ELTL artikli 290 lõike 1 tähenduses muuta, siis tuleb märkida, et vastavalt määruse nr 539/2001 artikli 1 lõikele 1 nõutakse määruse I lisas esitatud nimekirjas olevate kolmandate riikide kodanikelt liikmesriigi välispiiri ületamisel viisat. Määruse artikli 1 lõike 2 kohaselt vabastatakse määruse II lisas olevas loendis nimetatud kolmandate riikide kodanikud sellisest kohustusest viibimise puhul, mis ei ületa 90 päeva mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul.

- 42 Muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punkti f alusel vastu võetud aktiga taastatakse 12 või 18 kuuks viisanõue määruse II lisas esitatud nimekirjas oleva kolmanda riigi kõigi kodanike suhtes viibimise korral, mis määruse artikli 1 lõike 2 kohaselt on sellisest nõudest vabastatud. Kõigi nende kodanike jaoks muudab määruse artikli 1 lõike 4 punkti f alusel vastu võetud akt seega asjaomase seadusandliku akti normatiivset sisu, olgugi et ajutiselt. Peale ajutisuse on selle sätte alusel vastu võetud akti tagajärjed kõigiti identsed nendega, mis tulenevad kolmandat riiki puudutava kande formaalsest üleviimisest muudetud määruse nr 539/2001 II lisast I lisasse.
- 43 Määruse II lisasse kolmanda riigi nime juurde joonealusele märkusele viite tegemine, mis on selles sättes ette nähtud, annab tunnistust, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 64 märkis, liidu seadusandja soovist lisada selle sätte alusel vastu võetud akt muudetud määrusesse nr 539/2001 endasse.
- 44 Neil asjaoludel on liidu seadusandja andnud komisjonile õiguse ELTL artikli 290 lõike 1 tähenduses muuta seadusandliku akti normatiivset sisu.
- 45 Seda järeldust ei lükka ümber komisjoni argumendid võimalike raskuste kohta, mis tulenevad vajadusest määruse nr 539/2001 II lisasse tehtud joonealust märkust hiljem kohandada või pädevuse delegeerimisele omastest tunnistest, nagu ajaline piiratus, tagasivõtmise võimalus ning parlamendi ja nõukogu õigus esitada vastuväiteid.
- 46 Sellised raskused ei mõjuta nimelt seda, kas komisjonile muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punktiga f antud pädevuse eesmärk on selle seadusandliku akti normatiivset sisu ELTL artikli 290 lõike 1 tähenduses muuta, mida käesoleva kohtuotsuse punktis 31 viidatud kohtupraktikast nähtuvalt saab teha üksnes delegeeritud pädevust teostades.
- 47 Ainus väide, millega komisjon oma hagi põhjendas, tuleb seega põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.
- 48 Järelikult tuleb hagi jätta rahuldamata.

Kohtukulud

- 49 Kodukorra artikli 138 lõike 1 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna parlament ja nõukogu on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja komisjon on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista komisjonilt. Vastavalt kodukorra artikli 140 lõikele 1, mille kohaselt menetlusse astunud liikmesriigid kannavad ise oma kohtukulud, tuleb Tšehhi Vabariigi kohtukulud jätta tema enda kanda.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

- 1. Jätta hagi rahuldamata.**
- 2. Mõista kohtukulud välja Euroopa Komisjonilt.**
- 3. Jätta Tšehhi Vabariigi kohtukulud tema enda kanda.**

Allkirjad