



Határozatok Tára

PAOLO MENGOZZI
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. május 7.¹

C-88/14. sz. ügy

**Európai Bizottság
kontra
Európai Parlament
és**

az Európai Unió Tanácsa

„Megsemmisítés iránti kereset — EUMSZ 290. cikk és EUMSZ 291. cikk — Felhatalmazáson alapuló jogi aktus és végrehajtási aktus — 1289/2013/EU rendelet — Kölcsönösségi mechanizmus”

1. A jelen eljárásban előterjesztett keresettel az Európai Bizottság azzal a kéressel fordul a Bírósághoz, hogy semmisítse meg az 1289/2013 rendeletet (a továbbiakban megtámadott rendelet)² abban a részében, amelyben az a kölcsönösségi mechanizmus keretében felhatalmazáson alapuló jogi aktusok alkalmazását írja elő abban az esetben, ha egy olyan harmadik ország, amelynek állampolgárai az Unió külső határainak átlépésekor az 539/2001 rendelet³ értelmében mentesek a vízumkötelezettség alól, vízumkötelezettséget ír elő valamely tagállam állampolgáraival szemben.

2. A felek érvei érzékeny kérdéseket vetnek fel az EUMSZ 290. cikk és az EUMSZ 291. cikk értelmezésével és azok kölcsönös összehangolásával kapcsolatban. Többek között a jogalkotási aktus nem alapvető rendelkezései EUMSZ 290. cikk (1) bekezdésének első albekezdése szerinti „módosításának” fogalma, valamint a Bizottság kontra Parlament és Tanács ítéletben (C-427/12, EU:C:2014:170; a továbbiakban: „biodid”-ítélet) a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok vagy a végrehajtási aktusok eszközének alkalmazására vonatkozó döntéshozatallal kapcsolatban az uniós jogalkotó részére biztosított mérlegelési jogkör terjedelme azok a pontok, amelyekre vonatkozóan a Bíróság határozathozatalát kéri.

1 — Eredeti nyelv: olasz.

2 — A külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról szóló 539/2001/EK tanácsi rendelet módosításáról szóló, 2013. december 11-i 1289/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 347., 74. o.).

3 — 2001. március 15-i tanácsi rendelet (HL L 81., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 4. kötet, 65. o.).

I – Jogi háttér

A – Az elsődleges jog

3. A Lisszaboni Szerződés az uniós jog nem elsődleges forrásainak rendszerében hierarchikus kritériumot vezet be. E rendszer keretében a másodlagos jogszabályok alkalmazásának elősegítésére irányuló EUMSZ 290. cikk és EUMSZ 291. cikk az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés⁴ I-35. és I-36. cikke alapján teszi formálissá az EK 202. cikk értelmében az úgynevezett „komitológiai eljárás”⁵ útján gyakorolt végrehajtási hatáskörök körébe tartozó átruházott jogalkotási funkciónak a végrehajtási funkciótól történő elkülönítését.

4. Az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdésének első albekezdése értelmében „a jogalkotási aktusokban felhatalmazás adható a Bizottság részére olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják”.

5. Az EUMSZ 291. cikk (1) bekezdése alapján a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedések elfogadására vonatkozó hatáskör a tagállamokat illeti. E cikk (2) bekezdése értelmében, ha ezen aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, az ilyen jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruház a Bizottságra, illetve különleges esetekben a Tanácsra.

B – Az 539/2001 rendelet

6. Az 539/2001 rendelet rögzíti azon harmadik országok listáját, amelyek állampolgárai a tagállamok külső határainak átlépésekor vízumkötelezettség alá esnek (1. cikk (1) bekezdésének első albekezdése), és azon harmadik országok listáját, amelyek állampolgárai mentesülnek e kötelezettség alól a bármely 180 napos időszakban 90 napot meg nem haladó tartózkodások esetében (1. cikk (2) bekezdésének első albekezdése⁶). Ezek a listák a rendelet I., illetve II. mellékletében szerepelnek.⁷

7. Az 539/2001 rendelet 1. cikke (4) bekezdésének a megtámadott rendelet hatálybalépése előtt alkalmazandó szövege egy olyan közösségi mechanizmus kialakítását írta elő, amely lehetővé tette a kölcsönösség elvének alkalmazását abban az esetben, ha ennek a rendeletnek a II. mellékletében felsorolt harmadik országok valamelyike úgy határoz, hogy egy vagy több tagállam állampolgáraival szemben vízumkötelezettséget vezet be. Ezen, a 851/2005 rendelettel⁸ módosított mechanizmus alapján az érintett tagállam értesítését követően a Bizottság a szóban forgó harmadik ország állampolgáraival szembeni vízumkötelezettség ideiglenes visszaállítására irányuló javaslatot

4 — A 2004. október 29-én Rómában aláírt szerződés (HL C 310., 1. o.)

5 — Lásd: „biocid”-ítélet, 36. pont

6 — Módosította a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény, a 810/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, az 1683/95/EK tanácsi rendelet, a 539/2001/EK tanácsi rendelet, valamint a 767/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló, 2013. június 26-i 610/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 182., 1. o.).

7 — Az 539/2001 rendelet (5) preambulumbekkezdésével összhangban a szóban forgó listák meghatározása számos kritérium – „különösen az illegális bevándorlás, a közérdek és a közbiztonság, továbbá az Európai Uniónak harmadik országokkal fenntartott külkapcsolatai” – súlyozott esetenkénti mérlegelése alapján történik, figyelembe véve a regionális összefüggéseket és a kölcsönösséget is. Az e kritériumokra történő utalást új kritériumok egyidejű megjelölésével erősítette meg az 509/2014 rendelet, amely az 539/2001 rendelet 1. cikke elé 2014. június 9-től egy „-1. cikk” beillesztéséről rendelkezik, amelynek szövege a következő: „[e] rendelet célja, hogy számos kapcsolódó kritérium alapján, eseti alapon történő mérlegeléssel meghatározza azon harmadik országokat, amelyek állampolgárai mentesek a vízumkötelezettség alól – ilyen kritériumok többek között az illegális bevándorlás, a közérdek és a közbiztonság, valamint a gazdasági előnyök, ezen belül is különösen a turizmus és a külkereskedelem szempontjai, továbbá az Uniónak az érintett harmadik országokkal fenntartott külkapcsolatai, ezen belül is különösen az emberi jogokkal és az alapvető szabadságokkal kapcsolatos megfontolások, valamint a regionális koherencia és a viszonyosság vonatkozásai”.

8 — A külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról szóló 539/2001/EK rendelet módosításáról szóló, 2005. június 2-i 851/2005/EK tanácsi rendelet (HL L 141., 3. o.).

terjeszthetett a Tanács elé, amelyről a Tanács minősített többséggel határozott (1. cikk (4) bekezdésének c) pontja). Ezen eljárás nem érintette a Bizottság azon jogát, hogy javaslatot terjesszen elő a rendelet módosítására vonatkozóan az érintett harmadik országra való hivatkozásnak az I. mellékletbe való áthelyezése érdekében (1. cikk (4) bekezdésének e) pontja).

C – A megtámadott rendelet

8. A megtámadott rendelet két fő ponton módosítja az 539/2001 rendeletet. Átalakítja a kölcsönösségi mechanizmust, és olyan „védelmi mechanizmust” vezet be, amely lehetővé teszi valamely harmadik ország állampolgárai vízummentessége hatásainak ideiglenes felfüggesztését.

9. A megtámadott rendelet 1. cikke (1) pontjának a) alpontja olyan, három szakaszból álló kölcsönösségi mechanizmust előírva módosítja az 539/2001 rendelet 1. cikkének (4) bekezdését, amely – a korábbiakkal megegyezően – azon tagállam értesítésével indul, amelynek állampolgáraival szemben az ezen utóbbi rendelet II. mellékletében szereplő valamely harmadik ország újra vízumkötelezettséget vezetett be.⁹

10. A Bizottság e mechanizmusnak megtámadott rendelettel módosított 539/2001 rendelet 1. cikke (4) bekezdésének e) pontjában szabályozott első szakaszát a fent említett értesítés közzétételétől számított hat hónapon belül indítja el, vagy olyan végrehajtási aktusnak az érintett tagállam kérésére vagy a saját kezdeményezésére történő elfogadásával, amely a szóban forgó harmadik ország bizonyos kategóriákba tartozó állampolgárai esetében legfeljebb hat hónapos időtartamra ideiglenesen felfüggeszti a vízummentességet, vagy olyan jelentés benyújtásával, amelyben értékeli a helyzetet, és kifejti azokat az indokokat, amelyek alapján a mentesség felfüggesztésének mellőzése mellett döntött. A végrehajtási aktusokat az 539/2001 rendelet – megtámadott rendelet 1. cikkének 4. pontjával bevezetett – 4a. cikkének (2) bekezdésében említett vizsgálóbizottsági eljárás szerint kell elfogadni, amely bekezdés visszautal a 182/2011 rendelet¹⁰ 5. cikkére.

11. A kölcsönösségi mechanizmus második szakaszára az érintett tagállam általi értesítés közzétételének időpontját követő 24 hónap elteltével kerül sor abban az esetben, ha a szóban forgó harmadik ország fenntartja a vízumkötelezettséget. Ezt a szakaszt az 539/2001 rendeletnek a megtámadott rendelettel módosított 1. cikke (4) bekezdésének f) pontja akként szabályozza, hogy „a Bizottság [...] felhatalmazáson alapuló jogi aktust fogad el, amelyben e harmadik ország állampolgárai esetében 12 hónapra ideiglenesen felfüggeszti a II. melléklet alkalmazását. A felhatalmazáson alapuló jogi aktusban meg kell határozni azt az – az említett jogi aktus hatálybalépését követő 90 napon belül eső – időpontot, amelyben a II. melléklet alkalmazásának felfüggesztése hatályba lép [...], és ennek megfelelően módosítani kell a II. mellékletet. A módosításkor a szóban forgó harmadik ország nevéhez lábjegyzetet kell beilleszteni, feltüntetve benne a felfüggesztés időtartamának megjelölésével azt, hogy a vízummentesség az adott harmadik ország tekintetében fel van függesztve.” Az 539/2001 rendeletnek a megtámadott rendelet 1. cikkének 4. pontjával bevezetett 4b. cikke határozza meg azokat a feltételeket, amelyek mellett a Bizottság felhatalmazást kap a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására. A felhatalmazás ötéves időtartamra szól 2014. január 9-től kezdődő hatállyal, és amennyiben az Európai Parlament vagy a Tanács nem ellenzi a meghosszabbítást, akkor a felhatalmazás hallgatólagosan meghosszabbodik a korábbival megegyező időtartamra. Az Európai Parlament vagy a Tanács bármikor visszavonhatja a felhatalmazást. Ezenfelül ugyanezen 4b. cikk (5) bekezdése értelmében „az 1. cikk (4) bekezdésének f) pontja értelmében elfogadott felhatalmazáson alapuló jogi aktus csak akkor lép

9 – Érdemes megjegyezni, hogy a kölcsönösségi mechanizmust illetően a Bizottság javaslata az 539/2001 rendelet 1. cikke (4) bekezdése c) pontja módosításának bevezetésére szorítkozott, ami lehetővé tette az említett rendelkezésből eredő másodlagos jogalap törlését azáltal, hogy az uniós jogalkotó aktusával váltotta fel a szóban forgó ország állampolgáraival szembeni vízumkötelezettség ideiglenes visszaállítására irányuló javaslatra vonatkozó tanácsi határozatot (COM(2011) 290 végleges/2).

10 – A Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról szóló, 2011. február 16-i 182/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 55., 13. o.).

hatályba, ha az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a jogi aktusról való értesítését követő négy hónapon belül sem az Európai Parlament, sem a Tanács nem emelt ellene kifogást, illetve ha az említett időtartam lejártát megelőzően mind az Európai Parlament, mind a Tanács arról tájékoztatta a Bizottságot, hogy nem fog kifogást emelni [...].”

12. Az 539/2001 rendelet megtámadott rendelettel módosított 1. cikke (4) bekezdésének h) pontja alapján, amennyiben az f) pontban említett felhatalmazáson alapuló jogi aktus hatálybalépését követő hat hónapon belül a szóban forgó harmadik ország nem oldotta fel a vízumkötelezettséget, a Bizottság jogalkotási javaslatot nyújthat be a rendelet módosítására, amelynek célja az adott harmadik országra való hivatkozás áthelyezése a II. mellékletből az I. mellékletbe, amivel kezdetét veszi a kölcsönöségi mechanizmus harmadik és utolsó szakasza.

13. A megtámadott rendeletnek az 539/2001 rendeletet az 1a. cikkel kiegészítő 1. cikkének 2. pontja olyan mechanizmust vezet be, amely ez utóbbi rendelet 1. cikke (2) bekezdésétől eltérve lehetővé teszi a II. mellékletben felsorolt valamely harmadik ország állampolgáraival szembeni vízummentesség ideiglenes jelleggel történő felfüggesztését szükséghelyzetekben,¹¹ az érintett tagállam általi értesítést követően megindított eljárással összhangban. Amennyiben a Bizottság az értesítésnek az ugyanezen 1a. cikk (3) bekezdésében felsorolt kritériumok alapján elvégzett vizsgálata alapján, figyelembe véve, hogy milyen következménnyel járna a vízummentesség felfüggesztése az Uniónak és tagállamainak a szóban forgó harmadik országgal való külkapcsolataira nézve, úgy határoz, hogy intézkedéseket kell hozni, az értesítés kézhezvételét követő három hónapon belül a fent említett 539/2001 rendelet 4a. cikkének (2) bekezdésben foglalt vizsgálóbizottsági eljárás alapján végrehajtási jogi aktust fogad el, amelyben az érintett harmadik ország állampolgárai esetében hat hónapra ideiglenesen felfüggeszti a vízummentességet. E felfüggesztés legfeljebb 12 hónappal meghosszabbítható, amennyiben a Bizottság a végrehajtási aktus időbeli hatályának lejártá előtt az 539/2001 rendelet módosítására irányuló jogalkotási javaslatot nyújtott be, amelynek célja az érintett harmadik országra való hivatkozás áthelyezése a II. mellékletből az I. mellékletbe.

II – Eljárás és a felek kérelmei

14. 2014. július 1-jei határozatával a Bíróság elnöke megengedte, hogy a Cseh Köztársaság az alperes intézmények kérelmeinek támogatása érdekében beavatkozzon.

15. A Bizottság elsősorban azt kéri, hogy a Bíróság semmisítse meg a megtámadott rendelet 1. cikkének 1. pontját és ugyanezen rendelet 1. cikkének – az 539/2001 rendeletet egy új 4b. cikkel kiegészítő részében – 4. pontját, valamint tartsa fenn a megsemmisített rendelkezések és az e rendelkezések alapján hozott valamennyi végrehajtási intézkedés joghatásait addig, amíg ésszerű határidőn belül nem lépnek az említett rendelkezések helyébe a Szerződéssel összhangban elfogadott jogi aktusok, továbbá hogy az alperes intézményeket kötelezze az eljárás során felmerült költségek viselésére. Másodlagosan – arra az esetre, ha a Bíróság megítélése szerint a fent említett rendelkezések elválaszthatatlanok a rendelet többi részéről – a Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság teljes egészében semmisítse meg a megtámadott rendeletet joghatásainak fenntartásával, és az alperes intézményeket kötelezze az eljárás során felmerült költségek viselésére.

16. A Parlament a Bíróságtól a kereset elutasítását és a Bizottságnak az eljárási költségek viselésére kötelezését kéri. A Parlament támogatja a Bizottságnak a megtámadott rendelet joghatásainak fenntartására irányuló kérelmét, amennyiben a Bíróság a keresetnek helyt ad.

11 — A szükséghelyzethez vezető körülményeket az 539/2001 rendelet 1a. cikkének (2) bekezdése sorolja fel.

17. A Tanács elsődlegesen azt kéri, hogy a Bíróság teljes egészében utasítsa el a keresetet, és a Bizottságot kötelezze az eljárási költségek viselésére, és másodlagosan – arra az esetre, ha a Bíróság a megtámadott rendelet teljes vagy részleges megsemmisítéséről határoz – azt kéri, hogy a Bíróság tartsa fenn a megtámadott rendelet vagy a megsemmisített rendelkezések, valamint a végrehajtásukra elfogadott aktusok joghatásait addig, amíg ésszerű határidőn belül az azokat felváltó új aktus hatályba nem lép.

18. A Cseh Köztársaság a Bíróságtól a kereset elutasítását és a Bizottságnak az eljárási költségek viselésére kötelezését kéri, valamint másodlagosan – arra az esetre, ha a Bíróság helyt ad a keresetnek – azt kéri, hogy a Bíróság tartsa fenn a megtámadott rendelet megsemmisített rendelkezéseinek joghatásait addig, amíg azokat nem váltja fel új rendelet.

19. A Bíróság a felek szóbeli észrevételeit a 2015. március 9-i tárgyaláson meghallgatta.

III – A keresetről

20. Keresetének alátámasztására a Bizottság egyetlen jogalapot hoz fel, amely az EUMSZ 290. cikk és az EUMSZ 291. cikk megsértésén alapul. A Bizottság megjegyzi, hogy a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok és a végrehajtási aktusok alkalmazási köre jól elkülönül: az előbbieket akkor kell alkalmazni, ha valamely jogalkotási aktus nem alapvető elemeinek kiegészítése vagy módosítása szükséges, míg az utóbbiak elfogadására akkor kerül sor, ha a kötelező erejű uniós jogi aktusok egységes végrehajtási feltételeket igényelnek. Az aktusok e két kategóriája közötti választás tisztán jogi kérdés, és annak a jogalap megválasztása tekintetében olyan objektív elemeken kell alapulnia, amelyek bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhetik. A jelen esetben a felhatalmazáson alapuló jogi aktusoknak az 539/2001 rendelet megtámadott rendelettel módosított 1. cikke (4) bekezdésének f) pontjában előírt alkalmazása sérti az EUMSZ 290. cikket és az EUMSZ 291. cikket, mivel a vízummentesség ideiglenes felfüggesztésére vonatkozó határozat nem minősül az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése értelmében az 539/2001 rendeletet „kiegészítő” vagy „módosító” aktusnak, hanem inkább a rendelet végrehajtásának keretei közé illeszkedik, és a rendeletben már meghatározott rendelkezéseknek a konkrét helyzetre történő alkalmazását képezi.

21. A Bizottság által felhozott egyes érvek, valamint az alperes intézmények és a beavatkozó állam által előadott ellenérvek vizsgálatát megelőzően szükségesnek tartom azon kérdések vizsgálatát, amelyek a felek között a legnagyobb vita tárgyát képezték, és amelyek a jogalkotási hatáskör átruházása és a végrehajtási funkció Lisszaboni Szerződés általi – az EUMSZ 290. cikk és az EUMSZ 291. cikk alkalmazási körének körülhatárolására vonatkozó összetett kérdést érintő – szétválasztásának egyes aspektusaira vonatkoznak.

A – A Bizottság mérlegelési jogköréről mint az EUMSZ 290. cikk és az EUMSZ 291. cikk alkalmazási köre közötti különbségtétel kritériumáról

22. A felek által mind az írásbeli szakasz, mind pedig a tárgyalás során leginkább vitatott egyik kérdés az, hogy a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok és a végrehajtási aktusok közötti választóvonal meghúzása során mekkora jelentőséget kell tulajdonítani a Bizottságra ruházott mérlegelési mozgástérnek.

23. Ez utóbbi úgy véli, hogy amennyiben kizárólag korlátozott mozgástérrel rendelkezik – mint az 539/2001 rendelet megtámadott rendelettel módosított 1. cikke (4) bekezdésének f) pontja alapján elfogadott aktusok esetén –, az általa ellátandó feladatok főszabály szerint tisztán végrehajtási jellegűek. A Tanács a maga részéről megjegyzi, hogy mérlegelési mozgástérnek a Bizottságra ruházása nem szerepel a jogalkotási hatáskörök átruházásának az EUMSZ 290. cikk által meghatározott feltételei között, következésképpen nem releváns a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok és a végrehajtási

aktusok közötti választás szempontjából. A Parlament ezzel szemben úgy véli, hogy azon elemek egyikéről van szó, amelyeket a társjogalkotóknak figyelembe kell venniük a valamely jogalkotási aktus konkrét végrehajtása céljából a Bizottságra ruházott hatáskörök minősítése során, de az csak akkor játszik szerepet, ha az ilyen hatáskörök ezen aktus tartalmának kiegészítésére vagy pontosítására, nem pedig annak módosítására irányulnak. Ez utóbbi esetben ugyanis lényegtelen, hogy a Bizottság többé-kevésbé széles mérlegelési mozgástérrel rendelkezik, mivel a felhatalmazáson alapuló jogi aktus választása egyébként is kötelező.

24. A jogalkotási feladatok átruházása természeténél fogva – legalábbis amennyiben az alapul szolgáló aktus kiegészítő jellegű szabályokkal való kiegészítésére vonatkozó hatáskör átruházására irányul – magában foglalja a mérlegelési jogkörnek a jogalkotóról a felhatalmazott jogalanyra történő átruházását. Bár az EUMSZ 290. cikk kifejezetten nem említi, a felhatalmazáson alapuló, kiegészítő jellegű jogi aktusok elfogadására vonatkozó hatáskörhöz szükségszerűen társul bizonyos fokú mérlegelési mozgástér gyakorlása. Ebből az következik, hogy amennyiben az ilyen mérlegelési jogkör hiányzik, a Bizottság által ellátandó feladat lényegében nem átruházott jogalkotási feladatnak, hanem végrehajtási feladatnak minősül.

25. Ez utóbbit főszabály szerint az előbbihez képest korlátozottabb mérlegelési jogkör jellemzi, ami lehetővé teszi a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok és a végrehajtási aktusok közötti különbségtétel kritériumának a Bizottságra ruházott *szélesebb* vagy *szűkebb* mérlegelési jogkör alapján történő azonosítását. Ez a kritérium, noha önmagában nem bír döntő jelentőséggel – egyrészt azért, mert szükségszerűen olyan funkcionális kritériumhoz kötődik, amely az elfogadni kívánt szabályok és az alapul szolgáló aktus normatív tartalma közötti viszonyhoz kapcsolódik,¹² másrészt azért, mert az utóbbi által a felhatalmazás célja, tartalma és terjedelme tekintetében megállapított korlátok jelentősen szűkíthetik a Bizottság számára hagyott mérlegelési jogkört, és így ténylegesen csökkentik a jogalkotási felhatalmazás és a végrehajtási hatáskör közötti különbséget –, olyan lényeges tényezőnek minősül, amelyet figyelembe kell venni valamely aktusnak az EUMSZ 290. cikkben és az EUMSZ 291. cikkben foglalt egyik vagy másik kategóriába sorolása során.¹³

26. Igaz, hogy a „biocid”-ítélet – amelyben a Bíróságnak első alkalommal kellett ítéletet hoznia az EUMSZ 290. cikk és az EUMSZ 291. cikk alkalmazási körének meghatározásáról¹⁴ – nem tartalmaz semmilyen, a Bizottságra ruházott mérlegelési mozgástérre mint a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok és a végrehajtási aktusok közötti különbségtételre alkalmas elemre történő kifejezett hivatkozást. Mindazonáltal az a következtetés, amelyre a Bíróság a rendeletben foglalt rendelkezések alapos vizsgálatának végén jut,¹⁵ és amely szerint a jogalkotó ésszerűen vélhette úgy, hogy az 528/2012

12 — E kapcsolatot a Bíróság kiemelte a „biocid”-ítélet 38. és 39. pontjában, amelyekben megállapítja, hogy „a felhatalmazás olyan szabályok elfogadására irányul, amelyek illeszkednek az alapul szolgáló jogalkotási aktus által meghatározott szabályozási keretbe”, ellenben ha a jogalkotó „[...] végrehajtási hatáskört ruház a Bizottságra, ez utóbbinak meg kell határoznia valamely jogalkotási aktus tartalmát annak biztosítása érdekében, hogy azt az összes tagállamban egységes feltételek szerint hajtsák végre”. Lásd még: Parlament kontra Bizottság ítélet (C-65/13, EU:C:2014:2289, 39–46. pont) és Cruz Villalón főtanácsnok Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó indítványa (C-427/12, EU:C:2013:871, 76. és 77. pont).

13 — Lásd ebben az értelemben: az Európai Unió működéséről szóló szerződés 290. cikkének végrehajtásáról szóló, az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz címzett bizottsági közlemény (COM(2009) 673 végleges, 2.3. pont, a továbbiakban: az EUMSZ 290. cikk végrehajtásáról szóló 2009. évi bizottsági közlemény), és a Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusról és a jogalkotási felhatalmazás hatáskörének nyomon követéséről szóló, 2013. december 4-i jelentés (A7-0435/2013), amely 1. pontjának tizenegyedik francia bekezdésében rögzíti, hogy: „[á]ltalában abban az esetben kell alkalmazni felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat, ha az alap jogi aktus jelentős mérlegelési jogkört hagy a Bizottság számára ahhoz, hogy kiegészítse az alap jogi aktusban megállapított jogszabályi keretet”. Lásd még: Cruz Villalón főtanácsnok Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó indítványa (C-427/12, EU:C:2013:871, 62. pont).

14 — Az Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ítéletben (C-270/12, EU:C:2014:18, 77–86. pont) a Bíróság kizárólag abban a kérdésben határozott, hogy az EUMSZ 290. cikk és az EUMSZ 291. cikk hozza-e létre az egyetlen olyan jogi keretet, amely bizonyos átruházott és végrehajtási hatásköröknek kizárólag a Bizottság részére történő biztosítását teszi lehetővé, vagy pedig az uniós jogalkotó ilyen hatáskörök uniós szervek vagy intézmények részére történő átruházásának más rendszereit is terbe veheti. Ezzel szemben az ezen ügyre (C-270/12, EU:C:2013:562) vonatkozó indítványában Jääskinen főtanácsnok észrevételeket tesz az EUMSZ 290. cikk és az EUMSZ 291. cikk alkalmazási köre közötti különbségtétel tárgyában, lásd különösen: 75–88. pont.

15 — Lásd: az indokolás 41–51. pontja.

rendelet¹⁶ 80. cikke (1) bekezdésének végrehajtása nem igényli felhatalmazáson alapuló jogi aktusok alkalmazását¹⁷, az e cikkben szabályozott díjrendszernek a jogszabály szintjén kellőképpen részletes és meghatározott jellegének, és következésképpen lényegében a Bizottság részére biztosított korlátozott mozgástérnek a megállapításán alapul, amely a Bizottságra ruházott hatáskör végrehajtási jellegét jelzi.

27. Még ha el is fogadjuk, hogy a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok és a végrehajtási aktusok közötti választóvonal meghúzása során a Bizottságra ruházott szélesebb vagy szűkebb mérlegelési mozgástér kritériumát nem lehet eleve megfosztani elsődleges szerepétől, annál inkább vitatható e kritérium relevanciája abban az esetben, ha az említett intézményt – ahogyan a jelen ügyben is – az alapul szolgáló aktust *módosító aktusok* elfogadására irányuló hatáskörrel ruházzák fel. Ha ugyanis az a helyzet – amint azt a beavatkozó állam által támogatott alperes intézmények állítják –, hogy ezt a hatáskört kizárólag jogalkotási felhatalmazással lehet átruházni, az EUMSZ 290. cikkben és az EUMSZ 291. cikkben előírt eszközök közötti választás szempontjából egyáltalán nem releváns az a körülmény, hogy ez a hatáskör magában foglal-e mérlegelési jogkört, vagy sem.¹⁸

28. Az 539/2001 rendelet megtámadott rendelettel módosított 1. cikke (4) bekezdésének f) pontja alapján a Bizottságra átruházott hatáskörök lényegében végrehajtási jellegét támogató érvelés megalapozottsága tehát – amely érvelést a Bizottság azon körülményre alapozza, amely szerint a Bizottság nem rendelkezik semmilyen mozgástérrel – az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdésében szereplő „jogalkotási aktus módosítása” fogalmának jelentésétől és terjedelmétől függ.

29. E kérdés vizsgálata előtt olyan másik kérdést kell vizsgálni, amely a felek között vita tárgyát képezte, és amely ezúttal a Bizottság részére az alapul szolgáló aktus végrehajtása céljából átruházandó hatáskör típusára vonatkozó döntés során a jogalkotót megillető mérlegelési mozgástérre vonatkozik.

B – A jogalkotónak a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok vagy a végrehajtási aktusok alkalmazására irányuló döntés tekintetében fennálló mérlegelési jogköréről

30. A beavatkozó állam által e kérdésben támogatott alperes intézmények – álláspontjuk alátámasztása céljából – különböző módon hivatkoztak a jogalkotónak az általa elfogadott jogalkotási aktusok végrehajtására vonatkozó részletes szabályok meghatározása során fennálló mérlegelési mozgásterére.

31. E tekintetben mindenekelőtt emlékeztetek arra, hogy a jogalkotót bírósági felülvizsgálat alá nem tartozó, teljes körű politikai mérlegelési jogkör illeti meg annak eldöntése tekintetében, hogy átruház-e jogalkotási felhatalmazást, vagy sem.¹⁹ A felhatalmazás alkalmazása nem kötelezettség, hanem olyan eszköz – illetve inkább lehetőség –, amellyel a jogalkotó döntése szerint annak érdekében élhet, hogy a jogalkotási folyamatot leegyszerűsítse és felgyorsítsa olyan kérdésekben, amelyek nem alapvető jellegűek az alapul szolgáló jogalkotási aktusban foglalt szabályozás tekintetében. Jóllehet a jogalkotó nem köteles saját hatásköreinek átruházására, amennyiben az átruházás mellett dönt, köteles tiszteletben tartani az EUMSZ 290. cikkben rögzített feltételeket, így mindenekelőtt az alapvető politikai döntések átruházhatóságának az e cikk (1) bekezdésének második albekezdésében foglalt tilalmát.²⁰

16 – A biocid termékek forgalmazásáról és felhasználásáról szóló, 2012. május 22-i 528/12/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 167., 1. o.).

17 – Lásd: az indoklás 52. pontja.

18 – Megjegyzem, hogy keresetének számos pontjában látszólag maga a Bizottság is kizárólag azokra az esetekre korlátozza a szóban forgó kritérium jelentőségét, amikor az alapul szolgáló aktus végrehajtása egyfajta szabályozásbeli kiegészítést eredményez.

19 – Amint az EUMSZ 290. cikk végrehajtásáról szóló, 2009. évi bizottsági közleményben olvasható, „a jogalkotónak jogában áll maradéktalanul szabályozni egy adott intézkedési területet, miközben a Bizottságra bízta, hogy végrehajtási jogi aktusok meghozatala révén gondoskodjon az összehangolt végrehajtásról. Hasonlóképpen, a jogalkotó választása szerint részlegesen is szabályozhatja a szóban forgó területet. Ekkor a Bizottság felel a szabályozás felhatalmazáson alapuló jogi aktusok révén történő kiegészítéséért.”

20 – A Bíróság a Köster, Berodt & Co. ítélettől (25/70, EU:C:1970:115) kezdődően megerősítette azt az elvet, amely szerint az alapul szolgáló aktus alapvető elemeinek meghatározása a jogalkotó feladata.

32. Emellett emlékeztetek arra, hogy a „biocid”-ítélet 40. pontjában a Bíróság megállapította, hogy a jogalkotó „mérlegelési jogkörrel rendelkezik, amikor arról határoz, hogy az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése szerinti felhatalmazást ad-e a Bizottságnak, vagy az EUMSZ 291. cikk (2) bekezdése szerinti végrehajtási hatáskört ruház-e rá”.

33. Beadványában mind a Tanács, mind a Parlament visszaul a szóban forgó pontra és az abban rögzített elvre.²¹ Ezzel szemben a Bizottság olyan érvekkel vitatja annak a jelen ügyben fennálló relevanciáját, amelyeket álláspontom szerint el kell utasítani. E pont megfogalmazása és teljes szövege ugyanis – a felperes intézmény vélekedése ellenére – nem enged arra következtetni, hogy az említett elv rögzítése kizárólag azokra az esetekre vonatkozik, amelyekben – mint a szóban forgó ítélet alapjául szolgáló ügyben – annak megállapításáról van szó, hogy valamely végrehajtási intézkedés az EUMSZ 290. cikk értelmében kiegészíti-e az alapul szolgáló jogalkotási aktust, és azokra nem, amelyekben – mint a jelen ügyben – e rendelkezés alapján annak módosító jellege képezi vita tárgyát.

34. Mindezek után a „biocid”-ítélet fent említett 40. pontjában a jogalkotó számára elismert mérlegelési jogkör terjedelmét kell megvizsgálni. Mindenekelőtt, számomra egyértelműnek tűnik, hogy e mérlegelési jogkört az EUMSZ 290. cikkben és az EUMSZ 291. cikkben előírt feltételek tiszteletben tartásával kell gyakorolni. A jogalkotót megillető választási lehetőség nem biztosít jogkört a számára arra, hogy végrehajtási jellegűnek minősítsen olyan aktusokat, amelyek valójában felhatalmazáson alapuló jogalkotói feladatok gyakorlását foglalják magukban és fordítva. Egy ehhez hasonló jogkör ugyanis ténylegesen megszüntetné a felhatalmazáson alapuló és a végrehajtási funkció közötti különbségtételt, és megváltoztatná az általa tükrözött hatáskörmegosztást és intézményi egyensúlyt. Az EUMSZ 290. cikk és az EUMSZ 291. cikk megállapítja egyrészt a társjogalkotók konkrét hatásköreit, másrészt a végrehajtási funkcióval felruházott jogalanyokat (alapvetően a tagállamok és a Bizottság). Az EUMSZ 291. cikk (3) bekezdésében foglalt, a Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályait és általános elveit meghatározó rendeletek elfogadásán kívül a társjogalkotók, főszabály szerint, semmilyen szerepet nem töltenek be az e cikk hatálya alá tartozó intézkedések kidolgozásában²². Ebből az következik, hogy az EUMSZ 290. cikk alapján elfogadott, felhatalmazáson alapuló jogi aktusok nem tartalmazhatnak az EUMSZ 291. cikk szerinti végrehajtási intézkedéseket, az e rendelkezés alapján elfogadott végrehajtási aktusok pedig nem tartalmazhatnak az EUMSZ 290. cikk hatálya alá tartozó általános hatályú szabályokat.

35. Azt sem feltételezem, hogy a „biocid”-ítélet fent említett 40. pontjában a Bíróságnak az lett volna a szándéka, hogy hallgatólagosan elismerje egy olyan „szürke zóna” meglétét, amelyben a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok és a végrehajtási aktusok közötti választóvonal elhalványul, és amelyen belül a jogalkotó mérlegelési mozgástérrel rendelkezik. A Bíróság ugyanis – követve a Cruz Villalón főtanácsnok indítványában megfogalmazott ajánlást – nem foglalt állást a Bizottság által felhozott azon álláspontot illetően, amely szerint az EUMSZ 290. cikk alkalmazási köre és az EUMSZ 291. cikké kölcsönösen kizárják egymást.

36. Ezzel szemben úgy tűnik számomra, hogy a Bíróság által hivatkozott mérlegelési jogkör abban nyilvánul meg, hogy a jogalkotó dönthet arról, hogy milyen módon (felhatalmazáson alapuló jogi aktus vagy végrehajtási aktus) kell majd a jogalkotási aktust végrehajtani. E döntés meghozatalát követően a jogalkotó feladata, hogy ennek megfelelően kiigazítsa az alapul szolgáló aktus tartalmát és felépítését a két szabályozási szint (jogalkotási aktus és végrehajtási intézkedés) közötti viszony megteremtése céljából, ami az egyik vagy a másik jogforrásban (felhatalmazáson alapuló jogi aktus vagy végrehajtási aktus) tükröződik.

21 — Azonnal megállapítható bizonyos fokú ellentmondás a Tanács és a Parlament érvelésében, akik egyrészt a „biocid”-ítéletben a jogalkotó javára elismert mérlegelési mozgástérre utalnak, másrészt arra hivatkoznak, hogy amennyiben valamely jogalkotási aktus végrehajtása az aktus módosítását igényli, kizárólag az EUMSZ 290. cikk alkalmazására van lehetőség. Valójában ezen ellentmondás inkább a Tanács beadványaiban jelentkezik, a Parlament inkább a jogalkotót a módosítás *szükségességének* vizsgálata során megillető mérlegelési mozgástérrel hangsúlyozza.

22 — A végrehajtási hatáskörök Tanácsra való átruházásának az EUMSZ 291. cikk (2) bekezdésében előírt esete kivételével.

37. A Bíróságnak kell megvizsgálnia, hogy az EUMSZ 290. cikkben és az EUMSZ 291. cikkben foglalt feltételeket tiszteletben tartják-e, azaz, hogy a szóban forgó jogalkotási aktus tartalma és felépítése összeegyeztethető-e az ezen aktus végrehajtását szolgáló szabályalkotási eszközzel. Álláspontom szerint így kell értelmezni az EUMSZ 291. cikkben előírt feltételek tiszteletben tartására vonatkozóan az ítélet indokolásának 41–51. pontjában lefolytatott teljes körű felülvizsgálat és a „biocid”-ítélet 40. pontjában foglalt azon állítás közötti látszólagos ellentmondást, amely szerint a jogalkotót megillető mérlegelési jogkör gyakorlásának bírósági felülvizsgálata kizárólag marginális felülvizsgálatra korlátozódik. A javasolt értelmezést követve ugyanis a Bíróság felülvizsgálata kizárólag a jogalkotónak a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok vagy a végrehajtási aktusok alkalmazására vonatkozó döntésével kapcsolatos nyilvánvaló értékelési hibára korlátozódna, míg teljes körű lenne az EUMSZ 290 cikkben és az EUMSZ 291. cikkben foglalt feltételeknek a jogalkotó általi tiszteletben tartását illetően.

38. Most pedig áttérek annak vizsgálatára, hogy a jogalkotási aktus EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése szerinti „módosítása” fogalmának milyen jelentést és terjedelmet kell tulajdonítani.

C – A jogalkotói aktus EUMSZ 290. cikk szerinti „módosításának” fogalmáról

39. A felek közötti vitában az alperes intézmények által védett azon „alaki” állásponttal, amely szerint az alapul szolgáló aktus bármely csekély vagy jelentéktelen alaki módosításához felhatalmazáson alapuló jogi aktus szükséges, a Bizottság által előadott azon „anyag” álláspont áll szemben, amely szerint az EUMSZ 290. cikk alkalmazása szempontjából nem bírnak jelentőséggel azok a módosítások, amelyek nem igénylik a mérlegelési mozgástér Bizottság általi gyakorlását, és nem változtatják meg ezen aktus szabályozási tartalmát. Az előbbi – az alaki kritériumokra alapozott bármely állásponthoz hasonlóan – az alkalmazás egyszerűségének és a kiszámíthatóságnak²³ az előnyét hordozza. Fennáll ugyanakkor annak a veszélye, hogy olyan módosító intézkedéseket illeszt bele a jogalkotási felhatalmazás keretébe, amelyek lényegében végrehajtási jellegűek. A második álláspont kizárólag olyan intézkedéseket rendel az átruházott hatáskörhöz, amelyek lényegében e kategóriába tartoznak, de összetettebbé és esetlegesen ellentmondásossá teszik a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok és a végrehajtási aktusok közötti választást azokban az esetekben, amikor a Bizottságra az alapul szolgáló aktus alaki módosítására irányuló hatáskört ruháznak. A Bizottság álláspontjának elfogadása ezenfelül annak elismerését jelentené, hogy valamely jogalkotási aktus szövegének meghatározott módosításaira sor kerülhet végrehajtási aktus révén.

40. Egyik vagy másik álláspont elfogadása előtt meg kell vizsgálni a Bizottság írásbeli észrevételeinek egyes pontjaiban felmerülni látszó másik kérdést, amely alapján az alapul szolgáló aktus EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése értelmében vett „módosításának” fogalma nem terjed ki magának a szövegnek (nem alapvető) elemekkel történő *kiegészítésére*.

41. E tekintetben egyetértek a Parlament azon álláspontjával, amely szerint valamely normatív jogi aktus „módosítása” általánosságban magában foglalja az aktus szövegének minden olyan megváltoztatását, amely az aktus szövege bármely elemének törlését, kiegészítését vagy felváltását jelenti. Véleményem szerint az EUMSZ 290. cikk szövege – többek között figyelemmel kialakulásának történetére – nem teszi lehetővé az ettől eltérő értelmezést.

42. Ezzel kapcsolatban emlékeztetek arra, hogy az EK 202. cikk alapján létrehozott komitológiai rendszerben az alapul szolgáló aktus „módosításának” fogalma egyértelműen magában foglalta a szabályozás kiegészítését („új elemek beillesztése”), amely az egyedüli, „végrehajtási hatáskör” kategóriájába tartozott. Az 1999/468 határozat²⁴ 2. cikkének második bekezdése alapján az

23 — Ez utóbbi célt maga a Bizottság említi az EUMSZ 290. cikk végrehajtásáról szóló 2009. évi közleményében, lásd: 1. pont „Bevezetés”.

24 — A Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, 1999. június 28-i tanácsi határozat (HL L 184., 23. o.). A 2011. február 28-ig hatályban lévő határozatot az EUMSZ 291. cikk (3) bekezdése alapján elfogadott 182/2011 rendelet helyezte hatályon kívül.

ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárást – amelyet a 2006/512 határozat²⁵ annak lehetővé tétele céljából vezetett be, hogy a Parlament mint társjogalkotó korlátozott ellenőrzést gyakorolhasson az együttdöntési eljárással elfogadott aktusok egyes végrehajtási aktusai felett – akkor kellett alkalmazni, ha a Bizottságra olyan általános hatályú intézkedések elfogadására vonatkozó hatáskört ruháztak, amelyek az alap jogi aktusok egyes nem alapvető fontosságú rendelkezéseinek módosítására szolgálnak, többek között egyes ilyen elemek törlésével vagy *az aktus új, nem alapvető fontosságú elemek beillesztésével történő kiegészítésével*.²⁶ Egy ilyen megfogalmazás alapjául szolgáló logika szerint tehát valamely aktusnak az abban előírt szabályozás technikai vagy részletkérdéseinek szabályozása általi „kiegészítése” az aktus módosítását eredményezi abban az esetben is, ha ez a szabályozás fizikailag nem is kerül be az aktus szövegébe.²⁷

43. Az 1999/468 határozat 2. cikkének második bekezdésétől eltérően az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése – ahogyan már az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés I-36. cikke is – különbséget tesz olyan intézkedések között, amelyek „kiegészítik”, és amelyek „módosítják” az alapul szolgáló aktust. A Lisszaboni Szerződés megalkotói által az Unióban a szabályozási felhatalmazás mechanizmusának átalakítása során módszeresen követett rendszerezési szándéokra tekintettel ésszerű úgy vélni, hogy az eltérő szerkesztési mód a felhatalmazáson alapuló jogi aktus két funkcionálisan eltérő kategóriájának azonosítására irányuló akaratnak felel meg. Az első kategória azokat az intézkedéseket foglalja magában, amelyek a jogalkotási aktus *szövegének formális módosítására* irányulnak, a második kategória pedig azokat az intézkedéseket tartalmazza, amelyek oly módon egészítik ki annak szabályozási tartalmát, hogy *nem avatkoznak bele a szövegbe*. Ennek fényében a választott technika alapján a nem alapvető új elemeknek az alapul szolgáló aktusba történő *beillesztése* az EUMSZ 290. cikk szerinti „módosításnak” minősül, amennyiben ezeket az elemeket ezen aktus *szövegébe* illesztik (a cikkek között vagy valamely mellékletben), vagy pedig „kiegészítésnek”, ha azok nem kerülnek be fizikailag az alapul szolgáló aktusba, hanem azokat továbbra is *külön normatív jogi aktusban* szabályozzák.²⁸ Az egyik vagy a másik technika választása többek között a szükséges kiegészítés jelentőségétől függ: a szövegszerű módosítás akkor bizonyulhat célszerűbbnek, ha például az aktus valamely mellékletének pontosabb kiegészítéséről van szó, nem pedig akkor, ha egy tagolt, részletes szabályozás kidolgozása szükséges.

44. Mindezek után állást kell foglalni a Bizottság által támogatott „anyagi” álláspont tekintetében, amely szerint – a fentiekben kifejtetteknek megfelelően – nem minősülnek az EUMSZ 290. cikk szerinti módosításnak azok a módosítások, amelyek a Bizottság részéről nem igénylik mérlegelési mozgáster gyakorlását, és azok, amelyek nem módosítják az alapul szolgáló aktus normatív kontextusát.

25 — A Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról szóló 1999/468/EK határozat módosításáról szóló, 2006. július 17-i tanácsi határozat (HL L 200., 11. o.).

26 — A szabályozás kiegészítésének az alapul szolgáló aktus „módosításának” fogalmába történő beillesztése nyilvánvalóan következik az 1999/468 határozat 2. cikke második bekezdése nyelvi változatainak többségéből (lásd például az angol, spanyol, francia és német nyelvi változatokat). Ezzel szemben az olasz változat megfogalmazása e tekintetben kevésbé egyértelmű, és nyelvtanilag is helytelen. Mindazonáltal az olasz változatban lásd a 2006/512 határozat (3) preambulumbekkezdését és az 1999/468 határozatnak a 2006/512 határozattal beiktatott (7a) preambulumbekkezdését. A Bíróság a 70-es évektől kezdve megerősítette az alapul szolgáló aktus egyes elemeinek módosítására irányuló végrehajtási aktusok jogszerűségét, amennyiben az ilyen hatáskör az aktusból egyértelműen és kifejezetten következik (lásd: CAM kontra EGK ítélet [100/74, EU:C:1975:152, 26–29. pont] az 1974/1975-ös gazdasági évben a mezőgazdasági szektorban alkalmazandó és a Tanács által rögzített áraknak a bizottsági rendelet által előírt módosításáról), és nem módosítja vagy sérti az ezen aktusban megállapított alapvető elveket (Eridania-Zuccherifici nazionale és Società italiana per l'industria degli zuccheri ítélet [230/78, EU:C:1979:216, 9. pont]), valamint Parlament kontra Tanács ítélet [C-417/93, EU:C:1995:127, 28–33. pont]). Lásd mindazonáltal: Parlament kontra Bizottság ítélet (C-93/00, EU:C:2001:689), amelyben a Bíróság megsemmisítette azt a rendeletet, amellyel a Tanács végrehajtási jogkörében eljárva meghosszabbította a 820/97 rendelettel bevezetett önkéntes címkézési rendszerre vonatkozó szabályok érvényességét, mivel az említett rendelet módosítására nem „olyan jogalap alapján került sor, mint amely alapján az elfogadása történt, vagyis maga a Szerződés alapján, és ez utóbbi által előírt döntési folyamat tiszteletben tartásával” (42. pont).

27 — Lásd különösen a C-506/14., a C-389/14., a C-391/14. és a C-393/14. számon folyamatban lévő ügyeket.

28 — Lásd ebben az értelemben: az EUMSZ 290. cikk végrehajtásáról szóló 2009. évi bizottsági közleményt (2.3. pont), és még nyomatékosabban a 2011. június 24-i 855(SEC) feljegyzéshez csatolt, a Bizottság szolgálatai részére címzett, „A Lisszaboni Szerződés végrehajtása. Felhatalmazáson alapuló jogi aktusok” címet viselő iránymutatások (a továbbiakban: a Bizottság szolgálatai részére címzett 2011. évi iránymutatások, 34. pontját).

45. Ahogyan azt már a fentiekben láttuk, az átruházott jogalkotási hatáskört bizonyos mérlegelési mozgástérnek a felhatalmazott általi gyakorlása jellemzi, amely azonban nem feltétlenül jellemző a végrehajtási hatáskörre. A jogalkotási hatásköröknek a végrehajtó hatalomra történő átruházását rendszerint olyan mechanizmusok kísérik, amelyek különböző módokon teszik lehetővé az alkotmányos alapon jogalkotói funkció ellátására jogosult szerv számára az átruházott hatáskörök gyakorlásának – következésképpen e mérlegelési jogkör alkalmazásának – ellenőrzését, akár azok visszavonásával is. E mechanizmusok célja a hatáskörmegosztás elvétől a jogalkotási felhatalmazás eszköze útján való eltérés ellensúlyozása – még ha azt a jogalkotás inkább technikai jellegű szempontjai is jellemzik –, ezáltal biztosítva az uniós jogban az EUSZ 2. és az EUSZ 10. cikkben²⁹ rögzített demokratikus elv tiszteletben tartását. Márpedig, ha a felhatalmazott szerve nem ruháznak mérlegelési jogkört, a jogalkotó általi ellenőrzés elveszti hasznosságát, és elvesz a felhatalmazáson alapuló jogalkotás alkalmazásának indoka, mivel a szóban forgó funkció egy pusztán végrehajtási jellegű intézkedéssel is ellátható. Ezen érvelésment alapján, a jogalkotási aktus szövegének egy mérlegelést nem engedő hatáskör Bizottság általi gyakorlásából eredő módosítása kívül esne az EUMSZ 290. cikk alkalmazási körén, mivel nem illeszthető bele a felhatalmazáson alapuló jogalkotás rendszerébe.

46. Ugyanígy, valamely jogalkotási aktus szövegének az aktus normatív kontextusát nem érintő módosítása – ahol normatív kontextuson az aktusban szereplő jogi előírások összességét kell érteni – látszólag nem igényli a jogalkotási hatáskör átruházását, mivel nem módosítja az aktus *szabályozási elemeit*.

47. Mindazonáltal az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdésének szövege nem nyújt kapaszkodót az alapul szolgáló aktust módosító intézkedések megkülönböztetésére, és úgy tűnik, hogy inkább olyan alaki kritériumon alapul, amelynek alapján e rendelkezés szerinti „módosításnak” minősül az aktus szövegébe történő bármilyen olyan alaki beavatkozás, amelynek következtében a módosítási funkció *természeténél fogva* a jogalkotási felhatalmazásba tartozik. Ebből e funkciót illetően az következik, hogy az anyagi értelemben vett és az alaki értelemben vett felhatalmazáson alapuló jogi aktus nem teljesen azonos, mivel egy lényegében végrehajtási jellegű normatív jogi aktus elfogadása – tekintettel annak módosítási funkciójára – felhatalmazáson alapuló jogi aktussal lehetséges, sőt szükséges.

48. Felmerül a kérdés, hogy összeegyeztethető-e a hatáskör-átruházásnak az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésben előírt elvével és a Szerződésekben megkövetelt intézményi egyensúllyal a módosítás fogalmának ilyen tág értelmezése, amely a jogalkotót lényegében feljogosítja arra, hogy magának tartsa fenn a lényegében végrehajtási aktusok feletti ellenőrzés jogát. Amennyiben ugyanis az alapul szolgáló aktus végrehajtása egységes feltételeket igényel, a végrehajtási funkciót – amelynek gyakorlására rendszerint az uniós intézményi kereteken kívül kerül sor, mivel főszabály szerint a tagállamokat illeti meg – bizonyos esetek kivételével a Bizottságra ruházzák, a tagállamok ellenőrzése mellett. Egyebekben az EUMSZ 290. cikk nem terjed ki a jogalkotási aktus egyes részeinek nem általános hatályú intézkedésekkel történő esetleges módosításaira – például az ilyen intézkedéseket nem tartalmazó melléklet naprakésszé tételére –, és így nem tükrözi a jogalkotási aktusnak a jogalkotói ellenőrzés körén kívüli sérthetlenségének abszolút elvét.

49. A fenti megfontolásokra tekintettel és anélkül, hogy a jelen ügy körülményei között részletesebb elemzésre volna szükség, úgy vélem, hogy a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok alkalmazása kizárólag azokban az esetekben nem szükséges, amelyekben egyértelműen kiderül, hogy az elfogadandó módosító intézkedés semmiféle mérlegelési mozgástérrel nem enged a Bizottság számára, és nem is érinti az

29 — Ahogyan azt Jääskinen főtanácsnok az Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ügyre (C-270/12, EU:C:2013:562) vonatkozó indítványának 85. pontjában hangsúlyozta, ezt az elvet a jogalkotási hatáskörök átruházásának kizárólag a végső soron a Parlament által elszámoltatható Bizottságra korlátozása is garantálja.

alapul szolgáló aktus normatív elemeit. Ide tartozik például valamely jogalkotási aktus mellékletének a tagállamok által rendelkezésre bocsátott információk alapján történő naprakésszé tétele, amely információk tartalmát a Bizottság semmilyen módon nem kérdőjelezheti meg, és amely nem érinti az aktus normatív elemeit.³⁰

50. A fenti megfontolások összességére tekintettel a következő pontokban a megtámadott rendelet Bizottság által megsemmisíteni kívánt rendelkezései jogellenességének alátámasztására a Bizottság által felhozott kifogásokat vizsgálom.

D – A Bizottság által a megtámadott rendelettel kapcsolatban felhozott kifogásokról

1. Az 539/2001 rendelet megtámadott rendelettel módosított 1. cikke (4) bekezdésének f) pontjában szereplő, felhatalmazáson alapuló jogi aktus alapvetően végrehajtási jellegére alapított kifogásról

51. A Bizottság azzal érvel, hogy az 539/2001 rendelet megtámadott rendelettel módosított 1. cikke (4) bekezdésének f) pontjában említett – és a rendeletben szereplő kritériumok alapján elhatározott – ideiglenes felfüggesztés nem hasonlítható az alapul szolgáló aktus EUMSZ 290. cikk (1) bekezdésének értelmében vett módosításához. A Bizottság megjegyzi, hogy e rendelkezés előírja, hogy a felhatalmazáson alapuló jogi aktus a jogalkotási aktus „egyes (nem alapvető) rendelkezéseit” módosítsa, és kifejti, hogy ennek az a feltétele, hogy az ilyen rendelkezések már logikusan szerepeljenek azon alapul szolgáló aktusban, amelynek szabályozási tartalmát ily módon a felhatalmazáson alapuló jogi aktus módosítja. Mindazonáltal a megtámadott rendelet nem határozza meg azokat a harmadik országokat, amelyek tekintetében rendelkezni kell a vízumkötelezettség alóli mentesség felfüggesztéséről, hanem azokat a kritériumokat rögzíti, amelyek alapján ezek meghatározását el kell végezni. A Bizottság szerint ebből az következik, hogy az ilyen felfüggesztést bevezető aktus nem módosítja az 539/2001 rendeletben már szereplő rendelkezéseket, hanem egyszerűen csak végrehajtja a rendeletet.

52. Amennyiben ezen érvelést úgy kell értelmezni, hogy a lábjegyzetnek az 539/2001 rendelet II. mellékletébe történő – a rendelet megtámadott rendelettel módosított 1. cikke (4) bekezdésének f) pontjában előírt – beillesztése nem minősül az EUMSZ 290. cikk szerinti „módosításnak”, mivel ez a fogalom nem terjed ki a nem alapvető új rendelkezéseknek az alapul szolgáló aktus szövegébe való „beillesztésére”, utalni kívánok a jelen indítvány 41–43. pontjára. Itt kizárólag annak kiemelésére szorítkozom, hogy e rendelet II. mellékletében szerepel az a harmadik ország, amelynek állampolgárai tekintetében az 539/2001 rendelet hivatkozott rendelkezésében foglalt, felhatalmazáson alapuló jogi aktus ideiglenesen felfüggeszti az ugyanezen rendelet 1. cikke (2) bekezdésének első albekezdésében foglalt kedvezőbb rendszert. Azáltal, hogy ezen ország nevéhez egy lábjegyzetet illeszt be, a felhatalmazáson alapuló jogi aktus pontosítást fűz az ezen ország állampolgárai tekintetében alkalmazandó szabályozáshoz, és így formálisan „módosít” egy, az alapul szolgáló rendeletben már szereplő rendelkezést.

53. Mindazonáltal a Bizottság érvelése úgy is értelmezhető, hogy az alapul szolgáló aktusra vonatkozó jogi szabályozás egyes aspektusainak alkalmazását ideiglenesen felfüggesztő intézkedés a természeténél fogva nem tartozik az EUMSZ 290. cikk hatálya alá, mivel nem „egészíti ki” és nem is „módosítja” ezen aktus rendelkezéseit, hanem az abban foglalt szabályozás alkalmazására szorítkozik, amelyet a jogalkotó által kizárólag absztrakt módon előrelátható körülményekhez és eseményekhez igazít. Ebben az értelemben a Bizottság felveti a jelen eljárás – álláspontom szerint – legérzékenyebb kérdését, azaz *hogy ha elvonatkoztatunk az 539/2001 rendelet II. mellékletének a lábjegyzet beillesztése útján történő formális módosításától, kizárólag végrehajtási jellegű-e az e rendelet megtámadott rendelettel módosított 1. cikke (4) bekezdésének f) pontjában foglalt intézkedés.*

30 — A példa szerepel a Bizottság szolgálataihoz címzett, 2011. évi iránymutatásokban, 37. pont.

54. A Parlament és a Tanács nem foglal kifejezetten állást ebben a kérdésben, mivel a védekezésüket arra az évrre alapozzák, amely szerint a szóban forgó intézkedés – az 539/2001 rendelet II. mellékletét módosító jellege alapján – az EUMSZ 290. cikk hatálya alá tartozik. Az állásfoglalás hiányából a Bizottság arra következtet, hogy az alperes intézmények hallgatólagosan elismerik a szóban forgó intézkedés kizárólagosan végrehajtási jellegét. Igaz, hogy azon észrevételeken kívül, amelyek vita kiváltását célzóan tűnhetnek, a Tanács írásbeli észrevételeiben elismeri, hogy létre lehetett volna hozni egy olyan eltérő mechanizmust, amely nem igényli a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok jelen ügyben történő elfogadását, és hogy ezt az eredményt el lehetett volna érni a II. melléklet formális módosításának elkerülésével.

55. Egyébiránt ezt a mechanizmust konkrétan az 539/2001 rendeletnek a megtámadott rendelettel beiktatott 1a. cikke foglalja magában. A jelen indítvány 13. pontjában kifejtetteknek megfelelően, ez a cikk olyan rendszert ír elő, amely az 539/2001 rendelet 1. cikkének (2) bekezdésétől eltérve szükséghelyzetben lehetővé teszi a vízumkötelezettség alóli mentességnek a II. mellékletben szereplő harmadik ország állampolgárai tekintetében hat hónapos időtartamra történő felfüggesztését, amely további tizenkét hónappal meghosszabbítható. E felfüggesztést, amely ugyanezen rendelet 1. cikke (4) bekezdése f) pontjának joghatásaival egyező joghatásokat vált ki,³¹ de amelyet nem kísér ugyanezen rendelet szövegének módosítása, a Bizottság írja elő a 182/2011 rendelet 5. cikkében foglalt vizsgálóbizottsági eljárás alapján elfogadott végrehajtási aktussal. A fent említett 1a. cikkben előírt eljárásnak a Parlament által a tárgyalás során a Bíróság kérdésére adott válaszban hivatkozott sürgős jellege véleményem szerint nem elégséges a végrehajtási aktusok alkalmazásának igazolására ezen eljárás keretében. Az alapul szolgáló aktus végrehajtása céljából elfogadott intézkedések jellege és hatásai alapján kell ugyanis értékelni a kiválasztott szabályozási eszköz helyálló mivoltát. Így például az ezen intézkedésekkel érintett ágazat érzékenységevel kapcsolatos politikai érvek³² nem érintik e vizsgálatot, mint ahogyan azt egyébként maguk az alperes intézmények a jelen ügyben végül elismerték.³³ Ugyanez vonatkozik a szóban forgó intézkedések esetlegesen sürgős jellegére. E tekintetben emellett megjegyzendő, hogy az Európai Parlament Elnökök Értekezlete által 2011. március 3-án jóváhagyott, az EUMSZ 290. cikk szerinti hatáskör-átruházásra alkalmazandó gyakorlati rendelkezéseket, valamint a megállapított pontosításokat és preferenciákat megállapító, a felhatalmazáson alapuló jogi aktusokról szóló közös megállapodás VI. címe sürgősségi különös eljárást ír elő a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok különös esetben és meghatározott területeken történő elfogadására, amilyen a biztonság, az egészségvédelem és nyilvánvalóan a külkapcsolatok, köztük a humanitárius válsághelyzetek. Az ilyen eljárás alapján elfogadott aktus azonnal hatályba lép, és mindaddig alkalmazandó, amíg a jogalkotási aktusban meghatározott határidőn belül a Parlament vagy a Tanács kifogást nem emel.

56. Egyebekben annak figyelembevétele esetén, hogy az 539/2001 rendelet megtámadott rendelettel módosított 1. cikke (4) bekezdésének f) pontjában meghatározott felfüggesztő intézkedés – az alapul szolgáló aktus módosításától függetlenül – a felhatalmazáson alapuló jogi aktus jellegével bír, a fent javasolt rendszerezést³⁴ követve el kell ismerni, hogy az intézkedés az EUMSZ 290. cikk (1)bekezdése szerint „kiegészíti” az 539/2001 rendelet egyes nem alapvető rendelkezéseit. Mindazonáltal ezt az értelmezést a jelen eljárásban szereplő valamennyi fél kizárja.

31 — A felfüggesztés az érintett harmadik ország valamennyi állampolgárára és nem csak néhány csoportra vonatkozik, az 539/2001 rendelet megtámadott rendelettel módosított 1. cikke (4) bekezdésének e) pontja alapján elfogadott végrehajtási aktusoktól eltérően.

32 — Lásd: a Bizottság szolgálataihoz címzett, 2011. évi iránymutatások, 33. pont.

33 — Mindazonáltal előzetesen érinthetik az alapul szolgáló aktus felépítését és tartalmát.

34 — Lásd: a fenti 43. pont.

57. Általánosabb értelemben úgy vélem, hogy a jogalkotási aktus meghosszabbítását vagy az attól való eltérést előíró intézkedésekhez hasonló, a valamely jogalkotási aktusban meghatározott jogi szabályozás konkrét aspektusainak felfüggesztését előíró intézkedések – a Bizottságra ruházott konkrét hatáskörök jellegének minősítését meghatározó szükségszerű eseti vizsgálat kivételével – főszabály szerint a végrehajtási funkcióhoz társíthatók. A Bíróság által a „biocid”-ítélet 38. és 39. pontjában foglalt kifejezésekkel élve, úgy tűnik, hogy az intézkedések e típusának inkább „meg kell határozni a valamely jogalkotási aktus tartalmát”, és nem kiegészíteni azt.

58. Következésképpen egyetértek a Bizottság azon álláspontjával, amely szerint az 539/2001 rendelet megtámadott rendelettel módosított 1. cikke (4) bekezdésének f) pontjában foglalt felfüggesztő intézkedés – az alapul szolgáló aktus intézkedés által előidézett módosításának figyelmen kívül hagyása mellett – az ezen aktusban szereplő rendelkezések pusztá alkalmazásának minősül, következésképpen a végrehajtási aktusok kategóriájába tartozik, ugyanúgy, mint a kölcsönösségi mechanizmus első szakaszában elfogadott intézkedések és a fent említett 1a. cikk alapján meghozott intézkedések. Következésképpen a jelen ügyben e következtetést alátámasztja a Bizottságot a felfüggesztő határozat meghozatala során megillető, korlátozott mérlegelési mozgástér is.

59. Mindazonáltal „minőségi” eltérés van az 539/2001 rendelet megtámadott rendelettel módosított 1. cikke (4) bekezdésének e) pontja alapján elfogadott, valamint az annak f) pontja alapján elfogadott, vízumkötelezettség alóli mentességet felfüggesztő intézkedések között, ami abban áll, hogy az utóbbiak e rendelet egy részének formális módosítását eredményezik. A Bizottság által a kereset alátámasztása céljából előterjesztett érvek alapján tehát ezen a ponton meg kell vizsgálni egyrészt azt, hogy ez az egyetlen különbség lehetővé teszi-e az EUMSZ 290. cikk alkalmazását az 539/2001 rendelet megtámadott rendelettel módosított 1. cikke (4) bekezdésének f) pontjában szereplő intézkedések elfogadása tekintetében, azok végrehajtási jellege ellenére, másrészt pedig azt, hogy a jogalkotó nem lépett-e túl mérlegelési jogkörén az ezen aktus felépítésének és tartalmának meghatározása során annak előírásával, hogy a Bizottság egyúttal az alapul szolgáló aktus szövegét is módosítsa.

2. Azon évről, amely szerint a lábjegyzet 539/2001 rendelet II. mellékletébe történő beillesztésének előírása nem igazolja a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok alkalmazását

60. A Bizottság álláspontja szerint az 539/2001 rendelet megtámadott rendelettel módosított 1. cikke (4) bekezdésének f) pontjában meghatározott lábjegyzetnek a rendelet II. mellékletébe az érintett harmadik állam neve mellé történő beillesztése nem minősül az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése szerinti „módosításnak”, mivel nem érinti az alapul szolgáló aktusban foglalt jogi szabályozást.

61. E tekintetben kiemelem, hogy a hivatkozott rendelkezés alapján elfogadott intézkedés nem kizárólag valamely olyan harmadik országnak az alapul szolgáló rendeletben általánosságban és absztrakt módon előírt helyzet megállapításával történő megjelölésére szorítkozik, amely vízumügyekben nem biztosít többé viszonyosságot az uniós állampolgárok tekintetében, hanem ideiglenesen felfüggeszti az 539/2001 rendelet 1. cikke (2) bekezdésének első albekezdésében az ilyen ország állampolgárai tekintetében meghatározott kedvezőbb rendszert. Következésképpen ezen intézkedés közvetlenül érinti az 539/2001 rendeletben előírt szabályozás egyes aspektusait, vagyis a szóban forgó harmadik országnak a II. mellékletbe történő felvételét és a vízumkötelezettség alóli mentességnek az állampolgáraival szembeni teljes körű alkalmazását.

62. Amint azt a Bizottság megjegyzi, igaz, hogy a felfüggesztés akkor is hatályossá válna, ha az említett lábjegyzet beillesztését nem írták volna elő, és ha a felfüggesztő határozatot végrehajtási aktussal fogadták volna el, amint az a kölcsönösségi mechanizmus első szakaszában elfogadott intézkedések és az 539/2001 rendeletnek a megtámadott rendelettel módosított 1a. cikke alapján elfogadott intézkedések esetében történt. Amint az ugyanis magából e rendelet 1. cikke (4) bekezdése f) pontjának egyező szövegéből egyébként kiténik, az említett lábjegyzet kizárólag a vízumkötelezettség

alóli mentesség felfüggesztése megtörténtének jelzésére és időtartamának megjelölésére korlátozódik, következésképpen kizárólag tájékoztató jellegű. Amint azt maga a Tanács írásbeli beadványaiban rögzíti, és amint az a megtámadott rendelet (11) preambulumbekzdéséből kitűnik, a lábjegyzet az átláthatóság és a jogbiztonság célját szolgálja.

63. Mindazonáltal – meglátásom szerint – a Parlament a tárgyaláson helytállóan állította, hogy az 539/2001 rendelet II. mellékletének a szóban forgó lábjegyzet beillesztésével történő módosítása nem értékelhető a felfüggesztő határozat nélkül.

64. Pontosabban azon az állásponton vagyok, hogy a fent említett módosítás előírásával a jogalkotó *az alapul szolgáló aktusba kívánta beilleszteni a felfüggesztő határozatot*. E műveletnek köszönhetően a felfüggesztő határozat ezen aktus részévé válik, és így a jogforrasi hierarchiában formai szempontból a kölcsönösségi mechanizmus első szakaszában elfogadott és a védelmi mechanizmus keretében előírt intézkedésekhez képest eltérő pozíciót tölt be, még ha azokkal azonos szabályozási morfológiával rendelkezik is.

65. Tekintettel a lábjegyzet által a felfüggesztő határozatnak és az 539/2001 rendelet szövegének összekapcsolásában betöltött szerepre, ilyen körülmények között a Bizottsággal ellentétben számomra nem tűnik lehetségesnek annak megállapítása, hogy e rendelet II. mellékletének az ilyen lábjegyzet beillesztésével történő módosítása nem érinti a rendelet szabályozási elemeit. Következésképpen kívül kerülünk a jelen indítvány 49. pontjában megfogalmazott eseteken, amelyekben a Bizottságnak az alapul szolgáló aktus módosítására vonatkozó jogköre túlmehet az EUMSZ 290. cikk hatályán.

66. Ezzel egyezően úgy vélem, hogy el kell utasítani a Bizottság azon érvét, amely szerint hatáskörének kötött jellegére figyelemmel a jelen ügyben nem lehet szó az EUMSZ 290. cikk szerinti módosításról. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a kölcsönösségi mechanizmusnak a megtámadott rendelettel bevezetett második állomását kétségtelenül bizonyos automatizmus jellemzi, amint azt az 539/2001 rendeletnek a megtámadott rendelettel módosított 1. cikke (4) bekezdése f) pontjának megfogalmazása és az a körülmény is megerősít, hogy a vízumkötelezettség alóli mentesség e rendelkezésben történő ideiglenes felfüggesztésének kizárólag az a feltétele, hogy az érintett harmadik ország 24 hónapon belül ne törölje el a vízumkötelezettséget. Mindazonáltal, amint azt maga a Bizottság is kiemeli, ugyanezen (4) bekezdés d) pontja rögzíti, hogy főként az f) pont szerinti „lépések megfontolása során” a Bizottság „figyelembe veszi az érintett tagállam által a szóban forgó harmadik országgal a vízummentes utazás érdekében hozott intézkedések eredményét, a b) ponttal összhangban tett lépéseket, valamint azon következményeket, amelyekkel a vízummentesség felfüggesztése járhat az Uniónak és tagállamainak a szóban forgó harmadik országgal való külkapcsolataira nézve”. Márpedig e rendelkezésből az következik, hogy a kölcsönösségi mechanizmus második szakaszának rendszeres automatizmusa ellenére a Bizottság, még ha korlátozottan is, de rendelkezik mérlegelési jogkörrel az f) pont szerinti ideiglenes felfüggesztő határozat elfogadása során. Következésképpen e tekintetben is kívül kerülünk a jelen indítvány 49. pontjában megfogalmazott eseteken.

67. Úgy vélem tehát, hogy az 539/2001 rendelet megtámadott rendelettel módosított 1. cikke (4) bekezdésének f) pontja alapján elfogadott felfüggesztő intézkedés alapvetően végrehajtási jellege ellenére a jelen ügyben az EUMSZ 290. cikkben meghatározott szabályozási eszköz alkalmazását az alapul szolgáló aktus ezen intézkedés által történő módosítása igazolja.

3. Az állítólagos „formális jellegű visszaéléssel” kapcsolatos évről

68. Keresetlevelében a Bizottság azt állította, hogy az érintett harmadik ország tekintetében a vízumkötelezettség alóli mentesség felfüggesztését jelző lábjegyzetnek az 539/2001 rendelet II. mellékletébe történő beillesztése nem az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése szerinti „módosításnak” minősül, hanem a jogalkotó által a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok alkalmazásának igazolása érdekében igénybe vett, egyszerű technikai trükk, vagyis „formális visszaélés”. Ezen érv, amelyet már a kereset is kevésbé fejtett ki, és később a válaszbeadvány sem említett meg, látszólag hatáskörrel való visszaélés fennállását feltételezi.

69. Az ítélkezési gyakorlat értelmében „valamely jogi aktus csak akkor jogellenes a hatáskörrel való visszaélés miatt, ha objektív, releváns és egybehangzó bizonyítékok alapján nyilvánvaló, hogy azt kizárólag vagy legalábbis elsősorban a hivatkozott céltől eltérő cél elérése, vagy az ügy körülményei esetére a Szerződés által kifejezetten előírt eljárás megkerülése érdekében fogadták el”.³⁵ Márpedig minden más megfontolástól függetlenül nem vélem úgy, hogy az 539/2001 rendelet megtámadott rendelettel módosított 1. cikke (4) bekezdésének f) pontjában meghatározott felfüggesztő intézkedés alapvetően végrehajtási jellegére vonatkozóan a Bizottság keresetében kiemelt elemek ilyen jeleknek minősülnek, és arra engednének következtetni, hogy a jogalkotó az említett lábjegyzetnek az e rendelkezésbe való beillesztését kizárólag és főként a végrehajtási aktusok alkalmazásának elkerülése céljából írta elő.

4. Az állítólagosan fennálló, nyilvánvaló értékelési hibával kapcsolatos évről

70. Arra az esetre, ha a Bíróság a jelen ügyben alkalmazni kívánja a „biocid”-ítéletben³⁶ megállapított elveket, a Bizottság válaszbeadványában arra hivatkozik, hogy a jelen ügyben a jogalkotó nyilvánvaló értékelési hibát vétett a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok alkalmazására irányuló választása során.

71. Álláspontom szerint a Tanács által a fenti érveléssel szemben felhozott elfogadhatatlansági kifogást el kell utasítani. Ezen intézmény állításával ellentétben ugyanis ez nem a válaszbeadványban elkésetten előterjesztett, új kereseti jogalaphoz, hanem a kereset alátámasztására az EUMSZ 290. cikk és az EUMSZ 291. cikk megsértésével kapcsolatban felhozott egyetlen jogalap továbbfejlesztésének minősül. Egyebekben, még ha új jogalapot is képezne, annak elkésetten előterjesztését a kereset előterjesztését követően felmerült azon körülmény igazolja, hogy ez az érv a „biocid”-ítéletben a Bíróság által a keresetlevél benyújtását követően megállapított elvekből ered.

72. A kérdés érdeme tekintetében mindenekelőtt emlékeztetek arra, hogy ezen ítéletben a Bíróság elismerte, hogy a jogalkotó „mérlegelési jogkörrel rendelkezik, amikor arról határoz, hogy az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése szerinti felhatalmazást ad-e a Bizottságnak, vagy az EUMSZ 291. cikk (2) bekezdése szerinti végrehajtási hatáskört ruház-e rá”.³⁷ A jelen indítvány 36. pontjában arra a következtetésre jutottam, hogy az ilyen mérlegelési jogkör abban nyilvánul meg, hogy a jogalkotó dönthet arról, hogy milyen módon kell majd a jogalkotási aktust végrehajtani, ezen aktus tartalmának és felépítésének megfelelő kiigazításával.

73. Közelebbről, a fenti 60–67. pontban kifejtett okokból úgy vélem, hogy az 539/2001 rendelet megtámadott rendelettel módosított 1. cikke (4) bekezdésének f) pontja alapján elfogadott aktusok módosító jellegére tekintettel, a jelen ügyben teljesülnek az EUMSZ 290. cikk alkalmazásának feltételei. Annak vizsgálata van tehát hátra, hogy nem lépi-e túl a jogalkotót az alapul szolgáló aktus felépítésének és tartalmának meghatározása során megillető mérlegelési mozgásteret a jogalkotó arra

35 — Walzstahl-Vereinigung és Thyssen kontra Bizottság ítélet (140/82, 146/82, 221/82 és 226/82, EU:C:1984:66, 27. pont), Lux kontra Corte dei conti ítélet (69/83, EU:C:1984:225, 30. pont), valamint Fedesa és társai ítélet (C-331/88, EU:C:1990:391, 24. pont).

36 — Amint azt láttuk, a Bizottság ezen elveket a jelen ügy körülményei mellett átültethetőségének hiányát állítja (lásd: a fenti 33. pont).

37 — A „biocid”-ítélet 40. pontja.

vonatkozó döntése, hogy a kölcsönösségi mechanizmus második szakaszát felhatalmazáson alapuló jogi aktusok révén hajtja végre oly módon, hogy az e szakaszban elfogadott intézkedéseket módosító jelleggel ruhazza fel. Ez a helyzet akkor állhatna fenn, ha a lábjegyzet beillesztésének előírása önkényesnek vagy ésszerűtlennek, illetve az azt befogadó szabályozási rendszerrel összeegyeztethetetlennek bizonyulna.

74. Amint azt már több ízben hangsúlyoztuk, a Bizottság szerint első ellentmondó tényezőnek az a körülmény minősül, hogy a vízumkötelezettség alóli mentesség felfüggesztésének az 539/2001 rendeletnek a megtámadott rendelettel módosított 1. cikke (4) bekezdésének f) pontja alapján történő előírásakor a Bizottság nem rendelkezik semmiféle mérlegelési jogkörrel, míg széles körű mérlegelési jogkör illeti meg a kölcsönösségi mechanizmus első szakaszába tartozó intézkedések végrehajtási aktussal történő elfogadása során. Az e rendelkezéssel a Bizottságra ruházott hatáskör kötött jellege feleslegessé tenné a társjogalkotók számára az 539/2001 rendeletnek a megtámadott rendelettel módosított 4b. cikkében elismert, kifogásolásra irányuló jogkört.

75. E tekintetben igaz, hogy a kölcsönösségi mechanizmus első szakaszában a Bizottságot szélesebb mérlegelési mozgástér illeti meg, még akkor is, ha ez a második szakaszban sem hiányzik teljes mértékben, amint azt már fent megjegyeztük.³⁸

76. Mindazonáltal, amint arra az alperes intézmények hivatkoznak, a felhatalmazáson alapuló jogi aktusoknak az első szakasz helyett a második szakaszban történő alkalmazására vonatkozó döntés az e szakaszban elfogadott felfüggesztő intézkedés tágabb hatályára tekintettel igazolt, amelynek a joghatásai – ideiglenes jellegük kivételével – lényegében azonosak az érintett harmadik országnak az 539/2001 rendelet II. mellékletében szereplő listából való törlésével, amely a kölcsönösségi mechanizmusnak a jogalkotási aktussal végrehajtott harmadik és befejező szakaszát jellemzi. Ezt a mechanizmust a jogforrási hierarchia rendszerében különböző szinteken meglévő szabályozási eszközöknek megfelelő, fokozódó intenzitású intézkedésekkel jellemzett, egységes eljárásként dolgozták ki. E tekintetben nem úgy vélem, hogy az EUMSZ 290. cikkben, illetve az EUMSZ 291. cikkben foglalt szabályozási funkciók keveredését jelezné a Bizottság által felhozott azon pusztán körülmény, hogy az 539/2001 rendelet 4b. cikkében meghatározott, az ugyanezen rendelet 1. cikke (4) bekezdésének f) pontja alapján elfogadott aktusokkal szembeni vétőjog – e szakaszban a Bizottság hatáskörének kötött jellegére tekintettel – az ezen intézményt a kölcsönösségi mechanizmus első szakaszában megillető mérlegelési jogkör gyakorlása feletti egyfajta közvetett jogalkotói ellenőrzésben merül ki.

77. Ami a Bizottság azon érvét illeti, amely szerint a jogkörök átruházását illetően az 539/2001 rendelet megtámadott rendelettel módosított 4b. cikkének (2) bekezdésében meghatározott feltételek, vagyis az ilyen átruházás visszavonhatósága és időben korlátozott jellege szintén olyan elemeknek minősülnek, amelyek a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok alkalmazásának ésszerűtlenségét támasztják alá, mivel a kölcsönösségi mechanizmus működése nem képzelhető el e rendelet 1. cikke (4) bekezdésének f) pontjában meghatározott intézkedés nélkül, annak kiemelésére szorítokozom, hogy a fent említett feltételek az EUMSZ 290. cikk (2) bekezdésében kifejezetten rögzített feltételek, következésképpen azok előírása nem szokatlan, tekintettel a jogalkotónak az e cikkben előírt szabályozási eszköz alkalmazására vonatkozó döntésére. Ezenfelül megjegyzem, hogy az 539/2001 rendelet megtámadott rendelettel módosított 1. cikke (4) bekezdésének i) pontja alapján az e rendelkezés f) pontjában említett eljárás nem érinti a Bizottság arra vonatkozó jogát, hogy bármikor olyan jogalkotási javaslatot nyújtson be e rendelet módosítására, amelynek célja az érintett harmadik ország áthelyezése a II. mellékletből az I. mellékletbe. Ebből az következik, hogy a kölcsönösségi mechanizmus akkor is a harmadik szakaszához érhet, ha a második szakasz még nem fejeződött be.

38 — Lásd: a fenti 66. pont.

78. Végül a Bizottság egy sor, a lábjegyzet bevezetéséből eredő technikai jellegű nehézséget emel ki,³⁹ amelyek szintén a jogalkotó által hozott döntés ésszerűtlenségét bizonyítják. E tekintetben, még ha nem is vitás, hogy e lábjegyzet beillesztése nem kevés megoldatlan kérdést hagy maga után a Bizottság által előadott körülmények között követendő eljárással kapcsolatban – amint az az alperes intézmények által javasolt válaszok különbözőségéből is kiderül –, mindazonáltal úgy vélem, hogy e nehézségek a jelen ügyben nem érintik a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok alkalmazásának jogszerűségét.

79. A fentiek alapján azon az állásponton vagyok, hogy a Bizottság által felhozott érvek nem teszik lehetővé annak megállapítását, hogy a jogalkotó azzal, hogy a kölcsönösségi mechanizmus második szakaszában elfogadott intézkedéseknek módosító jelleget tulajdonított, és azok elfogadása céljából az EUMSZ 290. cikkben meghatározott eszközt alkalmazott, túllépte az alapul szolgáló aktus felépítésének és meghatározásának során őt megillető mérlegelési mozgásteret. A fentiek mellett azzal egészítem ki, hogy a lábjegyzetnek az 539/2001 rendelet II. mellékletében szereplő harmadik ország nevéhez történő hozzáfűzése e melléklet felépítéséhez igazodik, mivel olyan eszkről van szó, amelyet a jogalkotó rendszeresen alkalmaz az adott ország állampolgárai vízumkötelezettség alóli mentessége hatályának tisztázása és azon feltételek megjelölése érdekében, amelyektől ez a mentesség esetlegesen függ.

E – A kereset megalapozottságára vonatkozó következtetések

80. A fenti megfontolások összessége alapján álláspontom szerint a kereset megalapozatlan. Következésképpen a Bizottság által elsődlegesen és másodlagosan előterjesztett megsemmisítési kérelmeket el kell utasítani. Abban az esetben, ha a Bíróság ettől eltérően határozna, és úgy ítélné meg, hogy a kereset megalapozott, úgy vélem, hogy a Bizottság által elsődlegesen előterjesztett részleges megsemmisítési keresetet elfogadhatónak kell minősíteni, mivel a megtámadott rendelet megsemmisíteni kért rendelkezései a rendelet többi részétől egyértelműen elválaszthatóak, amint azt a jelen eljárásban szereplő valamennyi fél állítja.

IV – Véggkövetkeztetések

81. A fenti megfontolások összessége alapján javaslom, hogy a Bíróság utasítsa el a keresetet, kötelezze a Bizottságot az eljárási költségek megfizetésére, és állapítsa meg, hogy a Cseh Köztársaság maga viseli saját költségeit.

³⁹ — A Bizottság szerint nem világos, hogy melyik eljárással lehetne módosítani vagy törölni a lábjegyzetet azokban az esetekben, amelyekben azt az 539/2001 rendelet megtámadott rendelettel módosított 1. cikkének (4) bekezdése írja elő, vagyis amennyiben a Bizottság javaslatot nyújtott be a szóban forgó harmadik országgal kapcsolatos hivatkozásnak az e rendelet II. mellékletéből az I. mellékletébe történő áthelyezésére, vagy ha a harmadik ország visszaállítja a kölcsönösséget.