



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

16. srpnja 2015.*

„Tužba za poništenje – Uredba (EU) br. 1289/2013 – Članak 1. točke 1. i 4. – Uredba (EZ) br. 539/2001 – Članak 1. stavak 4. točka (f) – Članak 290. UFEU-a – Suspenzija izuzeća od zahtjeva za vizu – Umetanje bilješke na dnu stranice – Izmjena zakonodavnog akta“

U predmetu C-88/14,

povodom tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a, podnesene 21. veljače 2014.,

Europska komisija, koju zastupaju B. Smulders, B. Martenczuk i G. Wils, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Europskog parlamenta, koji zastupaju L. Visaggio, A. Troupiotis i A. Pospíšilová Padowska, u svojstvu agenata,

Vijeća Europske unije, koje zastupaju K. Pleśniak i K. Michoel, u svojstvu agenata,

tuženika,

koje podupire:

Češka Republika, koju zastupaju M. Smolek, D. Hadroušek i J. Škeřík, u svojstvu agenata,

intervenijent,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts (izvjestitelj), potpredsjednik, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz i J.-C. Bonichot, predsjednici vijeća, A. Rosas, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund i J. L. da Cruz Vilaça, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: L. Hewlett, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 9. ožujka 2015.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 7. svibnja 2015.,

* Jezik postupka: engleski

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Europska komisija svojom tužbom zahtijeva poništenje članka 1. točaka 1. i 4. Uredbe (EU) br. 1289/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 539/2001 o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva (SL L 347, str. 74.) jer se tim odredbama Komisiji dodjeljuje delegirana ovlast u smislu članka 290. stavka 1. UFEU-a, a ne provedbena ovlast u smislu članka 291. stavka 2. UFEU-a.

Pravni okvir

Uredba (EZ) br. 539/2001

- 2 Uvodna izjava 5. Uredbe Vijeća (EZ) br. 539/2001 od 15. ožujka 2001. o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva (SL L 81, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 3.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 610/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. (SL L 182, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 285.; u daljnjem tekstu: Uredba br. 539/2001), glasi:

„Određivanje onih trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu, i onih koji su izuzeti od tog zahtjeva provodi se na temelju pažljive individualne procjene različitih kriterija koji, *inter alia*, uključuju nezakonito useljavanje, javni poredak i sigurnost, kao i vanjske odnose Europske unije s trećim zemljama, a također uzimajući u obzir implikacije povezane s regionalnom povezanošću i uzajamnošću. Trebalo bi predvidjeti mehanizam Zajednice kojim će se omogućiti provedba ovog načela uzajamnosti ako jedna od trećih zemalja iz Priloga II. ovoj Uredbi odluči uvesti vize za državljane jedne ili više država članica.“

- 3 Člankom 1. stavcima 1. i 2. Uredbe br. 539/2001 predviđeno je:

„1. Državljanima trećih zemalja na popisu u Prilogu I. dužni su posjedovati vizu pri prelasku vanjskih granica država članica.

[...]

2. Državljanima trećih zemalja koje su na popisu u Prilogu II. oslobođeni su od zahtjeva utvrđenih u stavku 1., za boravak koji nije dulji od 90 dana tijekom bilo kojeg razdoblja od 180 dana.

[...]“

- 4 Istom je Uredbom u članku 1. stavku 4. bio predviđen mehanizam za provedbu načela uzajamnosti koji se može pokrenuti kao odgovor na to da treća zemlja na popisu u njezinu Prilogu II. državljanima neke države članice uvede obvezu da imaju vizu.

Uredba br. 1289/2013

- 5 Člankom 1. točkom 1. podtočkom (a) Uredbe br. 1289/2013 članak 1. stavak 4. Uredbe br. 539/2001 izmijenjen je kako slijedi:

„Ako treća zemlja navedena u Prilogu II. primjenjuje zahtjev za vizu za državljane barem jedne države članice, primjenjuju se sljedeće odredbe:

- a) u roku od 30 dana od početka provedbe zahtjeva za vizu ili, u slučajevima u kojima se održava zahtjev za vizu koji je na snazi 9. siječnja 2014., u roku od 30 dana od tog datuma, dotična država članica o tome pisanim putem obavješćuje Europski parlament, Vijeće i Komisiju.

[...]

Informacije o toj obavijesti Komisija bez odgađanja objavljuje u *Službenom listu Europske unije*, uključujući informacije o datumu početka provedbe zahtjeva za vizu i vrstama dotičnih putnih isprava i viza.

[...]

- e) ako dotična treća zemlja nije ukinula zahtjev za vizu, Komisija najkasnije šest mjeseci od dana objave iz točke (a) trećeg podstavka te nakon toga u razdobljima koja ne prelaze šest mjeseci unutar ukupnog razdoblja koje ne smije prekoračiti datum na koji se delegirani akt iz točke (f) počinje primjenjivati ili je na njega stavljen prigovor:

- i) na zahtjev dotične države članice ili na svoju inicijativu donosi provedbeni akt kojim se privremeno suspendira izuzeće od zahtjeva za vizu za određene kategorije državljana dotične treće zemlje na razdoblje od najviše šest mjeseci. [...]

[...]

- f) ako u roku od 24 mjeseca od dana objave iz točke (a) trećeg podstavka dotična treća zemlja nije ukinula zahtjev za vizu, Komisija donosi delegirani akt u skladu s člankom 4.b kojim se privremeno suspendira primjena Priloga II. na razdoblje od 12 mjeseci za državljane te treće zemlje. Delegiranim aktom utvrđuje se datum, unutar 90 dana od njegova stupanja na snagu, na koji će se suspenzija primjene Priloga II. početi primjenjivati, uzimajući u obzir dostupne resurse u konzulatima država članica, te se na odgovarajući način mijenja Prilog II. Ta se izmjena provodi umetanjem pored naziva treće zemlje u pitanju bilješke [na dnu stranice] u kojoj se navodi da je izuzeće od zahtjeva za vizu suspendirano u odnosu na tu treću zemlju i određuje razdoblje te suspenzije.

Od dana početka primjene suspenzije primjene Priloga II. za državljane dotične treće zemlje ili stavljanja prigovora na delegirani akt sukladno članku 4.b stavku 5., svaki provedbeni akt koji je donesen sukladno točki (e) koji se tiče te treće zemlje, prestaje važiti.

Ako Komisija podnese zakonodavni prijedlog kako je navedeno u točki (h), razdoblje suspenzije iz prvog podstavka ove točke produljuje se za šest mjeseci. Bilješka [na dnu stranice] navedena u tom podstavku na odgovarajući se način mijenja.

Ne dovodeći u pitanje primjenu članka 4., tijekom razdobljâ te suspenzije od državljana dotične treće zemlje na koju se odnosi delegirani akt zahtijeva se posjedovanje vize pri prelasku vanjskih granica država članica;

[...]

- h) ako u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu delegiranog akta iz točke (f) treća zemlja u pitanju nije ukinula zahtjev za vizu, Komisija može podnijeti zakonodavni prijedlog radi izmjene ove Uredbe kako bi se upućivanje na treću zemlju premjestilo iz Priloga II. u Prilog I.;
- i) postupci iz točaka (e), (f) i (h) ne utječu na pravo Komisije da u bilo kojem trenutku podnese zakonodavni prijedlog radi izmjene ove Uredbe kako bi se upućivanje na dotičnu treću zemlju premjestilo iz Priloga II. u Prilog I.;
- j) ako treća zemlja u pitanju ukine zahtjev za vizu, dotična država članica o tome odmah obavješćuje Europski parlament, Vijeće i Komisiju. Komisija bez odgađanja objavljuje tu obavijest u *Službenom listu Europske unije*.

Svaki provedbeni ili delegirani akt donesen na temelju točke (e) ili (f), a koji se odnosi na treću zemlju u pitanju, prestaje važiti sedam dana nakon objave iz prvog podstavka ove točke. [...] Bilješka [na dnu stranice] navedena u točki (f) prvom podstavku briše se prestankom važenja dotičnog delegiranog akta. Komisija bez odgađanja objavljuje informaciju o tom prestanku važenja u *Službenom listu Europske unije*.

[...]“

- 6 Člankom 1. točkom 4. Uredbe br. 1289/2013 u Uredbu br. 539/2001 unesen je članak 4.b, u kojem se navode uvjeti kojima podliježe Komisijina ovlast za donošenje delegiranih akata koja joj je dodijeljena na temelju članka 1. stavka 4. točke (f) Uredbe br. 539/2001, kako je izmijenjena Uredbom br. 1289/2013 (u daljnjem tekstu: Uredba br. 539/2001, kako je izmijenjena). Članak 4.b stavci 2., 3. i 5. Uredbe br. 539/2001, kako je izmijenjena, glasi:

„2. Ovlast za donošenje delegiranih akata iz članka 1. stavka 4. točke (f) dodjeljuje se Komisiji na razdoblje od pet godina počevši od 9. siječnja 2014. Komisija izrađuje izvješće o delegiranju ovlasti najkasnije devet mjeseci prije kraja petogodišnjeg razdoblja. Delegiranje ovlasti automatski se produljuje za razdoblja jednakog trajanja, osim ako se Europski parlament ili Vijeće tom produljenju usprotive najkasnije tri mjeseca prije kraja svakog razdoblja.

3. Europski parlament ili Vijeće u svakom trenutku mogu opozvati delegiranje ovlasti iz članka 1. stavka 4. točke (f). [...]

[...]

5. Delegirani akt donesen na temelju članka 1. stavka 4. točke (f) stupa na snagu samo ako Europski parlament ili Vijeće u roku od četiri mjeseca od priopćenja tog akta Europskom parlamentu i Vijeću na njega ne ulože nikakav prigovor ili ako su prije isteka tog roka i Europski parlament i Vijeće obavijestili Komisiju da neće uložiti prigovore. Taj se rok produljuje za dva mjeseca na inicijativu Europskog parlamenta ili Vijeća.“

Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

- 7 Komisija od Suda zahtijeva da:
 - poništi članak 1. točku 1. Uredbe br. 1289/2013 kao i članak 1. točku 4. te uredbe u dijelu u kojem u Uredbu br. 539/2001 unosi novi članak 4.b;
 - utvrdi da su učinci poništenih odredbi i svih provedbenih mjera koje iz njih proizlaze konačni dok u razumnom roku ne budu zamijenjene aktima donesenima sukladno Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, kako je protumačen presudom Suda, i

— tuženicima naloži snošenje troškova postupka.

- 8 Podredno, u slučaju da Sud smatra da su navedene odredbe neodvojive od ostatka Uredbe br. 1289/2013, Komisija od Suda zahtijeva da tu uredbu poništi u cijelosti.
- 9 Parlament i Vijeće od Suda zahtijevaju da odbije tužbu i da Komisiji naloži snošenje troškova. Ako bi Sud djelomično ili u cijelosti poništio Uredbu br. 1289/2013, Vijeće podredno od Suda zahtijeva da učinke poništenih odredbi kao i učinke svih akata donesenih na temelju njih održi na snazi do dana stupanja na snagu, u razumnom roku, novog akta kojim ih se zamjenjuje.
- 10 Češkoj Republici odobrena je intervencija u potporu zahtjevu tuženikâ.

O tužbi

- 11 U prilog svojoj tužbi Komisija ističe jedan tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članaka 290. i 291. UFEU-a. Komisija smatra da joj je člankom 1. stavkom 4. točkom (f) Uredbe br. 539/2001, kako je izmijenjena, pogrešno dodijeljena delegirana ovlast. Ako se tužbeni zahtjev odnosi i na poništenje članka 4.b te uredbe, taj zahtjev, prema Komisijinu mišljenju, proizlazi iz nerazdvojive veze koja postoji između tog članka, u kojem se navode uvjeti kojima podliježe delegirana ovlast dodijeljena Komisiji člankom 1. stavkom 4. točkom (f) navedene uredbe, s jedne strane, i potonje odredbe, s druge strane.

Dopuštenost argumenta koji je prvi put iznesen u replici

- 12 Vijeće se poziva na nedopuštenost argumenta koji je Komisija prvi put iznijela u replici, prema kojem se dodjela Komisiji delegirane ovlasti u članku 1. stavku 4. točki (f) Uredbe br. 539/2001, kako je izmijenjena – pod pretpostavkom da zakonodavac Unije raspolaže marginom prosudbe kada je riječ o odlučivanju predstavlja li neka mjera „izmjenu“ zakonodavnog akta o kojem je riječ u smislu članka 290. stavka 1. UFEU-a – temelji na očitoj pogrešci.
- 13 Kao što to proizlazi iz članka 127. stavka 1. Poslovnika Suda, tijekom postupka zabranjeno je iznositi nove razloge, osim ako se ne temelje na pravnim ili činjeničnim pitanjima za koja se saznalo tijekom postupka. Međutim, argument koji predstavlja izravno ili neizravno proširenje ranije navedenog tužbenog razloga, u tužbi kojom se pokreće postupak, treba smatrati dopuštenim (vidjeti u tom smislu presude Italija/Komisija, C-66/02, EU:C:2005:768, t. 85. i 86. kao i Naipes Heraclio Fournier/OHIM, C-311/05 P, EU:C:2007:572, t. 58. i 59.).
- 14 Argument koji Komisija iznosi u replici ulazi u okvir tužbenog razloga navedenog u tužbi koji se odnosi na povredu članaka 290. i 291. UFEU-a i proširuje taj tužbeni razlog. Tim se argumentom, naime, potkrepljuje taj tužbeni razlog kojim se želi dovesti u pitanje zakonitost članka 1. stavka 4. točke (f) Uredbe br. 539/2001, kako je izmijenjena, jer se tom odredbom Komisiji dodjeljuje delegirana ovlast u smislu članka 290. stavka 1. UFEU-a. Navedeni argument stoga se ne može smatrati novim tužbenim razlogom.
- 15 Stoga prigovor nedopuštenosti koji je istaknulo Vijeće treba odbiti.

Meritum

Argumentacija stranaka

- 16 Komisija tvrdi da su člankom 1. stavkom 4. točkom (f) Uredbe br. 539/2001, kako je izmijenjena, povrijeđeni članci 290. i 291. UFEU-a jer joj je njime pogrešno dodijeljena delegirana ovlast.
- 17 U tom smislu, kao prvo, tvrdi da akt donesen na temelju članka 1. stavka 4. točke (f) navedene uredbe potonju ne dopunjuje. Takav akt ulazi u okvir provedbe te uredbe. Naime, on na posebnu situaciju primjenjuje pravna pravila koja su već navedena u zakonodavnom aktu o kojem je riječ. Komisija u tom smislu ustraje na činjenici da joj ta odredba dodjeljuje samo vrlo slabu, odnosno gotovo nepostojeću diskrecijsku ovlast.
- 18 Ako se akt donesen na temelju članka 1. stavka 4. točke (e) Uredbe br. 539/2001, kako je izmijenjena, smatra provedbenom mjerom tog zakonodavnog akta, akt iz članka 1. stavka 4. točke (f) te uredbe treba, *a fortiori*, jednako kvalificirati. Naime, kad Komisija odlučuje na temelju članka 1. stavka 4. točke (e) navedene uredbe, ona ima određenu marginu prosudbe, koja se čini da ne postoji kad donosi delegirani akt iz članka 1. stavka 4. točke (f) iste uredbe.
- 19 Kao drugo, tvrdi da akt donesen na temelju potonje odredbe ne dovodi do izmjene zakonodavnog akta u smislu članka 290. stavka 1. UFEU-a.
- 20 Komisija tvrdi da izmjena zakonodavnog akta pretpostavlja da se elementi koji su predmet te izmjene već nalaze u tom aktu. Učinak izmjene u smislu članka 290. stavka 1. UFEU-a promjena je normativnog sadržaja zakonodavnog akta. Donošenje akta na temelju članka 1. stavka 4. točke (f) Uredbe br. 539/2001, kako je izmijenjena, ne dovodi do uklanjanja upućivanja na dotičnu treću zemlju u Prilogu II. i upisivanja u Prilog I. toj uredbi. Potonju izmjenu zakonodavnog akta o kojem je riječ, sukladno članku 1. stavku 4. točki (h) iste uredbe, treba provesti u okviru redovnog zakonodavnog postupka. Nadalje, Uredba br. 539/2001, kako je izmijenjena, ne sadržava nikakav popis trećih zemalja koje se nalaze u situaciji suspenzije čiji bi normativni sadržaj mijenjao delegirani akt predviđen u članku 1. stavku 4. točki (f) te uredbe. Naprotiv, te zemlje treba odrediti na temelju kriterija određenih u navedenoj uredbi. Delegirani akt koji na temelju tih kriterija na određeno vrijeme suspendira primjenu izuzeća od zahtjeva za vizu samo provodi zakonodavni akt o kojem je riječ a da ga pritom ne dopunjuje niti mijenja.
- 21 Iako umetanje bilješke na dnu stranice u zakonodavnom aktu načelno predstavlja izmjenu koja može biti predmet delegiranog akta, Komisija smatra da umetanje bilješke na dnu stranice koje predviđa navedena odredba u ovom slučaju predstavlja strogo tehnički instrument koji se zloupotrebljava kako bi se provedbeni akt prurušio u delegirani akt.
- 22 Nadalje, umetanje bilješke na dnu stranice protivno je i želji da mehanizam za provedbu načela uzajamnosti djeluje automatski te dovodi do mnogih problema u njegovu konkretnom funkcioniranju. Stoga, kada je riječ o slučaju Komisijina podnošenja zakonodavnog prijedloga, predviđenom u članku 1. stavku 4. točki (f) trećoj alineji Uredbe br. 539/2001, kako je izmijenjena, u toj odredbi nije navedeno na koji bi način trebalo izmijeniti bilješku na dnu stranice, što je njome predviđeno, i kako tu bilješku treba ukloniti u slučaju da taj zakonodavni prijedlog ne bude usvojen. Nadalje, u slučaju iz članka 1. stavka 4. točke (j) te uredbe, kad dotična treća zemlja ukine zahtjev za vizu, navedenom uredbom nije propisan postupak prema kojem bilješku na dnu stranice umetnutu na temelju članka 1. stavka 4. točke (f) navedene uredbe treba ukloniti.

- 23 Na trećemu mjestu, Komisija u replici tvrdi da je dodjeljivanje Komisiji delegirane ovlasti u članku 1. stavku 4. točki (f) Uredbe br. 539/2001 posljedica očite pogreške, čak i pod pretpostavkom da zakonodavac Unije raspolaže marginom prosudbe kada je riječ o odlučivanju predstavlja li neka mjera „izmjenu“ zakonodavnog akta o kojem je riječ u smislu članka 290. stavka 1. UFEU-a.
- 24 Komisija u tom smislu, kao prvo, pojašnjava da politička osjetljivost ili važnost akta donesenog na temelju navedene odredbe nije povezana s pitanjem mijenja li se tim aktom zakonodavni akt o kojem je riječ, u smislu članka 290. stavka 1. UFEU-a.
- 25 Kao drugo, s obzirom na činjenicu da članak 1. stavak 4. točka (f) Uredbe br. 539/2001, kako je izmijenjena, Komisiji dodjeljuje samo ograničenu, odnosno gotovo nepostojeću diskrecijsku ovlast, postavlja se pitanje koja bi mogla biti svrha prava na prigovor koje zakonodavac Unije ima na temelju članka 290. UFEU-a. Navedeno pravo prigovora u ovom slučaju nalik je pravu veta na provedbenu mjeru, što nije u skladu sa svrhom članka 290. UFEU-a.
- 26 Kao treće, Komisija podsjeća da je, prema članku 4.b stavcima 2. i 3. navedene uredbe, trajanje delegacije ovlasti o kojoj je riječ ograničeno i da ju je moguće opozvati. Međutim, budući da je donošenje delegiranog akta predviđenog člankom 1. stavkom 4. točkom (f) iste uredbe sastavni dio globalnog mehanizma za provedbu načela uzajamnosti, uspostavljenog člankom 1. stavkom 4. Uredbe br. 539/2001, kako je izmijenjena, Komisija tvrdi da navedeni mehanizam nakon isteka delegacije o kojoj je riječ ili njezina opoziva više ne može funkcionirati.
- 27 Parlament i Vijeće, koje podupire Češka Republika, tvrde da članak 1. stavak 4. točka (f) Uredbe br. 539/2001 Komisiji dodjeljuje ovlast da istu uredbu izmijeni u smislu članka 290. stavka 1. UFEU-a. Stoga zakonodavac Unije nije počinio očitu pogrešku niti je nerazumno postupio dodijelivši Komisiji delegiranu ovlast. Ostao je, naprotiv, u granicama svoje diskrecijske ovlasti.

Ocjena Suda

- 28 Iz sudske prakse proizlazi da zakonodavac Unije raspolaže ovlašću procjene kad odlučuje o dodjeljivanju Komisiji delegirane ovlasti na temelju članka 290. stavka 1. UFEU-a ili provedbene ovlasti na temelju članka 291. stavka 2. UFEU-a (presuda Komisija/Parlament i Vijeće, C-427/12, EU:C:2014:170, t. 40.). Međutim, tu ovlast treba izvršavati uz poštovanje uvjeta propisanih u člancima 290. i 291. UFEU-a.
- 29 Kad je riječ o dodjeli delegirane ovlasti, iz članka 290. stavka 1. UFEU-a proizlazi da se Komisiji zakonodavnim aktom može delegirati ovlast za donošenje nezakonodavnih akata opće primjene radi dopune ili izmjene određenih elemenata zakonodavnog akta koji nisu ključni. Sukladno drugom podstavku te odredbe, ciljevi, sadržaj, opseg i trajanje delegiranja ovlasti moraju biti izričito utvrđeni u zakonodavnim aktima koji predviđaju takvu delegaciju. Navedeni zahtjev implicira da dodjela delegirane ovlasti podrazumijeva donošenje pravila koja ulaze u zakonodavni okvir kakav je utvrđen temeljnim zakonodavnim aktom (presuda Komisija/Parlament i Vijeće, C-427/12, EU:C:2014:170, t. 38.).
- 30 Kad je riječ o dodjeli provedbene ovlasti, člankom 291. stavkom 2. UFEU-a propisano je da, kad su potrebni jedinstveni uvjeti za provedbu pravno obvezujućih akata Unije, tim se aktima takva ovlast dodjeljuje Komisiji ili Vijeću u posebnim valjano utemeljenim slučajevima i u slučajevima predviđenima u člancima 24. i 26. Ugovora o Europskoj uniji. Predmetna je institucija u okviru izvršavanja provedbene ovlasti koja joj je dodijeljena pozvana pobliže odrediti sadržaj zakonodavnog akta kako bi osigurala njegovu provedbu u jedinstvenim uvjetima u svim državama članicama (vidjeti presudu Komisija/Parlament i Vijeće, C-427/12, EU:C:2014:170, t. 39.).

- 31 Iz sudske prakse Suda nadalje proizlazi da Komisija izvršavajući provedbenu ovlast ne može izmijeniti ili dopuniti zakonodavni akt, čak ni u njegovim dijelovima koji nisu ključni (presuda Parlament/Komisija, C-65/13, EU:C:2014:2289, t. 45.).
- 32 Suprotno onomu što tvrdi Komisija, ni postojanje ni opseg diskrecijske ovlasti koja joj je dodijeljena zakonodavnim aktom nisu relevantni za odlučivanje potpada li akt koji Komisija treba donijeti pod članak 290. ili članak 291. UFEU-a. Naime, iz teksta članka 290. stavka 1. UFEU-a proizlazi da zakonitost izbora zakonodavca Unije da Komisiji dodijeli delegiranu ovlast ovisi samo o tome imaju li akti koje je ta institucija pozvana donijeti na temelju te ovlasti opću primjenu i dopunjuju li ili mijenjaju elemente zakonodavnog akta koji nisu ključni.
- 33 U ovom slučaju Komisija ne dovodi u pitanje da joj se člankom 1. stavkom 4. točkom (f) Uredbe br. 539/2001, kako je izmijenjena, dodjeljuje ovlast donošenja akata opće primjene koji se odnose samo na elemente zakonodavnog akta koji nisu ključni. Nadalje, tuženici ne osporavaju osnovanost Komisijine argumentacije prema kojoj ti akti nisu takve naravi da bi dopunili dotični zakonodavni akt, u smislu članka 290. stavka 1. UFEU-a.
- 34 U tim okolnostima valja ispitati je li zakonodavac Unije ostao u okviru svoje diskrecijske ovlasti, navedene u točki 28. ove presude, kad je Komisiji u članku 1. stavku 4. točki (f) navedene uredbe dodijelio ovlast da „izmijeni“ – u smislu članka 290. stavka 1. UFEU-a – normativni sadržaj te uredbe (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Parlament i Vijeće, C-427/12, EU:C:2014:170, t. 40. i 52.).
- 35 U tom smislu valja podsjetiti da je svrha Uredbe br. 539/2001, kao što to proizlazi iz njezine uvodne izjave 5., uspostavljanje mehanizma kojim će se omogućiti provedba načela uzajamnosti ako jedna od trećih zemalja iz Priloga II. toj uredbi odluči uvesti vize za državljane jedne ili više država članica. Taj mehanizam načelno podrazumijeva tri etape.
- 36 Članak 1. stavak 4. točka (e) Uredbe br. 539/2001, kako je izmijenjena, kao prvi odgovor Unije na postupak dotične treće zemlje predviđa da Komisija donese provedbeni akt kojim na razdoblje od šest mjeseci, koje se može produljiti za dodatna razdoblja od šest mjeseci, suspendira izuzeće od zahtjeva za vizu za određene kategorije državljana dotične treće zemlje.
- 37 Članak 1. stavak 4. točka (f) Uredbe br. 539/2001, kako je izmijenjena, odnosi se na drugu etapu mehanizma za provedbu načela uzajamnosti. Ako dotična treća zemlja, unatoč selektivnoj suspenziji izuzeća od zahtjeva za vizu koja je posljedica provedbenog akta donesenog na temelju članka 1. stavka 4. točke (e) te uredbe, zadrži svoj zahtjev za vizu za državljane barem jedne države članice, člankom 1. stavkom 4. točkom (f) navedene uredbe predviđeno je da Komisija donese delegirani akt kojim za sve državljane te treće zemlje na razdoblje od dvanaest mjeseci suspendira izuzeće od zahtjeva za vizu, što proizlazi iz upisa te zemlje u Prilog II. toj istoj uredbi i kojim u taj prilog umeće „bilješku [na dnu stranice] u kojoj se navodi da je izuzeće od zahtjeva za vizu suspendirano u odnosu na [navedenu] treću zemlju i određuje razdoblje te suspenzije“.
- 38 Treća etapa mehanizma za provedbu načela uzajamnosti odnosi se na trajno vraćanje zahtjeva za vizu i stoga na premještaj upućivanja na dotičnu treću zemlju iz Priloga II. Uredbi br. 539/2001, kako je izmijenjena, u njezin Prilog I., što podrazumijeva provedbu redovnog zakonodavnog postupka. Upravo zato članak 1. stavak 4. točka (h) te uredbe propisuje da, ako u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu delegiranog akta treća zemlja u pitanju nije ukinula zahtjev za vizu, Komisija radi tog premještaja može podnijeti zakonodavni prijedlog radi izmjene navedene uredbe. Ako Komisija poduzme takvu zakonodavnu inicijativu, razdoblje suspenzije na temelju akta donesenog na temelju članka 1. stavka 4. točke (f) iste uredbe produljuje se za šest mjeseci.
- 39 Mehanizam za provedbu načela uzajamnosti stoga obilježavaju mjere rastuće političke važnosti i osjetljivosti, kojima odgovaraju instrumenti različite prirode.

- 40 Suprotno onomu što tvrdi Komisija, okolnost da je akt donesen u okviru prve etape mehanizma za provedbu načela uzajamnosti određen kao provedbena mjera ne može imati za posljedicu to da i akt donesen u okviru njegove druge etape treba smatrati provedbenim aktom.
- 41 Kada je riječ o pitanju dodjeljuje li članak 1. stavak 4. točka (f) Uredbe br. 539/2001, kako je izmijenjena, Komisiji ovlast da izmijeni tu uredbu, u smislu članka 290. stavka 1. UFEU-a, treba podsjetiti da su državljani trećih zemalja na popisu u Prilogu I. toj uredbi, sukladno članku 1. stavku 1. Uredbe br. 539/2001, pri prelasku vanjskih granica država članica dužni posjedovati vizu. Na temelju članka 1. stavka 2. te uredbe, državljani trećih zemalja na popisu iz Priloga II. toj uredbi izuzimaju se od te obveze za boravke čije ukupno trajanje ne prelazi 90 dana tijekom bilo kojeg razdoblja od 180 dana.
- 42 Učinak akta donesenog na temelju članka 1. stavka 4. točke (f) Uredbe br. 539/2001, kako je izmijenjena, ponovno je uvođenje – na razdoblje od dvanaest ili osamnaest mjeseci – zahtjeva za vizu u odnosu na sve državljane treće zemlje koja se nalazi na popisu u Prilogu II. toj uredbi za boravke koji su prema odredbama članka 1. stavka 2. te uredbe izuzeti od tog zahtjeva. U odnosu na sve te državljane, dakle, učinak akta donesenog na temelju članka 1. stavka 4. točke (f) te uredbe jest izmjena, makar i privremena, normativnog sadržaja zakonodavnog akta o kojem je riječ. Naime, učinci akta donesenog na temelju te odredbe u svakom su pogledu, osim kad je riječ o njihovu privremenom karakteru, jednaki učincima koji su posljedica formalnog premještaja treće zemlje o kojoj je riječ iz Priloga II. Uredbi br. 539/2001, kako je izmijenjena, u njezin Prilog I.
- 43 Umetanje bilješke na dnu stranice uz ime dotične treće zemlje u Prilog II. toj uredbi, koje je predviđeno navedenom odredbom, potvrđuje – kao što je to nezavisni odvjetnik naveo u točki 64. svojeg mišljenja – želju zakonodavca Unije da akt donesen na temelju te odredbe umetne u sam tekst Uredbe br. 539/2001, kako je izmijenjena.
- 44 U tim je okolnostima zakonodavac Unije dao Komisiji ovlast da izmijeni normativni sadržaj navedenog zakonodavnog akta u smislu članka 290. stavka 1. UFEU-a.
- 45 Taj zaključak nije doveden u pitanje Komisijinim argumentima o mogućim problemima koji mogu nastati zbog potrebe da se bilješka na dnu stranice umetnuta u Prilog II. Uredbi br. 539/2001 kasnije prilagodi ili zbog karakteristika svojstvenih delegaciji ovlasti, kao što su njezino ograničeno trajanje, mogućnost opoziva i pravo prigovora Parlamenta i Vijeća.
- 46 Naime, takvi problemi ne utječu na pitanje je li svrha ovlasti koja je Komisiji dodijeljena u članku 1. stavku 4. točki (f) Uredbe br. 539/2001, kako je izmijenjena, izmjena normativnog sadržaja tog zakonodavnog akta u smislu članka 290. stavka 1. UFEU-a, koja se – kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 31. ove presude – može provesti samo u okviru izvršavanja delegirane ovlasti.
- 47 Jedini tužbeni razlog koji je Komisija iznijela u prilog svojoj tužbi stoga treba odbiti kao neosnovan.
- 48 Iz toga slijedi da tužbu treba odbiti.

Troškovi

- 49 Sukladno odredbama članka 138. stavka 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku snosi troškove, ako je takav zahtjev postavljen. Budući da su Parlament i Vijeće postavili zahtjev da se Komisiji naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u postupku, nalaže joj se snošenje troškova. U skladu s člankom 140. stavkom 1. tog Poslovnika, prema kojem države članice koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove, Češka Republika snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenoga, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Europskoj komisiji nalaže se snošenje troškova.**
- 3. Češka Republika snosit će vlastite troškove.**

Potpisi