A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2015. július 16.*

„Megsemmisítés iránti kereset — 1289/2013/EU rendelet — Az 1. cikk 1. és 4. pontja — 539/2001/EK rendelet — Az 1. cikk (4) bekezdésének f) pontja — EUMSZ 290. cikk — A vízummentesség felfüggesztése — Lábjegyzet beillesztése — A jogalkotási aktus módosítása”

A C-88/14. sz. ügyben,

az EUMSZ 263. cikk alapján megsemmisítés iránt 2014. február 21-én

az **Európai Bizottság** (képviselik: B. Smulders, B. Martenczuk és G. Wils, meghatalmazotti minőségben)

felperesnek

az **Európai Parlament** (képviselik: L. Visaggio, A. Troupiotis és A. Pospíšilová Padowska, meghatalmazotti minőségben)

és

az **Európai Unió Tanácsa** (képviselik: K. Pleśniak és K. Michoel, meghatalmazotti minőségben)

alperesek ellen,

támogatja őket:

a **Cseh Köztársaság** (képviselik M. Smolek, D. Hadroušek és J. Škeřík, meghatalmazotti minőségben)

beavatkozó fél,

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: V. Skouris elnök, K. Lenaerts elnökhelyettes (előadó), A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz és J.-C. Bonichot tanácselnökök, A. Rosas, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund és J. L. da Cruz Vilaça bírák,

főtanácsnok: P. Mengozzi,

hivatalvezető: L. Hewlett főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2015. március 9-i tárgyalásra,

* Az eljárás nyelve: angol.

a főtanácsnok indítványának a 2015. május 7-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Keresetével az Európai Bizottság a külső határok átlépésekor [helyesen: a tagállamok külső határainak 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.). 1. cikke 1. és 4. pontjának a megsemmisítését kéri, amennyiben e rendelkezések az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése értelmében vett felhatalmazást adnak a Bizottság számára, nem pedig az EUMSZ 291. cikk (2) bekezdése értelmében vett végrehajtási jogkört ruháznak rá.

Jogi háttér

Az 539/2001/EK rendelet

2 A 2013. június 26-i 610/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL L 182., 1. o.; helyesbítés: HL 2014. L 225., 91. o.) módosított, a külső határok átlépésekor [helyesen: a tagállamok külső határainak átlépésekor] vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról szóló, 2001. március 15-i 539/2001/EK tanácsi rendelet (HL L 81., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 4. kötet, 65. o.) (a továbbiakban: 539/2001 rendelet) (5) preambulumbekezdésének szövege az alábbi:

„Azoknak a harmadik országoknak a meghatározása, amelyeknek állampolgárait vízumkötelezettség terheli, és azon harmadik országoké, amelyek mentesek e kötelezettség alól, 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. Olyan közösségi mechanizmus kialakítására van szükség, amely lehetővé teszi 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.”

3 Az 539/2001 rendelet 1. cikkének (1) és (2) bekezdése az alábbiakat írja elő:

„(1) Az I. mellékletben foglalt listán szereplő harmadik országok állampolgárai a tagállamok külső határainak átlépésekor vízumkötelezettség alá esnek.

[…]

(2) A II. mellékletben található listán szereplő harmadik országok állampolgárai mentesülnek az (1) bekezdésben rögzített kötelezettség alól a bármely 180 napos időszakban 90 napot meg nem haladó tartózkodások esetében;

[…]”

4 Ugyanezen rendelet 1. cikkének (4) bekezdésében a kölcsönösség elvének alkalmazását lehetővé tévő mechanizmusról rendelkezik, amely akkor lép működésbe, ha az e rendelet II. mellékletében felsorolt harmadik országok valamelyike úgy határoz, hogy valamely tagállam állampolgáraival szemben vízumkötelezettséget vezet be.

Az 1289/2013 rendelet

5 Az 1289/2013 rendelet 1. cikke 1. pontjának a) pontja az alábbiak szerint módosítja az 539/2001 rendelet 1. cikkének (4) bekezdését:

„Amennyiben egy, a II. mellékletben található listán szereplő harmadik ország vízumkötelezettséget ír elő legalább egy tagállam állampolgáraival szemben, a következő rendelkezéseket kell alkalmazni:

a) az érintett tagállam a vízumkötelezettség harmadik ország általi bevezetését követő 30 napon belül, vagy ha a 2014. január 9-én már fennálló vízumkötelezettség továbbra is hatályban marad, akkor az ettől az időponttól számított 30 napon belül írásban értesíti erről az Európai Parlamentet, a Tanácsot és a Bizottságot.

[…]

A Bizottság az ezen értesítéssel kapcsolatos információkat haladéktalanul közzéteszi az Európai Unió Hivatalos Lapjában, beleértve a vízumkötelezettség végrehajtásának időpontjával, valamint az érintett útiokmányok és vízumok típusával kapcsolatos információkat is.

[…]

e) amennyiben az érintett harmadik ország nem oldotta fel a vízumkötelezettséget, a Bizottság legkésőbb hat hónappal az a) pont harmadik albekezdésében említett közzététel időpontját követően, majd legfeljebb hat hónapos időközönként olyan időtartamon át, amely nem haladhatja meg az f) pontban említett felhatalmazáson alapuló jogi aktus hatálybalépésének vagy kifogásolásának időpontját:

i. az érintett tagállam kérésére vagy saját kezdeményezésére olyan végrehajtási jogi aktust fogad el, amely a szóban forgó harmadik ország bizonyos kategóriákba tartozó állampolgárai esetében legfeljebb hat hónapos időtartamra ideiglenesen felfüggeszti a vízummentességet. […]

[…]

f) amennyiben az érintett harmadik ország 24 hónappal az a) pont harmadik albekezdésében említett közzététel időpontját követően sem oldotta fel a vízumkötelezettséget, a Bizottság a 4b. cikkel összhangban 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, figyelembe véve a tagállamok konzulátusain rendelkezésre álló erőforrásokat, 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 e) pont alapján az érintett harmadik országgal kapcsolatban elfogadott végrehajtási jogi aktusok hatályukat vesztik azon a napon, amikor a II. melléklet alkalmazásának e harmadik ország állampolgáraival szembeni felfüggesztése hatályba lép, vagy amikor a 4b. cikk (5) bekezdésének megfelelően kifogást emeltek a felhatalmazáson alapuló jogi aktussal szemben.

Amennyiben a Bizottság a h) pont szerinti jogalkotási javaslatot nyújt be, az e pont első albekezdésében említett felfüggesztés időtartama hat hónappal meghosszabbodik. A hivatkozott albekezdésben említett lábjegyzetet megfelelően módosítani kell.

A 4. cikk alkalmazásának sérelme nélkül, a felfüggesztés időtartamai alatt a felhatalmazáson alapuló jogi aktus által érintett harmadik ország állampolgárai vízummal kell, hogy rendelkezzenek a tagállamok külső határainak átlépésekor;

[…]

h) 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 e rendelet módosítására, amelynek célja az adott harmadik országra való hivatkozás áthelyezése a II. mellékletből az I. mellékletbe;

i) az e), f) és h) pontban említett eljárások nem érintik 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;

j) amennyiben a szóban forgó harmadik ország eltörli a vízumkötelezettséget, az érintett tagállam haladéktalanul értesíti erről az Európai Parlamentet, a Tanácsot és a Bizottságot. Az értesítést a Bizottság haladéktalanul közzéteszi az *Európai Unió Hivatalos Lapjában*.

A szóban forgó harmadik ország tekintetében az e) vagy f) pont alapján elfogadott végrehajtási vagy felhatalmazáson alapuló jogi aktusok hét nappal az e pont első albekezdésében említett közzétételt követően hatályukat vesztik. […] A [helyesen: az] f) pont első albekezdésében említett lábjegyzetet törölni kell az érintett felhatalmazáson alapuló jogi aktus hatályának megszűnésekor. A hatályvesztésről szóló tájékoztatást a Bizottság haladéktalanul közzéteszi az *Európai Unió Hivatalos Lapjában*.

[…]”

6 Az 1289/2013 rendelet 1. cikkének 4. pontja az 539/2001 rendeletbe egy 4b. cikket iktat, amely pontosan meghatározza azokat a feltételeket, amelyekhez a Bizottságnak az 1289/2013 rendelettel módosított 539/2001 rendelet (a továbbiakban: módosított 539/2001 rendelet) 1. cikke (4) bekezdésének f) pontja által adott, felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására vonatkozó felhatalmazás kötve van. A módosított 539/2001 rendelet 4b. cikkének, (2), (3) és (5) bekezdése így rendelkezik:

„(2) A Bizottságnak az 1. cikk (4) bekezdésének f) pontjában említett, felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására való felhatalmazása ötéves időtartamra szól 2014. január 9-től kezdődő hatállyal. A Bizottság legkésőbb kilenc hónappal az ötéves időtartam vége előtt jelentést készít a felhatalmazásról. Amennyiben az Európai Parlament vagy a Tanács nem ellenzi a meghosszabbítást legkésőbb három hónappal az egyes időtartamok vége előtt, akkor a felhatalmazás hallgatólagosan meghosszabbodik a korábbival megegyező időtartamra.

(3) Az Európai Parlament vagy a Tanács bármikor visszavonhatja az 1. cikk (4) bekezdésének f) pontjában említett felhatalmazást. A visszavonásról szóló határozat megszünteti az abban megjelölt felhatalmazást. […]

[…]

(5) Az 1. cikk (4) bekezdésének f) pontja értelmében elfogadott felhatalmazáson alapuló jogi aktus csak akkor lép 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. Az Európai Parlament vagy a Tanács kezdeményezésére ez az időtartam két hónappal meghosszabbodik.”

A felek kérelmei és a Bíróság előtti eljárás

7 A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

– semmisítse meg az 1289/2013 rendelet 1. cikkének 1. pontját, valamint ugyanezen rendelet 1. cikkének 4. pontját azon részében, amely új 4b. cikket iktat be a 539/2001 rendeletbe;

– a Bíróság állapítsa meg, hogy a megsemmisített rendelkezések joghatásai véglegesek, illetve minden, e rendelkezések alapján hozott végrehajtási intézkedés jogerős addig, amíg ésszerű határidőn belül nem lépnek az említett rendelkezések helyébe az EUM-Szerződésnek a Bíróság ítélete szerinti értelmezésével összhangban elfogadott jogi aktusok;

– az alpereseket kötelezze az eljárás során felmerült költségek viselésére.

8 Másodlagosan, amennyiben a Bíróság megítélése szerint a fent említett rendelkezések elválaszthatatlanok az 1289/2013 rendelet többi részétől, a Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság e rendeletet teljes egészében semmisítse meg.

9 A Parlament és a Tanács azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a keresetet, és a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére. Amennyiben a Bíróság részben vagy teljes egészében megsemmisítené az 1289/2013 rendeletet, a Tanács másodlagosan azt kéri, hogy a Bíróság tartsa fenn hatályukban a megsemmisített rendelkezéseket, valamint az azok alapján elfogadott minden aktust az azokat felváltó új aktus – ésszerű határidőn belül történő – hatálybalépéséig.

10 A Törvényszék megengedte a Cseh Köztársaságnak, hogy az alperesek kérelmeinek támogatása céljából beavatkozzon.

A keresetről

11 Keresetének alátámasztására a Bizottság egyetlen jogalapot hoz fel, amely az EUMSZ 290. cikk és az EUMSZ 291. cikk megsértésén alapul. A Bizottság álláspontja szerint a módosított 539/2001 rendelet 1. cikke (4) bekezdésének f) pontja alaptalanul ad felhatalmazást a számára. Noha a kereseti kérelmek sorában szerepel az e rendelet 4b. cikkének megsemmisítésére irányuló kérelem is, ez a kérelem – a Bizottság szerint – abból a szoros kapcsolatból következik, amely egyrészt e cikk, amely pontosan meghatározza azokat a feltételeket, amelyekhez a Bizottságnak az említett rendelet 1. cikke (4) bekezdésének f) pontja által adott, felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására vonatkozó felhatalmazás kötve van, másrészt ezen utóbbi rendelkezés között fennáll.

Egy, elsőként a válaszban előadott érv elfogadhatóságáról

12 A Tanács a Bizottság azon, elsőként válaszában megfogalmazott érvének elfogadhatatlanságára hivatkozik, amely szerint még azt feltételezve is, hogy az uniós jogalkotó mérlegelési mozgástérrel rendelkezik annak meghatározása során, hogy valamely intézkedés az adott jogalkotási aktus „módosításának” tekinthető-e az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése értelmében, a Bizottságnak a módosított 539/2001 rendelet 1. cikke (4) bekezdésének f) pontjában adott felhatalmazás nyilvánvaló hibán alapul.

13 Amint az a Bíróság eljárási szabályzata 127. cikkének (1) bekezdéséből következik, az eljárás további részében semmilyen új jogalapot nem lehet felhozni, kivéve ha az olyan jogi vagy ténybeli helyzetből származik, amely az eljárás során merült fel. Ugyanakkor elfogadhatónak kell tekinteni az olyan érvet,

amely a keresetlevélben korábban közvetlenül vagy közvetve már előadott jogalap kibővítése (lásd ebben az értelemben: Olaszország kontra Bizottság ítélet, C-66/02, EU:C:2005:768, 85. és 86. pont; Naipes Heraclio Fournier kontra OHIM ítélet, C-311/05 P, EU:C:2007:572, 58. és 59. pont).

14 Márpedig a Bizottság által válaszában hivatkozott érv a keresetlevélben foglalt, az EUMSZ 290. cikk és az EUMSZ 291. cikk megsértésére alapított érv körébe illeszkedik, és e jogalapot bővíti ki. Ez az érv ugyanis ezen, a módosított 539/2001 rendelet 1. cikke (4) bekezdése f) pontja jogszerűségének – a Bizottságnak az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése értelmében vett felhatalmazása miatt történő – vitatására irányuló jogalap alátámasztására irányul. Következésképpen az említett érv nem tekinthető új jogalapnak.

15 A Tanács elfogadhatatlansági kifogását tehát el kell utasítani.

Az ügy érdeméről

A felek érvei

16 A Bizottság arra hivatkozik, hogy a módosított 539/2001 rendelet 1. cikke (4) bekezdésének f) pontja sérti az EUMSZ 290. cikket és az EUMSZ 291. cikket, mivel tévesen ad felhatalmazást a számára.

17 A Bizottság e tekintetben azt állítja először, hogy valamely, az említett rendelet 1. cikke (4) bekezdésének f) pontja alapján hozott aktus e rendeletet nem egészíti ki. Az ilyen aktus ugyanezen rendelet végrehajtásának keretei közé illeszkedik. Ezen aktus ugyanis az adott jogalkotási aktusban már kimondott szabályokat egy speciális helyzetre alkalmazza. A Bizottság e tekintetben fenntartja, hogy e rendelkezés igen csekély, már-már nem is létező mérlegelési jogkört ruház rá.

18 Ha a módosított 539/2001 rendelet 1. cikke (4) bekezdésének e) pontja alapján hozott aktust e jogalkotási aktus végrehajtási intézkedéseként kell elismerni, akkor az e rendelet 1. cikke (4) bekezdésének f) pontjában említett aktust még inkább annak kell minősíteni. Ugyanis a Bizottság, amikor az említett rendelet 1. cikke (4) bekezdésének e) pontja alapján foglal állást, rendelkezik bizonyos mérlegelési mozgástérrel, míg akkor, amikor az ugyanezen rendelet 1. cikke (4) bekezdésének f) pontjában említett, felhatalmazáson alapuló jogi aktust fogad el, úgy tűnik, nem.

19 Másodszor valamely, ezen utóbbi rendelkezés alapján hozott aktus nem vezet a jogalkotási aktus EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése értelmében vett módosításához.

20 A Bizottság azt állítja, hogy valamely jogalkotási aktus módosítása azt feltételezi, hogy az e módosítás tárgyát képező rendelkezéseket már tartalmazza ez az aktus. A módosítás az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése értelmében a jogalkotási aktus normatív tartalmának megváltoztatását eredményezheti. Márpedig valamely aktusnak a módosított 539/2001 rendelet 1. cikke (4) bekezdésének f) pontja alapján történő elfogadása nem vezet az érintett harmadik országokra való hivatkozás e rendelet II. mellékletéből való törléséhez és ugyanezen rendelet I. mellékletébe való áthelyezéséhez. Az adott jogalkotási aktus ezen utóbbi módosításának – ugyanezen rendelet 1. cikke (4) bekezdésének h) pontjával összhangban – rendes jogalkotási eljárás keretében kell történnie. Egyébiránt a módosított 539/2001 rendelet a felfüggesztés hatálya alatt lévő harmadik országok egyetlen olyan listáját sem tartalmazza, amelynek normatív tartalmát az e rendelet 1. cikke (4) bekezdésének f) pontjában említett, felhatalmazáson alapuló jogi aktus módosítaná. Ellenkezőleg: ezen országokat az említett rendeletben rögzített szempontok alkalmazásával kell meghatározni. A felhatalmazáson alapuló jogi aktus, amely e szempontok alapján, korlátozott időtartamra felfüggeszti a vízummentesség alkalmazását, csupán végrehajtja az adott jogalkotási aktust, anélkül, hogy kiegészítené vagy módosítaná azt.

21 Jóllehet egy lábjegyzet jogalkotási aktusba történő beillesztése főszabály szerint módosításnak tekinthető, amely képezheti felhatalmazáson alapuló jogi aktus tárgyát, a Bizottság úgy véli, hogy a jelen ügyben a lábjegyzet említett rendelkezés által előírt beillesztése egy tisztán technikai eszköz visszaélésszerű alkalmazását valósítja meg, a végrehajtási aktus felhatalmazáson alapuló jogi aktusnak való álcázása céljából.

22 Ezenfelül a lábjegyzet beillesztése azon szándéknak is ellentmond, hogy a kölcsönösség elvének alkalmazását lehetővé tévő mechanizmusnak automatikus jelleget biztosítsanak, továbbá számos nehézséghez vezet e mechanizmus konkrét működését illetően. Így azon, a módosított 539/2001 rendelet 1. cikke (4) bekezdése f) pontjának harmadik albekezdésében foglalt eset tekintetében, amikor a Bizottság jogalkotási javaslatot nyújt be, e rendelkezés nem pontosítja, hogy a lábjegyzet abban előírt módosításának milyen módon kell történnie, és e lábjegyzetet hogyan kell törölni, amennyiben e jogalkotási javaslat nem vezetne eredményre. Egyébként azon, az e rendelet 1. cikke (4) bekezdésének j) pontjában foglalt eset tekintetében, amikor az érintett harmadik ország feloldja a vízumkötelezettséget, az említett rendelet ugyancsak nem pontosítja azt az eljárást, amely szerint az említett rendelet 1. cikke (4) bekezdésének f) pontja alapján beillesztett lábjegyzetet törölni kell.

23 Harmadszor a Bizottság arra hivatkozik válaszában, hogy még azt feltételezve is, hogy az uniós jogalkotó mérlegelési mozgástérrel rendelkezik annak meghatározása során, hogy valamely intézkedés az adott jogalkotási aktus „módosításának” tekinthető e az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése értelmében, a Bizottságnak a módosított 539/2001 rendelet 1. cikke (4) bekezdésének f) pontjában adott felhatalmazás nyilvánvaló hibán alapul.

24 A Bizottság kifejti e tekintetben először is, hogy az említett rendelkezés alapján elfogadott valamely aktus politikai jelentősége vagy súlya független attól a kérdéstől, hogy ez az aktus az érintett jogalkotási aktust módosítja-e az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése értelmében.

25 Másodszor, tekintettel arra, hogy a módosított 539/2001 rendelet 1. cikke (4) bekezdésének f) pontja csupán korlátozott, már-már nem is létező mérlegelési jogkört ruház a Bizottságra, felmerül az a kérdés, hogy mi lehet a rendeltetése azon, kifogás emelésére vonatkozó jognak, amellyel az uniós jogalkotó az EUMSZ 290. cikk értelmében rendelkezik. A kifogás emelésére vonatkozó, említett jog a jelen esetben a végrehajtási intézkedéssel szembeni vétójoggal rokonítható, ami nem áll összhangban az EUMSZ 290. cikk rendeltetésével.

26 Harmadszor a Bizottság emlékeztet arra, hogy az említett rendelet 4b. cikkének (2) és (3) bekezdése értelmében a szóban forgó felhatalmazás időben korlátozott és visszavonható. Mindazonáltal, mivel az ugyanezen rendelet 1. cikke (4) bekezdésének f) pontja szerinti, felhatalmazáson alapuló jogi aktus szerves részét képezi a módosított 539/2001 rendelet 1. cikkének (4) bekezdésében előírt, a kölcsönösség elvének alkalmazását lehetővé tévő átfogó mechanizmusnak, a Bizottság kijelenti, hogy az említett mechanizmus nem működhetne tovább a szóban forgó felhatalmazás lejártát vagy visszavonását követően.

27 A Parlament és a Tanács, amelyeket a Cseh Köztársaság támogat, arra hivatkoznak, hogy az említett 539/2001 rendelet 1. cikke (4) bekezdésének f) pontja ugyanezen rendelet EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése értelmében vett módosítására vonatkozó jogkört ruház a Bizottságra. Az uniós jogalkotó tehát nem követett el nyilvánvaló hibát, és nem is járt el ésszerűtlenül azzal, hogy felhatalmazást adott Bizottságnak. Ellenkezőleg: az uniós jogalkotó mérlegelési jogkörének keretein belül maradt.

A Bíróság álláspontja

28 Az ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy az uniós 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 jogkört ruház-e rá (Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet, C-427/12, EU:C:2014:170, 40. pont) E mérlegelési jogkört ugyanakkor az EUMSZ 290. cikkben és az EUMSZ 291. cikkben előírt feltételek tiszteletben tartásával kell gyakorolni.

29 A felhatalmazással kapcsolatban az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdéséből az következik, valamely jogalkotási aktus felhatalmazást adhat a Bizottságnak olyan, általános hatályú, nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek ezen aktus egyes nem alapvető rendelkezéseit egészítik ki, illetve módosítják. E rendelkezés második albekezdésének megfelelően az ilyen felhatalmazást tartalmazó jogalkotási aktusban kifejezetten meg kell határozni a felhatalmazás céljait, tartalmát, alkalmazási körét, valamint időtartamát. E követelmény magában foglalja azt, hogy a felhatalmazás olyan szabályok elfogadására irányul, amelyek az alapul szolgáló jogalkotási aktus által meghatározott szabályozási keretbe illeszkednek (Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet, C-427/12, EU:C:2014:170, 38. pont).

30 A végrehajtási jogkör átruházásával kapcsolatban az EUMSZ 291. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy kötelező erejű uniós jogi aktus azon, az EUSZ 24. és EUSZ 26. cikkben előírt különleges és kellően indokolt esetekben ruház ilyen jogkört a Bizottságra, amikor az aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie. Az érintett intézménynek, a ráruházott végrehajtási jogkör gyakorlásának keretében valamely jogalkotási aktus tartalmát annak biztosítása érdekében kell pontosítania, hogy azt az összes tagállamban egységes feltételek szerint hajtsák végre (lásd: Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet, C-427/12, EU:C:2014:170, 39. pont).

31 A Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy a Bizottság végrehajtási jogkörének gyakorlása során nem módosíthatja és nem egészítheti ki a jogalkotási aktust, még nem alapvető rendelkezései tekintetében sem (Parlament kontra Bizottság ítélet, C-65/13, EU:C:2014:2289, 45. pont).

32 A Bizottság állításával ellentétben a jogalkotási aktus által ráruházott mérlegelési jogkörnek sem a fennállása, sem pedig terjedelme nem releváns annak meghatározása szempontjából, hogy a Bizottság által elfogadandó aktus az EUMSZ 290. cikk vagy az EUMSZ 291. cikk hatálya alá tartozik-e. Az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdésének szövegéből kitűnik ugyanis, hogy az uniós jogalkotó azon választásának jogszerűsége, hogy felhatalmazást ad a Bizottságnak, kizárólag attól a két kérdéstől függ, hogy azok az aktusok, amelyeket ezen intézménynek e felhatalmazás alapján el kell fogadnia, általános hatályúak-e, és hogy azok kiegészítik vagy módosítják-e a jogalkotási aktus nem alapvető rendelkezéseit.

33 A jelen ügyben a Bizottság nem kérdőjelezi meg, hogy a módosított 539/2001 rendelet 1. cikke (4) bekezdésének f) pontja olyan, általános hatályú aktusok elfogadására vonatkozó jogkört biztosít a számára, amelyek kizárólag a jogalkotási aktus nem alapvető rendelkezéseit érintik. Egyébiránt a felperesek nem vitatják a Bizottság azon érvelésének megalapozottságát, amely szerint ezen aktusok a szóban forgó jogalkotási aktust nem módosítják az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése értelmében.

34 Ilyen körülmények között meg kell vizsgálni, hogy az uniós jogalkotó a jelen ítélet 28. pontjában felidézett mérlegelési jogkörének keretein belül maradt-e, amikor az említett rendelet 1. cikke (4) bekezdésének f) pontjában ugyanezen rendelet normatív tartalmának az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése értelmében vett módosítására vonatkozó jogkört ruházott a Bizottságra (lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet, C-427/12, EU:C:2014:170, 40. és 52. pont).

35 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy, amint az az 539/2001 rendelet (5) preambulumbekezdéséből kitűnik, e rendelet célja olyan mechanizmus kialakítása, amely lehetővé teszi a kölcsönösség elvének alkalmazását abban az esetben, ha az e rendelet II. mellékletében felsorolt harmadik országok valamelyike úgy határoz, hogy egy vagy több tagállam állampolgáraival szemben vízumkötelezettséget vezet be. E mechanizmus lényegében három szakaszból áll.

36 A módosított 539/2001 rendelet 1. cikke (4) bekezdésének e) pontja azt írja elő az Unió érintett harmadik ország lépésére adandó első válaszaként, hogy a Bizottság végrehajtási aktust fogad el, amely hat hónapos – további hat hónappal meghosszabbítható – időtartamra felfüggeszti a vízummentességet az érintett harmadik országok állampolgárainak egyes kategóriái tekintetében.

37 A módosított 539/2001 rendelet 1. cikke (4) bekezdésének f) pontja a kölcsönösség elvének alkalmazását lehetővé tévő mechanizmus második szakaszára vonatkozik. Amennyiben az érintett harmadik ország, az e rendelet 1. cikke (4) bekezdésének e) pontja alapján hozott végrehajtási aktusból eredő vízummentesség szelektív felfüggesztése ellenére, fenntartja a vízumkötelezettséget legalább egy tagállam állampolgárai tekintetében, az említett rendelet 1. cikke (4) bekezdésének f) pontja olyan, felhatalmazáson alapuló jogi aktus elfogadását írja elő a Bizottság számára, amely e harmadik ország valamennyi állampolgára tekintetében felfüggeszti tizenkét hónapos időtartamra az azon tényből eredő vízummentességet, hogy az adott ország ugyanezen rendelet II. mellékletében szerepel, és e mellékletbe illeszt egy „lábjegyzetet, […] feltüntetve benne a felfüggesztés időtartamának megjelölésével azt, hogy a vízummentesség az adott harmadik ország tekintetében fel van függesztve”.

38 A kölcsönösség elvének alkalmazását lehetővé tévő mechanizmus harmadik szakasza a vízumkötelezettség állandó visszaállítására, ezzel az érintett harmadik országra vonatkozó hivatkozásnak a módosított 539/2001 rendelet II. mellékletéből az I. mellékletébe való áthelyezésére vonatkozik, ami a rendes jogalkotási eljárás alkalmazását feltételezi. Ekként e rendelet 1. cikke (4) bekezdésének h) pontja úgy rendelkezik, hogy amennyiben a 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 e rendelet módosítására, amelynek célja az említett áthelyezés. Amennyiben a Bizottság ilyen jogalkotási kezdeményezéssel él, az ugyanezen rendelet 1. cikke (4) bekezdésének f) pontja alapján hozott aktusból eredő felfüggesztés időtartamát hat hónappal meg kell hosszabbítani.

39 A kölcsönösség elvének alkalmazását lehetővé tévő mechanizmust tehát egyre növekvő súlyú és politikai jelentőségű intézkedések jellemzik, amelyeknek különböző jellegű eszközök felelnek meg.

40 A Bizottság állításával ellentétben, önmagában az a körülmény, hogy a kölcsönösség elvének alkalmazását lehetővé tévő mechanizmus első szakaszának keretében hozott aktus végrehajtási intézkedésnek minősül, nem járhat azzal a következménnyel, hogy az e mechanizmus második szakaszában hozott aktust ugyancsak végrehajtási aktusnak kellene minősíteni.

41 Azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy a módosított 539/2001 rendelet 1. cikke (4) bekezdésének f) pontja e rendelet EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése értelmében vett módosítására vonatkozó jogkört ruház-e a Bizottságra, emlékeztetni kell arra, hogy az 539/2001 rendelet 1. cikkének (1) bekezdése értelmében az I. mellékletben foglalt listán szereplő harmadik országok állampolgárai a tagállamok külső határainak átlépésekor vízumkötelezettség alá esnek. Az említett rendelet 1. cikkének (2) bekezdése értelmében a II. mellékletben található listán szereplő harmadik országok állampolgárai mentesülnek az (1) bekezdésben rögzített kötelezettség alól a bármely 180 napos időszakban 90 napot meg nem haladó tartózkodások esetében.

42 Márpedig a módosított 539/2001 rendelet 1. cikke (4) bekezdésének f) pontja alapján hozott aktus joghatása az, hogy tizenkét vagy tizennyolc hónapos időszakra újból bevezeti a vízumkötelezettséget valamely, az e rendelet II. mellékletében szereplő harmadik ország valamennyi állampolgárai számára azon tartózkodások tekintetében, amelyek az említett rendelet 1. cikkének (2) bekezdése értelmében,

egyébként nem tartoznak e kötelezettség hatálya alá. Az ugyanezen rendelet 1. cikke (4) bekezdésének f) pontja alapján elfogadott aktusnak ezen állampolgárok összessége tekintetében tehát az a joghatása, hogy módosítja – jóllehet csak ideiglenesen – az adott jogalkotási aktus normatív tartalmát. Az e rendelkezés alapján hozott aktus joghatásai ugyanis – ideiglenes jellegük kivételével – minden tekintetben azonosak a szóban forgó harmadik országra való hivatkozás módosított 539/2001 rendelet II. mellékletéből az I. mellékletébe történő áthelyezésének joghatásaival.

43 A lábjegyzetnek az említett rendelkezés által előírt, az említett rendelet II. mellékletében az érintett harmadik ország nevéhez való beillesztése az uniós jogalkotó azon szándékát tanúsítja, amint azt a főtanácsnok megállapította indítványának 64. pontjában, hogy az e rendelkezés alapján hozott aktust a módosított 539/2001 rendeletnek magába a szövegébe illessze be.

44 Ilyen körülmények között az uniós jogalkotó az említett jogalkotási aktus normatív tartalmának az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése értelmében vett módosítására vonatkozó jogkört ruházott a Bizottságra.

45 Ezt a megállapítást nem gyengíti a Bizottság azon esetleges nehézségekre vonatkozó érve, amelyek az rendelet II. mellékletébe beiktatott lábjegyzet későbbi kiigazításának szükségességéből vagy a felhatalmazás sajátos jellemzőiből erednek, mint amilyen korlátozott időtartama, a visszavonás lehetősége, valamint a Parlament és a Tanács kifogás emelésére vonatkozó jogköre.

46 Ezek a nehézségek ugyanis nem érintik azt a kérdést, hogy a módosított 539/2001 rendelet 1. cikke (4) bekezdésének f) pontjában a Bizottságra ruházott jogkör e jogalkotási aktus normatív tartalmának az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése értelmében vett módosítására irányul-e, amely módosításra – amint az a jelen ítélet 31. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatból kitűnik – kizárólag felhatalmazáson alapuló jogkör gyakorlása keretében kerülhet sor.

47 Ebből az következik, hogy a Bizottság által keresete alátámasztásául hivatkozott jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani.

48 Következésképpen a keresetet el kell utasítani.

A költségekről

49 Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Bizottságot – mivel pervesztes lett – a Parlament és a Tanács kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére. Ugyanezen eljárási szabályzat 140. cikke (1) bekezdésének megfelelően – miszerint az eljárásba beavatkozó tagállamok maguk viselik saját költségeiket – a Cseh Köztársaságot kötelezni kell saját költségeinek viselésére.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

1) A Bíróság a keresetet elutasítja.

2) A Bíróság az Európai Bizottságot kötelezi a költségek viselésére.

3) A Cseh Köztársaság maga viseli a saját költségeit.

Aláírások