



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 16 juli 2015 *

”Talan om ogiltigförklaring — Förordning (EU) nr 1289/2013 — Artikel 1 led 1 och 4 — Förordning (EG) nr 539/2001 — Artikel 1.4 f — Artikel 290 FEUF — Upphävande av undantaget från viseringskravet — Införande av en fotnot — Ändring av lagstiftningsakten”

I mål C-88/14,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den 21 februari 2014,

Europeiska kommissionen, företrädd av B. Smulders, B. Martenczuk och G. Wils, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Europaparlamentet, företrätt av L. Visaggio, A. Troupiotis och A. Pospíšilová Padowska, samtliga i egenskap av ombud,

och

Europeiska unionens råd, företrätt av K. Pleśniak och K. Michoel, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Republiken Tjeckien, företrädd av M. Smolek, D. Hadroušek och J. Škeřík, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice ordföranden K. Lenaerts (referent), avdelningsordförandena A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz och J.-C. Bonichot samt domarna A. Rosas, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund och J.L. da Cruz Vilaça,

generaladvokat: P. Mengozzi,

* Rättegångsspråk: engelska.

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 9 mars 2015,

och efter att den 7 maj 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara artikel 1 led 1 och 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1289/2013 av den 11 december 2013 om ändring av rådets förordning (EG) nr 539/2001 om fastställande av förteckningen över tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav (EUT L 347, s. 74) i den mån det i de bestämmelserna föreskrivs att kommissionen tilldelas en delegerad befogenhet i den mening som avses i artikel 290.1 FEUF och inte en genomförandebefogenhet i den mening som avses i artikel 291.2 FEUF.

Tillämpliga bestämmelser

Förordning (EG) nr 539/2001

- 2 Skäl 5 i rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav (EGT L 81, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 610/2013 av den 26 juni 2013 (EUT L 182, s. 1) (nedan kallad förordning nr 539/2001) har följande lydelse:

”Fastställandet av vilka tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering och vilka tredje länder som är undantagna från detta krav görs genom en väl avvägd bedömning i varje enskilt fall av olika kriterier kopplade bland annat till olaglig invandring, allmän ordning och säkerhet samt Europeiska unionens yttre förbindelser med tredje land, samtidigt som hänsyn också tas till konsekvenserna för den regionala sammanhållningen och ömsesidigheten. En gemenskapsmekanism bör föreskrivas som gör det möjligt att genomföra denna ömsesidighetsprincip, om något av de tredje länderna i bilaga II till denna förordning skulle besluta att medborgarna i en eller flera medlemsstater är skyldiga att inneha visering.”

- 3 I artikel 1.1 och 1.2 i förordning nr 539/2001 föreskrivs följande:

”1. Medborgare i tredje länder som anges i förteckningen i bilaga I skall ha visering när de passerar medlemsstaternas yttre gränser.

...

2. Medborgare i de tredjeländer som anges i förteckningen i bilaga II ska vara undantagna från det krav som anges i punkt 1 när det gäller vistelser som inte överstiger 90 dagar under en 180-dagarsperiod.

...”

- 4 I samma förordning angavs i artikel 1.4 att en gemenskapsmekanism kan föreskrivas som gör det möjligt att genomföra ömsesidighetsprincipen, om något av tredjeländerna i bilaga II till denna förordning skulle besluta att medborgarna i en medlemsstat är skyldiga att inneha visering.

Förordning nr 1289/2013

- 5 I artikel 1 led 1 a i förordning nr 1289/2013, varigenom artikel 1.4 i förordning nr 539/2001 ändrats, föreskrivs följande:

”Om något av de tredjeländer som anges i bilaga II tillämpar viseringskrav för medborgare i åtminstone en medlemsstat ska nedanstående bestämmelser tillämpas:

- a) Inom 30 dagar från ett tredjelands genomförande av viseringskravet eller, i de fall då det befintliga viseringskravet den 9 januari 2014 upprätthålls, inom 30 dagar från det datumet, ska den berörda medlemsstaten skriftligen underrätta Europaparlamentet, rådet och kommissionen om detta.

...

Information om den underrättelsen ska utan dröjsmål offentliggöras av kommissionen i *Europeiska unionens officiella tidning*, inklusive information om vid vilken tidpunkt viseringskravet ska genomföras och vilka typer av resehandlingar och viseringar det rör sig om.

...

- e) Om det berörda tredjelandet inte har upphävt viseringskravet ska kommissionen, senast sex månader efter dagen för det offentliggörande som avses i led a tredje stycket och senare med mellanrum som inte överstiger sex månader inom en sammanlagd period som inte får sträcka sig längre än till och med det datum då den delegerade akt som avses i led f får verkan eller blir föremål för en invändning

- i) på begäran av den berörda medlemsstaten eller på eget initiativ anta en genomförandeakt för att under en period på högst sex månader tillfälligt upphäva undantaget från viseringskravet för vissa kategorier av medborgare i det berörda tredjelandet. ...

...

- f) Om det berörda tredjelandet inom 24 månader efter dagen för det offentliggörande som avses i led a tredje stycket inte har upphävt viseringskravet ska kommissionen anta en delegerad akt i enlighet med artikel 4b för att tillfälligt upphäva tillämpningen av bilaga II under en tolv månadersperiod för medborgare i det tredjelandet. Den delegerade akten ska fastställa en dag, inom 90 dagar efter det att den trätt i kraft, då upphävandet av tillämpningen av bilaga II ska få verkan, med beaktande av vilka resurser som finns tillgängliga vid medlemsstaternas konsulat, samt ändra bilaga II i enlighet med detta. Den ändringen ska göras genom att det bredvid namnet på tredjelandet i fråga införs en fotnot i vilken det anges att undantaget från viseringskravet upphävs gentemot det tredjelandet, och i vilken perioden för det upphävandet anges.

Från och med det datum då upphävandet av tillämpningen av bilaga II avseende medborgare i det berörda tredjelandet får verkan eller när en invändning mot den delegerade akten görs i enlighet med artikel 4b.5 ska eventuella genomförandeakter som antagits enligt led e som rör det tredjelandet, upphöra att gälla.

När kommissionen lägger fram ett lagstiftningsförslag som avses i led h ska upphävandeperioden som avses i första stycket i det här ledet förlängas med sex månader. Fotnoten som avses i det stycket ska ändras i enlighet med detta.

Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 ska medborgarna i det tredjeland som berörs av den delegerade akten, under perioderna för detta upphävande, inneha visering när de passerar medlemsstaternas yttre gränser.

...

- h) Om tredjelandet i fråga inom sex månader efter ikraftträdande av den delegerade akt som avses i led f inte har upphävt viseringskravet får kommissionen lägga fram ett lagstiftningsförslag för att ändra denna förordning i syfte att överföra hänvisningen till tredjelandet från bilaga II till bilaga I.
- i) De förfaranden som avses i leden e, f och h påverkar inte kommissionens rätt att när som helst lägga fram ett lagstiftningsförslag till ändring av denna förordning i syfte att överföra hänvisningen för det berörda tredjelandet från bilaga II till bilaga I.
- j) Om det berörda tredjelandet upphäver viseringskravet, ska den berörda medlemsstaten omedelbart underrätta Europaparlamentet, rådet och kommissionen om detta. Denna underrättelse ska utan dröjsmål offentliggöras av kommissionen i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Eventuella genomförandeakter eller delegerade akter som antagits enligt leden e eller f och som rör tredjelandet i fråga ska upphöra att gälla sju dagar efter det offentliggörande som avses i första stycket i det här ledet. ... Den fotnot som avses i led f första stycket ska utgå när den berörda delegerade akten har upphört att gälla. Informationen om det upphörandet ska utan dröjsmål offentliggöras av kommissionen i *Europeiska unionens officiella tidning*.

...”

- 6 Genom artikel 1 led 4 i förordning nr 1289/2013 infördes artikel 4b i förordning nr 539/2001. I sistnämnda artikel angavs det närmare vilka villkor som gällde för kommissionens befogenhet enligt artikel 1.4 f i förordning nr 539/2001, i dess lydelse enligt förordning nr 1289/2013 (nedan kallad förordning nr 539/2001 i ändrad lydelse) att anta delegerade akter. I artikel 4b punkterna 2, 3 och 5 i förordning nr 539/2001 i ändrad lydelse anges följande:

”2. Den befogenhet att anta delegerade akter som avses i artikel 1.4 f ska ges till kommissionen för en period av fem år från och med den 9 januari 2014. Kommissionen ska utarbeta en rapport om delegeringen av befogenhet senast nio månader före utgången av femårsperioden. Delegeringen av befogenhet ska genom tyst medgivande förlängas med perioder av samma längd, om inte Europaparlamentet eller rådet motsätter sig en sådan förlängning senast tre månader före utgången av perioden i fråga.

3. Den delegering av befogenhet som avses i artikel 1.4 f får när som helst återkallas av Europaparlamentet eller rådet. ...

...

5. En delegerad akt som antas enligt artikel 1.4 f ska träda i kraft endast om varken Europaparlamentet eller rådet har gjort invändningar mot den delegerade akten inom en period av fyra månader från den dag då akten delgavs Europaparlamentet och rådet eller om både Europaparlamentet och rådet, före utgången av den perioden, har underrättat kommissionen om att de inte kommer att invända. Denna period ska förlängas med två månader på Europaparlamentets eller rådets initiativ.”

Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

- 7 Kommissionen har yrkat att domstolen ska
- ogiltigförklara artikel 1 led 1 i förordning nr 1289/2013 och artikel 1 led 4 i samma förordning, i den mån det därigenom införs en ny artikel 4b i förordning nr 539/2001,
 - låta rättsverkningarna av de ogiltigförklarade bestämmelserna och av samtliga genomförandebestämmelser som antagits med stöd av dessa bestå till dess att bestämmelserna, inom en skälig tid, har ersatts av rättsakter som antagits i enlighet med EUF-fördraget, såsom det har tolkats i domstolens dom, och
 - förplikta svarandeinstitutionerna att ersätta rättegångskostnaderna.
- 8 I andra hand, för det fall domstolen skulle finna att ovannämnda bestämmelser inte kan avskiljas från förordning nr 1289/2013 i övrigt, har kommissionen yrkat att domstolen ska ogiltigförklara den angripna förordningen i dess helhet.
- 9 Parlamentet och rådet har yrkat att domstolen ska ogilla talan och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna. För det fall domstolen skulle besluta att ogiltigförklara hela eller delar av förordning nr 1289/2013, har de i andra hand yrkat att domstolen ska låta rättsverkningarna av de ogiltigförklarade bestämmelserna och av de rättsakter som antagits med stöd av dessa bestämmelser bestå till dess att en ny rättsakt som är avsedd att ersätta dessa träder i kraft inom en skälig tid.
- 10 Republiken Tjeckien har tillåtits att intervensera till stöd för svarandeinstitutionernas yrkanden.

Prövning av talan

- 11 Kommissionen har till stöd för sin talan åberopat en enda grund, vilken avser åsidosättande av artiklarna 290 FEUF och 291 FEUF. Enligt kommissionen har den felaktigt getts en delegerad befogenhet genom artikel 1.4 f i förordning nr 539/2001 i ändrad lydelse. Yrkandena i ansökan avser även ogiltigförklaring av artikel 4b i den förordningen, eftersom det enligt kommissionen finns ett oskiljaktigt samband mellan å ena sidan den artikeln, i vilken det närmare anges vilka villkor som gäller för kommissionens befogenhet enligt artikel 1.4 f i samma förordning att anta delegerade akter, och å andra sidan sistnämnda bestämmelse.

Upptagande till sakprövning av ett argument som åberopats för första gången i repliken

- 12 Rådet har gjort gällande att det argument som kommissionen har framfört och som har åberopats för första gången i repliken inte kan upptas till sakprövning. Kommissionens argument avser att för det fall unionslagstiftaren förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning när det är fråga om att fastställa huruvida en åtgärd utgör en ”ändring” av den aktuella rättsakten i den mening som avses i artikel 290.1 FEUF, vilade lagstiftarens val att ge kommissionen en delegerad befogenhet i artikel 1.4 f i förordning nr 539/2001 i ändrad lydelse på en uppenbart oriktig bedömning.

- 13 Det ska erinras om att enligt artikel 127.1 i domstolens rättegångsregler får nya grunder inte åberopas under rättegången, såvida de inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under rättegången. Talan ska dock anses kunna prövas på en grund som utgör en vidareutveckling av en grund som tidigare framförts direkt eller indirekt i ansökan (se, för ett liknande resonemang, dom Italien/kommissionen, C-66/02, EU:C:2005:768, punkterna 85 och 86, och dom Naipes Heraclio Fournier/harmoniseringsbyrå, C-311/05 P, EU:C:2007:572, punkterna 58 och 59).
- 14 Det argument som kommissionen har framfört i sin replik omfattas av den grund som åberopats i ansökan avseende åsidosättande av artiklarna 290 FEUF och 291 FEUF och utgör en vidareutveckling av den grunden. Argumentet i fråga syftar nämligen till att stödja nämnda grund genom vilken lagenligheten hos artikel 1.4 f i förordning nr 539/2001 i ändrad lydelse ifrågasätts, i den del som kommissionen genom den bestämmelsen ges en delegerad befogenhet i den mening som avses i artikel 290.1 FEUF. Nämnda argument kan således inte anses utgöra en ny grund.
- 15 Domstolen ogillar därför invändningen om rättegångshinder.

Prövning i sak

Parternas argument

- 16 Kommissionen har gjort gällande att artikel 1.4 f i förordning nr 539/2001 i ändrad lydelse innebär ett åsidosättande av artiklarna 290 FEUF och 291 FEUF, genom att kommissionen därigenom felaktigt har getts en delegerad befogenhet.
- 17 Kommissionen har för det första anfört att en åtgärd som vidtas med stöd av artikel 1.4 f i nämnda förordning inte innebär en komplettering av den förordningen utan att en sådan åtgärd snarare ingår i genomförandet av förordningen. Åtgärden utgör nämligen en tillämpning i en specifik situation av bestämmelser som redan anges i lagstiftningsakten. Kommissionen har härvid särskilt framhållit att bestämmelsen endast tillerkänner den ett mycket begränsat, eller till och med obefintligt, utrymme för skönsmässig bedömning.
- 18 Om en åtgärd som vidtas med stöd av artikel 1.4 e i förordning nr 539/2001 i ändrad lydelse anses utgöra en åtgärd för genomförande av den lagstiftningsakten, borde den rättsakt som avses i artikel 1.4 f i den förordningen av desto större skäl bedömas på samma sätt. När kommissionen antar akter med stöd av artikel 1.4 e i nämnda förordning förfogar den nämligen över ett visst utrymme för skönsmässig bedömning som den inte förefaller förfoga över när den antar sådana delegerade akter som avses i artikel 1.4 f i samma förordning.
- 19 För det andra har kommissionen gjort gällande att en akt som antas med stöd av sistnämnda bestämmelse inte innebär en ändring av lagstiftningsakten i den mening som avses i artikel 290.1 FEUF.
- 20 Kommissionen har anfört att en ändring av en lagstiftningsakt förutsätter att de delar som ändringen avser redan tidigare fanns med i den lagstiftningsakten. En ändring i den mening som avses i artikel 290.1 FEUF innebär enligt kommissionen att det normativa innehållet i lagstiftningsakten ändras. Om en rättsakt antas med stöd av artikel 1.4 f i förordning nr 539/2001 i ändrad lydelse, medför det emellertid inte att hänvisningen till det berörda tredjelandet tas bort från bilaga II till den förordningen och överförs till bilaga I till samma förordning. Sistnämnda ändring av lagstiftningsakten i fråga ska, i enlighet med artikel 1.4 h i samma förordning, göras inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Förordning nr 539/2001 i ändrad lydelse innehåller enligt kommissionen för övrigt inte någon förteckning över de tredjeländer gentemot vilka undantag från viseringskravet tillfälligt upphävts, vars normativa innehåll ändras genom den delegerade akten som anges i artikel 1.4 f i samma förordning. Tvärtom menar kommissionen att de länderna ska identifieras med tillämpning

av de kriterier som anges i nämnda förordning. Den lagstiftningsakt varigenom undantaget från viseringskravet, med stöd av dessa kriterier, under en begränsad tid tillfälligt har upphävts utgör helt enkelt ett genomförande av lagstiftningsakten utan att vare sig komplettera eller ändra den.

- 21 Även om införandet av en fotnot i en lagstiftningsakt i princip utgör en ändring som kan vara föremål för en delegerad akt, anser kommissionen att införandet av en fotnot såsom föreskrivs i nämnda bestämmelse i förevarande fall utgör ett rent tekniskt verktyg, som använts på ett sätt som utgör missbruk i syfte att förklara genomförandeakten till en delegerad akt.
- 22 Införandet av en fotnot är enligt kommissionen dessutom oförenligt med önskan att ömsesidighetsmekanismen ska kännetecknas av en viss automatik och föranleder en rad svårigheter vid den konkreta tillämpningen av den mekanismen. För det fall kommissionen lägger fram ett lagstiftningsförslag, såsom föreskrivs i artikel 1.4 f tredje stycket i förordning nr 539/2001 i ändrad lydelse, preciseras inte i den bestämmelsen hur ändringen av fotnoten ska göras och hur fotnoten ska tas bort för det fall att lagstiftningsförslaget sedan inte antas. Om det berörda tredjelandet upphäver viseringskravet, i enlighet med artikel 1.4 j i samma förordning, framgår det inte av förordningen hur man ska gå till väga för att ta bort den fotnot som införts med stöd av artikel 1.4 f i nämnda förordning.
- 23 För det tredje har kommissionen i sin replik gjort gällande att för det fall unionslagstiftaren förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning när det är fråga om att fastställa huruvida en åtgärd utgör en "ändring" av den aktuella lagstiftningsakten i den mening som avses i artikel 290.1 FEUF, vilade lagstiftarens val att ge kommissionen en delegerad befogenhet i artikel 1.4 f i förordning nr 539/2001 i ändrad lydelse på en uppenbart oriktig bedömning.
- 24 Kommissionen har inledningsvis förklarat att den omständigheten att en rättsakt som antas med stöd av nämnda bestämmelse är politiskt känslig och betydelsefull inte alls påverkar bedömningen av huruvida den rättsakten innebär en ändring av den berörda lagstiftningsakten i den mening som avses i artikel 290.1 FEUF.
- 25 Vidare har kommissionen, med beaktande av att artikel 1.4 f i förordning nr 539/2001 i ändrad lydelse endast tillerkänner kommissionen ett mycket begränsat, eller till och med obefintligt, utrymme för skönsmässig bedömning, väckt frågan vad syftet är med unionslagstiftarens rätt att framställa invändningar enligt artikel 290 FEUF. Nämnda rätt att framställa invändningar ligger enligt kommissionen i förevarande fall nära en vetorätt med avseende på en genomförandeåtgärd, vilket inte skulle vara förenligt med målet med artikel 290 FEUF.
- 26 Kommissionen har även erinrat om att den aktuella delegeringen av befogenhet, enligt artikel 4b punkterna 2 och 3 i nämnda förordning, är begränsad i tiden och kan återkallas. Eftersom antagandet av en delegerad akt enligt artikel 1.4 f i samma förordning emellertid utgör en integrerad del av den övergripande ömsesidighetsmekanism som införts genom artikel 1.4 i förordning nr 539/2001 i ändrad lydelse, hävdar kommissionen att nämnda mekanism inte längre kan fungera när tidsfristen för delegeringen har löpt ut eller när den återkallas.
- 27 Parlamentet och rådet har, i likhet med Republiken Tjeckien, gjort gällande att artikel 1.4 f i nämnda förordning nr 539/2001 ger kommissionen befogenhet att ändra samma förordning i den mening som avses i artikel 290.1 FEUF. De anser således inte att unionslagstiftaren har gjort någon uppenbart oriktig bedömning och inte heller att det var orimligt att ge kommissionen en delegerad befogenhet.

Domstolens bedömning

- 28 Det följer av rättspraxis att unionslagstiftaren förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning när den beslutar att tilldela kommissionen en delegerad befogenhet med stöd av artikel 290.1 FEUF eller en genomförandebefogenhet med stöd av artikel 291.2 FEUF (dom kommissionen/parlamentet och rådet, C-427/12, EU:C:2014:170, punkt 40). Unionslagstiftarens skönsmässiga bedömning ska emellertid göras i enlighet med de villkor som föreskrivs i artiklarna 290 FEUF och 291 FEUF.
- 29 Vad gäller delegerad befogenhet, följer det av artikel 290.1 FEUF att kommissionen genom en lagstiftningsakt kan delegeras befogenhet att anta akter med allmän räckvidd som inte är lagstiftningsakter och som kompletterar eller ändrar vissa icke väsentliga delar av lagstiftningsakten. Enligt andra stycket i denna bestämmelse ska mål, innehåll, omfattning och varaktighet för delegeringen av befogenhet uttryckligen avgränsas i den lagstiftningsakten i vilken en sådan delegering föreskrivs. Detta krav innebär att tilldelningen av en delegerad befogenhet syftar till att bestämmelser ska antas som ingår i det regelverk som definieras genom den grundlagstiftningsakten (dom kommissionen/parlamentet och rådet, C-427/12, EU:C:2014:170, punkt 38).
- 30 Vad gäller genomförandebefogenhet, följer det av artikel 291.2 FEUF att kommissionen, eller i särskilda vederbörligen motiverade fall och i de fall som anges i artiklarna 24 FEU och 26 FEU rådet, tilldelas sådan befogenhet genom unionens rättsligt bindande akter, om enhetliga villkor för genomförande av dessa akter krävs. Den berörda institutionen har, inom ramen för den genomförandebefogenhet som den tilldelats, i uppgift att precisera innehållet i en lagstiftningsakt, för att säkerställa att denna genomförs under enhetliga förhållanden i samtliga medlemsstater (se dom kommissionen/parlamentet och rådet, C-427/12, EU:C:2014:170, punkt 39).
- 31 Av domstolens praxis följer även att kommissionen, när den utövar en genomförandebefogenhet, inte får ändra eller komplettera lagstiftningsakten, inte ens i dess icke väsentliga delar (dom parlamentet/kommissionen, C-65/13, EU:C:2014:2289, punkt 45).
- 32 Till skillnad från vad kommissionen har gjort gällande är vare sig förekomsten eller omfattningen av det utrymme för skönsmässig bedömning som den institutionen tillerkänns genom lagstiftningsakten relevant vid bedömningen av om den rättsakt som kommissionen har anta omfattas av artikel 290 FEUF eller av artikel 291 FEUF. Det följer nämligen av ordalydelsen i artikel 290.1 FEUF att bedömningen av om unionslagstiftarens val att tilldela kommissionen en delegerad befogenhet är lagenlig uteslutande ska göras mot bakgrund av om de akter som den institutionen har anta efter att ha tilldelats nämnda befogenhet har allmän räckvidd och om de kompletterar eller ändrar vissa icke väsentliga delar av lagstiftningsakten.
- 33 I förevarande fall har kommissionen inte ifrågasatt att artikel 1.4 f i förordning nr 539/2001 i ändrad lydelse ger den befogenhet att anta akter med allmän räckvidd som endast avser vissa icke väsentliga delar av lagstiftningsakten. Svarandeparterna har för övrigt inte ifrågasatt kommissionens argument att nämnda akter inte kompletterar den aktuella lagstiftningsakten i den mening som avses i artikel 290.1 FEUF.
- 34 Under dessa omständigheter ska domstolen pröva huruvida unionslagstiftaren höll sig inom sitt utrymme för skönsmässig bedömning, som det erinrats om i punkt 28 i förevarande dom, när den i artikel 1.4 f i nämnda förordning tilldelade kommissionen befogenhet att "ändra", i den mening som avses i artikel 290.1 FEUF, det normativa innehållet i den förordningen (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/parlamentet och rådet, C-427/12, EU:C:2014:170, punkterna 40 och 52).

- 35 Det ska härvid erinras om att det följer av skäl 5 i förordning nr 539/2001 att syftet med förordningen är att införa en gemenskapsmekanism som gör det möjligt att genomföra ömsesidighetsprincipen, om något av tredjeländerna i bilaga II till denna förordning skulle besluta att medborgarna i en eller flera medlemsstater är skyldiga att inneha visering. Mekanismen har delats in i tre faser.
- 36 I artikel 1.4 e i förordning nr 539/2001 i ändrad lydelse föreskrivs, såsom en första reaktion från unionens sida på det berörda tredjelandets agerande, att kommissionen ska anta en genomförandeakt för att under en period på sex månader som kan förlängas med fler sexmånadersperioder tillfälligt upphäva undantaget från viseringskravet för vissa kategorier av medborgare i det berörda tredjelandet.
- 37 Artikel 1.4 f i förordning nr 539/2001 i ändrad lydelse hänför sig till ömsesidighetsmekanismens andra fas. Om det berörda tredjelandet, trots det selektiva upphävandet av undantaget från viseringskravet genom antagande av en genomförandeakt med stöd av artikel 1.4 e i den förordningen, bibehåller viseringskravet med avseende på minst en medlemsstat, ska kommissionen anta en delegerad akt i enlighet med artikel 1.4 f i nämnda förordning för att under en tolv månadersperiod med avseende på samtliga medborgare i det tredjelandet upphäva undantaget från viseringskravet som följer av att det tredjelandet förts in i bilaga II till samma förordning. Härvid införs i nämnda bilaga ”en fotnot i vilken det anges att undantaget från viseringskravet upphävs gentemot det tredjelandet, och i vilken perioden för det upphävandet anges.”
- 38 I ömsesidighetsmekanismens tredje fas återinförs viseringskravet permanent och hänvisningen till det berörda tredjelandet överförs från bilaga II till förordning nr 539/2001 i ändrad lydelse till bilaga I till samma förordning, vilket görs inom ramen för ett ordinarie lagstiftningsförfarande. I artikel 1.4 h i samma förordning anges att om tredjelandet i fråga inom sex månader efter ikraftträdandet av den delegerade akten inte har upphävt viseringskravet får kommissionen lägga fram ett lagstiftningsförslag för att ändra denna förordning i syfte att göra en sådan överföring av hänvisningen till tredjelandet från bilaga II till bilaga I. Om kommissionen beslutar att lägga fram ett sådant lagstiftningsförslag förlängs tidsperioden för det tillfälliga upphävandet av undantaget från viseringskravet som följer av en akt som antagits med stöd av artikel 1.4 f i samma förordning med sex månader.
- 39 Ömsesidighetsmekanismen kännetecknas således av att den omfattar åtgärder som i ökande grad är allvarliga och politiskt känsliga, vilka motsvaras av instrument som är av olika beskaffenhet.
- 40 Till skillnad från vad kommissionen har påstått innebär inte den omständigheten i sig att den rättsakt som antas inom ramen för ömsesidighetsmekanismens första fas kvalificeras som en genomförandeåtgärd att även den rättsakt som antas inom ramen för ömsesidighetsmekanismens andra fas också ska kvalificeras som en genomförandeåtgärd.
- 41 Vad beträffar frågan om artikel 1.4 f i förordning nr 539/2001, i ändrad lydelse, ger kommissionen befogenhet att ändra samma förordning i den mening som avses i artikel 290.1 FEUF, erinrar domstolen om att det i artikel 1.1 i förordning nr 539/2001 anges att medborgare i de tredjeländer som anges i förteckningen i bilaga I ska ha visering när de passerar medlemsstaternas yttre gränser. Enligt artikel 1.2 i samma förordning ska medborgare i de tredjeländer som anges i förteckningen i bilaga II vara undantagna från det krav som anges i punkt 1 när det gäller vistelser som inte överstiger 90 dagar under en 180-dagarsperiod.
- 42 En rättsakt som antas med stöd av artikel 1.4 f i förordning nr 539/2001 i ändrad lydelse innebär dock att ett viseringskrav återinförs under en tolv månaders- eller arton månadersperiod med avseende på samtliga medborgare i ett tredjeland som återfinns i bilaga II till samma förordning, såvitt avser vistelser som enligt artikel 1.2 i den förordningen har befriats från viseringsskyldighet. Med avseende på nämnda tredjelandets medborgare innebär således en rättsakt som antas med stöd av artikel 1.4 f i den förordningen att den berörda lagstiftningsaktens normativa innehåll ändras, även om det endast är tillfälligt. Bortsett från att det är fråga om en tillfällig åtgärd, har en rättsakt som antas med stöd av den

bestämmelsen i alla avseenden samma verkningar som en formell överföring av hänvisningen till det berörda tredjelandet från bilaga II till förordning nr 539/2001, i ändrad lydelse, till bilaga I till samma förordning.

- 43 Införandet av en fotnot i bilaga II till nämnda förordning bredvid namnet på det berörda tredjelandet, såsom föreskrivs i den bestämmelsen, visar såsom generaladvokaten har angett i punkt 64 i sitt förslag till avgörande att unionslagstiftaren hade för avsikt att införa den rättsakt som antagits med stöd av den bestämmelsen i själva författningstexten i förordning nr 539/2001 i ändrad lydelse.
- 44 Unionslagstiftaren har således gett kommissionen befogenhet att ändra det normativa innehållet i nämnda lagstiftningsakt i den mening som avses i artikel 290.1 FEUF.
- 45 Den här slutsatsen påverkas inte av kommissionens argument att det skulle kunna uppstå svårigheter med anledning av att den fotnot som införts i bilaga II till förordning nr 539/2001 senare kan komma att behöva ändras. Den påverkas inte heller av kommissionens argument avseende eventuella svårigheter med anledning av vad som kännetecknar en delegering av befogenhet såsom begränsning i tiden, möjligheten till ett återkallande och parlamentets och rådets rätt att framställa invändningar.
- 46 Sådana svårigheter har nämligen inte någon inverkan på frågan huruvida den befogenhet som kommissionen har tilldelats i artikel 1.4 f i förordning nr 539/2001, i ändrad lydelse, har till syfte att ändra den lagstiftningsaktens normativa innehåll i den mening som avses i artikel 290.1 FEUF. En sådan ändring får, såsom följer av den rättspraxis som det erinras om i punkt 31 i förevarande dom, endast ske inom ramen för utövande av en delegerad befogenhet.
- 47 Talan ska således ogillas såvitt avser den enda grund som åberopats av kommissionen.
- 48 Talan ska följaktligen ogillas.

Rättegångskostnader

- 49 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Parlamentet och rådet har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, ska parlamentets och rådets yrkanden bifallas. Vidare ska, med tillämpning av artikel 140.1 i rättegångsreglerna, i vilken föreskrivs att medlemsstater som har intervenerat i målet ska bära sina rättegångskostnader, Republiken Tjeckien bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Talan ogillas.**
- 2) Europeiska kommissionen ska ersätta rättegångskostnaderna.**
- 3) Republiken Tjeckien ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter