



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

16 juli 2015*

„Beroep tot nietigverklaring — Verordening (EU) nr. 1289/2013 — Artikel 1, punten 1 en 4 — Verordening (EG) nr. 539/2001 — Artikel 1, lid 4, onder f) — Artikel 290 VWEU — Opschorting van de vrijstelling van de visumplicht — Invoeging van een voetnoot — Wijziging van de wetgevingshandeling”

In zaak C-88/14,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU, ingesteld op 21 februari 2014,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door B. Smulders, B. Martenczuk en G. Wils, als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Europees Parlement, vertegenwoordigd door L. Visaggio, A. Troupiotis en A. Pospíšilová Padowska als gemachtigden,

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door K. Pleśniak en K. Michoel als gemachtigden,

verweerders,

ondersteund door

Tsjechische Republiek, vertegenwoordigd door M. Smolek, D. Hadroušek en J. Škeřík als gemachtigden,

interveniente,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts (rapporteur), vicepresident, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz en J.-C. Bonichot, kamerpresidenten, A. Rosas, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund en J. L. da Cruz Vilaça, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,

* Procestaal: Engels.

griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 9 maart 2015,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 7 mei 2015,

het navolgende

Arrest

- 1 Met haar verzoekschrift vordert de Europese Commissie nietigverklaring van artikel 1, punten 1 en 4, van verordening (EG) nr. 1289/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot wijziging van verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld (PB L 347, blz. 74), omdat die bepalingen de Commissie een gedelegeerde bevoegdheid in de zin van artikel 290, lid 1, VWEU verlenen en geen uitvoeringsbevoegdheid in de zin van artikel 291, lid 2, VWEU.

Toepasselijke bepalingen

Verordening (EG) nr. 539/2001

- 2 Overweging 5 van verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld (PB L 81, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 610/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 (PB L 182, blz. 1; hierna „verordening nr. 539/2001”) luidt:

„De vaststelling van de derde landen waarvan de onderdanen aan de visumplicht zijn onderworpen en van die waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld, geschiedt aan de hand van een beoordeling per geval van een aantal criteria die in het bijzonder verband houden met illegale immigratie, openbare orde en veiligheid en de externe betrekkingen van de Unie met de derde landen, waarbij tevens rekening wordt gehouden met implicaties van de regionale samenhang en de wederkerigheid. Er moet een communautair mechanisme worden vastgesteld om dat wederkerigheidsbeginsel te kunnen toepassen wanneer één van de in bijlage II bij deze verordening opgenomen derde landen besluit tot de invoering van de visumplicht ten aanzien van onderdanen van één of meer lidstaten.”

- 3 Artikel 1, leden 1 en 2, van verordening nr. 539/2001 bepaalt:

„1. De onderdanen van de in de lijst van bijlage I opgenomen derde landen dienen bij overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten in het bezit van een visum te zijn.

[...]

2. De onderdanen van de in de lijst van bijlage II opgenomen derde landen zijn van de in lid 1 bedoelde visumplicht vrijgesteld voor een verblijf van maximaal 90 dagen binnen een periode van 180 dagen.

[...]”

- 4 In diezelfde verordening was in artikel 1, lid 4, voorzien in een mechanisme voor toepassing van het wederkerigheidsbeginsel, waarop een beroep kan worden gedaan wanneer een in de lijst van bijlage II opgenomen derde land ten aanzien van de onderdanen van een lidstaat de visumplicht invoert.

Verordening nr. 1289/2013

- 5 Artikel 1, punt 1, onder a), van verordening nr. 1289/2013 wijzigt artikel 1, lid 4, van verordening nr. 539/2001 als volgt:

„De toepassing van de visumplicht door een in de lijst van bijlage II opgenomen derde land ten aanzien van onderdanen van ten minste één lidstaat leidt tot toepassing van de volgende bepalingen:

- a) binnen 30 dagen na de datum met ingang waarvan de visumplicht ten uitvoer wordt gelegd door het derde land of, bij handhaving van de visumplicht die bestaat op 9 januari 2014, binnen 30 dagen na deze datum, stelt de betrokken lidstaat het Europees Parlement, de Raad en de Commissie daarvan schriftelijk in kennis.

[...]

Informatie over deze kennisgeving wordt onverwijld door de Commissie bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* en bevat informatie over de datum met ingang waarvan de visumplicht ten uitvoer wordt gelegd en de betrokken soorten reisdocumenten en visa.

[...]

- e) indien het betrokken derde land de visumplicht niet opheft, doet de Commissie, uiterlijk zes maanden na de onder a), derde alinea, bedoelde datum van bekendmaking en vervolgens met tussenpozen van ten hoogste zes maanden binnen een totale periode die de datum niet mag overschrijden waarop de onder f) bedoelde gedelegeerde handeling van kracht wordt of waarop er bezwaar tegen is aangetekend, het volgende:

- i) zij stelt op verzoek van de betrokken lidstaat dan wel op eigen initiatief een uitvoeringshandeling vast waarbij voor bepaalde categorieën onderdanen van het betrokken derde land de vrijstelling van de visumplicht tijdelijk wordt opgeschort voor een periode van hoogstens zes maanden. [...]

[...]

- f) indien het betrokken derde land de visumplicht niet heeft opgeheven binnen 24 maanden na de onder a), derde alinea, bedoelde datum van bekendmaking, stelt de Commissie overeenkomstig artikel 4 ter een gedelegeerde handeling vast, waarbij de toepassing van bijlage II voor een periode van twaalf maanden tijdelijk wordt opgeschort voor de onderdanen van dat derde land. In de gedelegeerde handeling wordt een datum binnen 90 dagen na de inwerkingtreding ervan vastgesteld waarop de opschorting van de toepassing van bijlage II ingaat, rekening houdend met de beschikbare middelen in de consulaten van de lidstaten; de gedelegeerde handeling wijzigt bijlage II dienovereenkomstig. Deze wijziging zal geschieden door het invoegen naast de naam van het betrokken derde land van een voetnoot waarin staat dat de vrijstelling van de visumplicht wordt opgeschort met betrekking tot dat derde land en waarin de termijn van die opschorting wordt vermeld.

Vanaf de datum waarop de opschorting van de toepassing van bijlage II voor de onderdanen van het betrokken derde land van kracht wordt of waarop overeenkomstig artikel 4 ter, lid 5, bezwaar tegen de gedelegeerde handeling is aangetekend, verstrijkt een krachtens punt e) vastgestelde uitvoeringshandeling met betrekking tot dat derde land.

Wanneer de Commissie een wetgevingsvoorstel als bedoeld onder h) indient, wordt de in de eerste alinea van dit punt bedoelde periode van opschorting met zes maanden verlengd. De in die alinea bedoelde voetnoot wordt dienovereenkomstig gewijzigd.

Onverminderd de toepassing van artikel 4 moeten de onderdanen van het derde land waarop de gedelegeerde handeling van toepassing is tijdens de periodes van opschorting in het bezit zijn van een visum bij het overschrijden van de buitengrenzen van de lidstaten;

[...]

- h) indien het betrokken derde land de visumplicht niet heeft opgeheven binnen zes maanden na de inwerkingtreding van de onder f) bedoelde gedelegeerde handeling, kan de Commissie een wetgevingsvoorstel tot wijziging van deze verordening indienen om de verwijzing naar het derde land van bijlage II naar bijlage I over te hevelen;
- i) de onder e), f) en h) bedoelde procedures laten het recht van de Commissie onverlet om te allen tijde een wetgevingsvoorstel tot wijziging van deze verordening in te dienen teneinde de verwijzing naar het betrokken derde land van bijlage II naar bijlage I over te hevelen;
- j) indien het betrokken derde land de visumplicht opheft, stelt de betrokken lidstaat het Europees Parlement, de Raad en de Commissie daarvan onmiddellijk in kennis. De kennisgeving wordt onverwijld door de Commissie bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Een overeenkomstig punt e) of f) vastgestelde uitvoeringshandeling of gedelegeerde handeling betreffende het betrokken derde land verstrijkt zeven dagen na de bekendmaking bedoeld in de eerste alinea van dit punt. [...] De onder f), eerste alinea, bedoelde voetnoot wordt geschrapt bij het verstrijken van de betrokken gedelegeerde handeling. De informatie over het verstrijken wordt onverwijld door de Commissie bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

[...]”

- 6 Artikel 1, punt 4, van verordening nr. 1289/2013 voegt in verordening nr. 539/2001 een artikel 4 ter in dat verduidelijkt onder welke voorwaarden aan de Commissie de bevoegdheid wordt toegekend om gedelegeerde handelingen vast te stellen overeenkomstig artikel 1, lid 4, onder f), van verordening nr. 539/2001, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1289/2013 (hierna: „verordening nr. 539/2001, zoals gewijzigd”). Artikel 4 ter, leden 2, 3 en 5, van verordening nr. 539/2001, zoals gewijzigd, bepaalt:

„2. De in artikel 1, lid 4, onder f), bedoelde bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen wordt aan de Commissie toegekend voor een termijn van vijf jaar vanaf 9 januari 2014. De Commissie stelt uiterlijk negen maanden vóór het einde van de termijn van vijf jaar een verslag op over de bevoegdheidsdelegatie. De bevoegdheidsdelegatie wordt stilzwijgend met termijnen van dezelfde duur verlengd, tenzij het Europees Parlement of de Raad zich uiterlijk drie maanden voor het einde van elke termijn tegen deze verlenging verzet.

3. Het Europees Parlement of de Raad kan de in artikel 1, lid 4, onder f), bedoelde bevoegdheidsdelegatie te allen tijde intrekken. [...]

[...]

5. Een krachtens artikel 1, lid 4, onder f), vastgestelde gedelegeerde handeling treedt alleen in werking als het Europees Parlement noch de Raad daartegen binnen een termijn van vier maanden na de datum van kennisgeving van de handeling aan het Europees Parlement en de Raad bezwaar heeft gemaakt, of indien zowel het Europees Parlement als de Raad de Commissie voor het verstrijken van die termijn heeft meegedeeld geen bezwaar te zullen aantekenen. Op initiatief van het Europees Parlement of de Raad wordt die termijn met twee maanden verlengd.”

Conclusies van partijen en procesverloop voor het Hof

7 De Commissie verzoekt het Hof:

- artikel 1, punt 1, van verordening nr. 1289/2013 en artikel 1, punt 4, van die verordening nietig te verklaren, voor zover daarbij een nieuw artikel 4 ter in verordening nr. 539/2001 wordt ingevoerd;
- te verklaren dat de gevolgen van de nietig verklaarde bepalingen en van alle uitvoeringsmaatregelen die daaruit voortvloeien definitief zijn totdat zij worden vervangen, binnen een redelijke termijn, door handelingen die zijn vastgesteld in overeenstemming met het VWEU, zoals uitgelegd door het arrest van het Hof;
- verweerders te verwijzen in de kosten.

8 Subsidiair, indien het Hof zou oordelen dat die bepalingen niet van de rest van verordening nr. 1289/2013 kunnen worden gescheiden, verzoekt de Commissie het Hof die verordening in haar geheel nietig te verklaren.

9 Het Parlement en de Raad verzoeken het Hof het beroep te verwerpen en de Commissie te verwijzen in de kosten. Voor het geval het Hof verordening nr. 1289/2013 gedeeltelijk of geheel nietig zou verklaren, verzoekt de Raad het Hof, subsidiair, de gevolgen van de nietig verklaarde bepalingen en van de krachtens die bepalingen vastgestelde handelingen in stand te houden tot de inwerkingtreding, binnen een redelijke termijn, van een nieuwe handeling die daarvoor in de plaats moet komen.

10 De Tsjechische Republiek is toegelaten tot interventie aan de zijde van verweerders.

Beroep

11 Tot staving van haar beroep voert de Commissie één middel aan, dat is ontleend aan schending van de artikelen 290 VWEU en 291 VWEU. Volgens de Commissie kent artikel 1, lid 4, onder f), van verordening nr. 539/2001, zoals gewijzigd, haar ten onrechte een gedelegeerde bevoegdheid toe. Dat met het verzoekschrift tevens de nietigverklaring van artikel 4 ter van die verordening wordt beoogd, volgt volgens de Commissie uit het feit dat dit artikel, dat verduidelijkt onder welke voorwaarden aan de Commissie krachtens artikel 1, lid 4, onder f), van genoemde verordening de bevoegdheid wordt toegekend om gedelegeerde handelingen vast te stellen, niet van laatstgenoemd artikel kan worden gescheiden.

Ontvankelijkheid van een argument dat voor het eerst in repliek is aangevoerd

12 De Raad voert de niet-ontvankelijkheid aan van het door de Commissie voor het eerst in repliek aangevoerde argument, volgens hetwelk, gesteld al dat de Uniewetgever over een beoordelingsmarge beschikt om te bepalen of een maatregel een „wijziging” van de betrokken wetgevingshandeling vormt in de zin van artikel 290, lid 1, VWEU, de toekenning in artikel 1, lid 4, onder f), van verordening nr. 539/2001, zoals gewijzigd, van een gedelegeerde bevoegdheid aan de Commissie, op een kennelijke vergissing berust.

- 13 Volgens artikel 127, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof mogen nieuwe middelen in de loop van het geding niet worden voorgedragen, tenzij zij steunen op gegevens, hetzij rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken. Een argument dat een uitwerking is van een eerder, in het inleidend verzoekschrift rechtstreeks of stilzwijgend opgeworpen middel, moet evenwel als ontvankelijk worden beschouwd (zie in die zin arresten Italië/Commissie, C-66/02, EU:C:2005:768, punten 85 en 86, en Naipes Heraclio Fournier/BHIM, C-311/05 P, EU:C:2007:572, punten 58 en 59).
- 14 Het door de Commissie in repliek aangevoerde argument sluit aan bij het in het verzoekschrift aangevoerde middel betreffende schending van de artikelen 290 VWEU en 291 VWEU en is een uitwerking daarvan. Genoemd argument dient namelijk ter onderbouwing van dat middel, waarmee wordt aangevoerd dat artikel 1, lid 4, onder f), van verordening nr. 539/2001, zoals gewijzigd, onrechtmatig is, omdat die bepaling de Commissie een gedelegeerde bevoegdheid in de zin van artikel 290, lid 1, VWEU verleent. Dat argument kan dus niet als een nieuw middel worden aangemerkt.
- 15 De door de Raad aangevoerde exceptie van niet-ontvankelijkheid moet dus worden verworpen.

Ten gronde

Argumenten van partijen

- 16 De Commissie voert aan dat artikel 1, lid 4, onder f), van verordening nr. 539/2001, zoals gewijzigd, de artikelen 290 VWEU en 291 VWEU schendt, omdat het haar ten onrechte een gedelegeerde bevoegdheid verleent.
- 17 Zij voert in dat verband in de eerste plaats aan dat een krachtens artikel 1, lid 4, onder f), van die verordening vastgestelde handeling, geen aanvulling van die verordening is. Een dergelijke handeling past in het kader van de uitvoering van die verordening. Die handeling vormt immers een toepassing van reeds in de betrokken wetgevingshandeling vervatte bepalingen op een specifieke situatie. De Commissie benadrukt in dat verband dat die bepaling haar slechts een zeer geringe of geen beoordelingsmarge verleent.
- 18 Indien wordt aangenomen dat de handeling die krachtens artikel 1, lid 4, onder e), van verordening nr. 539/2001, zoals gewijzigd, is vastgesteld een uitvoeringsmaatregel van die wetgevingshandeling is, geldt dat a fortiori ook voor de in artikel 1, lid 4, onder f), van die verordening bedoelde handeling. Wanneer de Commissie beslist op grond van artikel 1, lid 4, onder e), van die verordening, beschikt zij namelijk over een zekere beoordelingsmarge, wat niet het geval lijkt te zijn, wanneer zij de in artikel 1, lid 4, onder f), van die verordening bedoelde gedelegeerde handeling vaststelt.
- 19 In de tweede plaats brengt een krachtens laatstgenoemde bepaling vastgestelde handeling geen wijziging van de wetgevingshandeling in de zin van artikel 290, lid 1, VWEU mee.
- 20 De Commissie voert aan dat een wijziging van een wetgevingshandeling veronderstelt dat de onderdelen waarop die wijziging betrekking heeft, reeds in die handeling voorkwamen. Een wijziging in de zin van artikel 290, lid 1, VWEU heeft tot gevolg dat de normatieve inhoud van de wetgevingshandeling wordt gewijzigd. De vaststelling van een handeling op grond van artikel 1, lid 4, onder f), van verordening nr. 539/2001, zoals gewijzigd, heeft echter niet tot gevolg dat de verwijzing naar het betrokken derde land in bijlage II bij die verordening wordt geschrapt en in bijlage I bij die verordening wordt ingevoegd. Laatstgenoemde wijziging van de betrokken wetgevingshandeling moet overeenkomstig artikel 1, lid 4, onder h), van die verordening volgens de gewone wetgevingsprocedure gebeuren. Bovendien bevat verordening nr. 539/2001, zoals gewijzigd, geen lijst van derde landen waarvoor een opschorting geldt, waarvan de normatieve inhoud door de in artikel 1, lid 4, onder f),

van die verordening bedoelde gedelegeerde handeling wordt gewijzigd. Integendeel, die landen moeten op basis van de in die verordening gestelde criteria worden aangeduid. De gedelegeerde handeling waarbij op basis van die criteria, voor onbepaalde duur, de toepassing van de vrijstelling van de visumplicht wordt opgeschort, voert de betrokken wetgevingshandeling alleen maar uit, doch vult deze niet aan of wijzigt deze niet.

- 21 Hoewel de invoeging van een voetnoot in een wetgevingshandeling in beginsel een wijziging is die bij een gedelegeerde handeling kan gebeuren, is de Commissie van mening dat in de onderhavige zaak de invoeging van de voetnoot waarin genoemde bepaling voorziet een louter technisch instrument is, waarvan oneigenlijk gebruik is gemaakt teneinde de uitvoeringshandeling als een gedelegeerde handeling te vermommen.
- 22 Daarenboven druist de invoeging van de voetnoot tevens in tegen de wens dat het mechanisme voor de toepassing van het wederkerigheidsbeginsel automatisch functioneert en brengt zij tal van moeilijkheden mee voor de concrete werking van dat mechanisme. In het geval dat overeenkomstig artikel 1, lid 4, onder f), derde alinea, van verordening nr. 539/2001, zoals gewijzigd, door de Commissie een wetgevingsvoorstel wordt ingediend, preciseert die bepaling niet op welke wijze de wijziging van de voetnoot die daarin is opgenomen, dient te gebeuren en op welke wijze die voetnoot moet worden geschrapt, in het geval dat dit wetgevingsvoorstel niet wordt aangenomen. Bovendien verduidelijkt genoemde verordening, in het geval dat het betrokken derde land overeenkomstig artikel 1, lid 4, onder j), van die verordening, de visumplicht opheft, niet volgens welke procedure de op grond van artikel 1, lid 4, onder f), van die verordening ingevoegde voetnoot moet worden geschrapt.
- 23 In de derde plaats voert de Commissie in repliek aan dat, gesteld al dat de Uniewetgever over een beoordelingsmarge beschikt om te bepalen of een maatregel een „wijziging” van de betrokken wetgevingshandeling vormt in de zin van artikel 290, lid 1, VWEU, de toekenning van een gedelegeerde bevoegdheid aan de Commissie in artikel 1, lid 4, onder f), van verordening nr. 539/2001, zoals gewijzigd, op een kennelijke vergissing berust.
- 24 Zij verduidelijkt in dat verband ten eerste dat de politieke gevoeligheid of de ernst van een krachtens die bepaling vastgestelde handeling losstaat van de vraag of die handeling de betrokken wetgevingshandeling wijzigt in de zin van artikel 290, lid 1, VWEU.
- 25 Gelet op het feit dat artikel 1, lid 4, onder f), van verordening nr. 539/2001, zoals gewijzigd, de Commissie slechts een geringe of geen beoordelingsmarge toekent, rijst ten tweede de vraag wat het doel kan zijn van het recht van bezwaar waarover de Uniewetgever krachtens artikel 290 VWEU beschikt. Genoemd recht van bezwaar komt in casu neer op een vetorecht ten aanzien van een uitvoeringsmaatregel, wat in strijd is met het doel van artikel 290 VWEU.
- 26 Ten derde brengt de Commissie in herinnering dat volgens artikel 4 ter, leden 2 en 3, van die verordening, de duur van de betrokken bevoegdheidsdelegatie beperkt is in de tijd en kan worden ingetrokken. Aangezien de vaststelling van de in artikel 1, lid 4, onder f), van die verordening bedoelde handeling integrerend deel uitmaakt van het algemene mechanisme voor de toepassing van het wederkerigheidsbeginsel, dat is ingevoerd bij artikel 1, lid 4, van verordening nr. 539/2001, zoals gewijzigd, betoogt de Commissie evenwel dat genoemd mechanisme niet meer kan worden toegepast nadat de termijn van de betrokken delegatie is verstreken of nadat die delegatie is ingetrokken.
- 27 Het Parlement en de Raad, daarin ondersteund door de Tsjechische Republiek, voeren aan dat artikel 1, lid 4, onder f), van verordening nr. 539/2001 de Commissie de bevoegdheid verleent om die verordening te wijzigen in de zin van artikel 290, lid 1, VWEU. De Uniewetgever heeft dan ook geen kennelijke vergissing begaan of onredelijk gehandeld door de Commissie een gedelegeerde bevoegdheid te verlenen. Hij is integendeel binnen de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid gebleven.

Beoordeling door het Hof

- 28 Uit de rechtspraak volgt dat de Uniewetgever over een beoordelingsbevoegdheid beschikt wanneer hij beslist om de Commissie een gedelegeerde bevoegdheid op grond van artikel 290, lid 1, VWEU dan wel een uitvoeringsbevoegdheid op grond van artikel 291, lid 2, VWEU te verlenen (arrest Commissie/Parlement en Raad, C-427/12, EU:C:2014:170, punt 40). Die bevoegdheid moet evenwel worden uitgeoefend met inachtneming van de in de artikelen 290 VWEU en 291 VWEU gestelde voorwaarden.
- 29 Wat de toekenning van een gedelegeerde bevoegdheid betreft, kan volgens artikel 290, lid 1, VWEU in een wetgevingshandeling aan de Commissie de bevoegdheid worden overgedragen niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking vast te stellen ter aanvulling of wijziging van bepaalde niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling. Volgens de tweede alinea van dit lid moeten de doelstellingen, de inhoud, de strekking en de duur van de bevoegdheidsdelegatie uitdrukkelijk worden afgebakend in de wetgevingshandeling die deze delegatie verleent. Dit vereiste impliceert dat een gedelegeerde bevoegdheid wordt verleend voor de vaststelling van regels die aansluiten bij de in de basiswetgevingshandeling vastgestelde regeling (arrest Commissie/Parlement en Raad, C-427/12, EU:C:2014:170, punt 38).
- 30 Wat de toekenning van een uitvoeringsbevoegdheid betreft, bepaalt artikel 291, lid 2, VWEU dat bij juridisch bindende handelingen van de Unie aan de Commissie of, in naar behoren gemotiveerde specifieke gevallen en in de bij de artikelen 24 VEU en 26 VEU bepaalde gevallen, aan de Raad een dergelijke bevoegdheid wordt toegekend, indien het nodig is dat die handelingen volgens eenvormige voorwaarden worden uitgevoerd. In het kader van de uitoefening van de haar toegekende uitvoeringsbevoegdheid, is de betrokken instelling belast met de nadere bepaling van de inhoud van een wetgevingshandeling om ervoor te zorgen dat deze in alle lidstaten volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd (zie arrest Commissie/Parlement en Raad, C-427/12, EU:C:2014:170, punt 39).
- 31 Voorts volgt uit de rechtspraak van het Hof dat de Commissie bij de uitoefening van een uitvoeringsbevoegdheid de wetgevingshandeling noch mag wijzigen noch mag aanvullen, zelfs niet de niet-essentiële onderdelen ervan (arrest Parlement/Commissie, C-65/13, EU:C:2014:2289, punt 45).
- 32 Anders dan de Commissie aanvoert, is noch het feit dat bij de wetgevingshandeling aan de Commissie een beoordelingsbevoegdheid is verleend noch de omvang daarvan van belang om te bepalen of de door de Commissie vast te stellen handeling onder artikel 290 VWEU of artikel 291 VWEU valt. Uit de bewoordingen van artikel 290, lid 1, VWEU blijkt namelijk dat voor de rechtmatigheid van de keuze van de Uniewetgever om aan de Commissie een gedelegeerde bevoegdheid toe te kennen, alleen is vereist dat de door die instelling op grond van die bevoegdheid vast te stellen handelingen van algemene strekking zijn en zij niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling aanvullen of wijzigen.
- 33 In de onderhavige zaak betwist de Commissie niet dat artikel 1, lid 4, onder f), van verordening nr. 539/2001, zoals gewijzigd, haar de bevoegdheid verleent om handelingen van algemene strekking vast te stellen die uitsluitend niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling betreffen. Daarenboven betwisten de verwerende partijen niet dat het argument van de Commissie dat die handelingen de betrokken wetgevingshandeling niet aanvullen in de zin van artikel 290, lid 1, VWEU, gegrond is.
- 34 In die omstandigheden moet worden nagegaan of de Uniewetgever binnen de grenzen is gebleven van zijn beoordelingsbevoegdheid, die in punt 28 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, door aan de Commissie in artikel 1, lid 4, onder f), van die verordening, de bevoegdheid te hebben

toegekend om de normatieve inhoud van die verordening te „wijzigen” in de zin van artikel 290, lid 1, VWEU (zie in die zin arrest Commissie/Parlement en Raad, C-427/12, EU:C:2014:170, punten 40 en 52).

- 35 In dat verband moet in herinnering worden gebracht dat, zoals uit overweging 5 van verordening nr. 539/2001 volgt, die verordening beoogt een mechanisme in te voeren om het wederkerigheidsbeginsel te kunnen toepassen wanneer één van de in bijlage II bij die verordening opgenomen derde landen besluit tot de invoering van de visumplicht ten aanzien van onderdanen van één of meer lidstaten. Dat mechanisme bestaat in wezen uit drie fasen.
- 36 Artikel 1, lid 4, onder e), van verordening nr. 539/2001, zoals gewijzigd, voorziet, als eerste reactie van de Unie op het optreden van het betrokken derde land, in de mogelijkheid voor de Commissie om een uitvoeringshandeling vast te stellen waarbij voor bepaalde categorieën onderdanen van het betrokken derde land de vrijstelling van de visumplicht wordt opgeschort voor een periode van zes maanden, die kan worden verlengd met termijnen van zes maanden.
- 37 Artikel 1, lid 4, onder f), van verordening nr. 539/2001, zoals gewijzigd, heeft betrekking op de tweede fase van het mechanisme voor toepassing van het wederkerigheidsbeginsel. Wanneer, ondanks de selectieve opschorting van de visumplicht ingevolge de krachtens artikel 1, lid 4, onder e), van die verordening vastgestelde uitvoeringshandeling, het betrokken derde land de visumplicht handhaaft ten aanzien van de onderdanen van ten minste een lidstaat, kan de Commissie volgens artikel 1, lid 4, onder f), van die verordening een gedelegeerde handeling vaststellen, waarbij de vrijstelling van de visumplicht, die voortvloeide uit de opname van dat land in bijlage II bij die verordening, voor een periode van twaalf maanden wordt opgeschort voor alle onderdanen van dat derde land en voegt zij in die bijlage „een voetnoot [in] waarin staat dat de vrijstelling van de visumplicht wordt opgeschort met betrekking tot [genoemd] derde land en waarin de termijn van die opschorting wordt vermeld”.
- 38 De derde fase van het mechanisme voor toepassing van het wederkerigheidsbeginsel betreft de permanente herinvoering van de visumplicht en dus de overheveling van de verwijzing naar het betrokken derde land van bijlage II bij verordening nr. 539/2001, zoals gewijzigd, naar bijlage I bij die verordening, die bij gewone wetgevingsprocedure dient te gebeuren. Aldus bepaalt artikel 1, lid 4, onder h), van die verordening dat, indien het betrokken derde land de visumplicht niet heeft opgeheven binnen zes maanden na de inwerkingtreding van de gedelegeerde handeling, de Commissie een wetgevingsvoorstel tot wijziging van die verordening kan indienen met het oog op een dergelijke overheveling. Wanneer de Commissie een dergelijk wetgevingsvoorstel indient, wordt de periode van opschorting die voortvloeit uit een krachtens artikel 1, lid 4, onder f), van die verordening vastgestelde handeling, met zes maanden verlengd.
- 39 Het mechanisme voor toepassing van het wederkerigheidsbeginsel wordt aldus gekenmerkt door maatregelen van oplopende ernst en politieke gevoeligheid, waarvoor instrumenten van diverse aard bestaan.
- 40 Anders dan de Commissie betoogt, kan de omstandigheid dat de handeling die in het kader van de eerste fase van het mechanisme voor toepassing van het wederkerigheidsbeginsel is vastgesteld, als een uitvoeringsmaatregel wordt beschouwd, op zich niet tot gevolg hebben dat ook de handeling die in het kader van de tweede fase van dat mechanisme is vastgesteld, als een uitvoeringshandeling moet worden beschouwd.
- 41 Wat de vraag betreft of artikel 1, lid 4, onder f), van verordening nr. 539/2001, zoals gewijzigd, aan de Commissie de bevoegdheid verleent om die verordening te wijzigen in de zin van artikel 290, lid 1, VWEU, moet eraan worden herinnerd dat volgens artikel 1, lid 1, van verordening nr. 539/2001 de onderdanen van de in de lijst van bijlage I bij die verordening opgenomen derde landen bij overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten in het bezit van een visum moeten zijn. Volgens

artikel 1, lid 2, van die verordening, zijn de onderdanen van de in de lijst van bijlage II bij die verordening opgenomen derde landen van een dergelijke plicht vrijgesteld voor een verblijf van maximaal 90 dagen binnen een periode van 180 dagen.

- 42 Een handeling die is vastgesteld op grond van artikel 1, lid 4, onder f), van verordening nr. 539/2001, zoals gewijzigd, heeft tot gevolg dat voor alle onderdanen van een derde land dat is opgenomen in de lijst van bijlage II bij die verordening voor een periode van 12 of 18 maanden een visumplicht wordt heringevoerd voor verblijven die volgens artikel 1, lid 2, van die verordening van een dergelijke verplichting zijn vrijgesteld. Ten aanzien van al die onderdanen heeft de krachtens artikel 1, lid 4, onder f), van die verordening vastgestelde handeling dus tot gevolg dat de normatieve inhoud van de betrokken wetgevingshandeling wordt gewijzigd, ook al is het maar tijdelijk. Behoudens het feit dat zij tijdelijk zijn, zijn de gevolgen van de krachtens die bepaling vastgestelde handeling immers volledig identiek aan die van de formele overheveling van de vermelding van het betrokken derde land van bijlage II bij verordening nr. 539/2001, zoals gewijzigd, naar bijlage I bij die verordening.
- 43 De invoeging in bijlage II bij die verordening van een voetnoot, naast de naam van het betrokken derde land, waarin die bepaling voorziet, getuigt, zoals de advocaat-generaal in punt 64 van zijn conclusie uiteen heeft gezet, van de wil van de Uniewetgever om de krachtens die bepaling vastgestelde handeling op te nemen in het corpus zelf van verordening nr. 539/2001, zoals gewijzigd.
- 44 In die omstandigheden heeft de Uniewetgever de Commissie de bevoegdheid verleend om de normatieve inhoud van die wetgevingshandeling te wijzigen in de zin van artikel 290, lid 1, VWEU.
- 45 Aan die conclusie wordt niet afgedaan door het betoog van de Commissie betreffende de eventuele moeilijkheden die voortvloeien uit het feit dat de in bijlage II bij verordening nr. 539/2001 ingevoegde voetnoot naderhand moet worden aangepast of uit de eigenschappen van een dergelijke bevoegdheidsdelegatie, zoals de beperkte duur ervan, de mogelijke herziening ervan en de bevoegdheid van het Parlement en de Raad om bezwaar te maken.
- 46 Dergelijke moeilijkheden zijn immers niet relevant voor de vraag of de bij artikel 1, lid 4, onder f), van verordening nr. 539/2001, zoals gewijzigd, aan de Commissie toegekende bevoegdheid beoogt de normatieve inhoud van die wetgevingshandeling te wijzigen in de zin van artikel 290, lid 1, VWEU – een wijziging die, zoals uit de in punt 31 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak volgt, slechts in het kader van de uitoefening van een gedelegeerde bevoegdheid kan gebeuren.
- 47 Het enige door de Commissie ter ondersteuning van haar beroep aangevoerde middel moet dus ongegrond worden verklaard.
- 48 Bijgevolg moet het beroep worden verworpen.

Kosten

- 49 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van het Parlement en de Raad te worden verwezen in de kosten. Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van dat reglement, volgens hetwelk de lidstaten die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten dragen, dient te worden beslist dat de Tsjechische Republiek haar eigen kosten zal dragen.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

- 2) **De Europese Commissie wordt verwezen in de kosten.**
- 3) **De Tsjechische Republiek draagt haar eigen kosten.**

ondertekeningen