



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
JEAN RICHARD DE LA TOUR
prednesené 15. decembra 2022¹

Vec C-137/21

**Európsky parlament
proti**

Európskej komisii

„Žaloba na nečinnosť – Nariadenie (EÚ) 2018/1806 – Zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci musia mať víza pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov – Zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci sú oslobodení od tejto povinnosti – Zásada reciprocity – Povinnosť prijať delegovaný akt, ktorým sa dočasne pozastavuje oslobodenie od vízovej povinnosti na obdobie dvanástich mesiacov pre štátnych príslušníkov Spojených štátov amerických“

I. Úvod

1. Touto žalobou na nečinnosť sa Európsky parlament domáha, aby Súdny dvor určil, že Európska komisia si tým, že neprijala delegovaný akt, ako je stanovené v článku 7 prvom odseku písm. f) nariadenia (EÚ) 2018/1806², nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú zo Zmluvy o FEÚ.

2. Po zistení, že Komisia má priestor na voľnú úvahu, či prijme alebo neprijme akt požadovaný Parlamentom, preukážem, že žaloba na nečinnosť Parlamentu bola podaná v primeranej lehote, ale aj to, že Komisia zaujala stanovisko v zmysle článku 265 ZFEÚ, ktoré spôsobuje neprípustnosť tejto žaloby. Subsidiárne z vecného hľadiska preskúmam otázku nečinnosti Komisie.

¹ Jazyk prednesu: francúzština.

² Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady zo 14. novembra 2018 uvádzajúce zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci musia mať víza pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov a krajín, ktorých štátni príslušníci sú oslobodení od tejto povinnosti (Ú. v. EÚ L 303, 2018, s. 39).

II. Právny rámec

A. Nariadenie (ES) č. 539/2001

3. V článku 1 ods. 4 nariadenia (ES) č. 539/2001³ sa pred jeho zmenou a doplnením uvádzalo:

„Tým, že tretia krajina na zozname v prílohe II zavedie vízovú povinnosť pre štátnych príslušníkov členského štátu, podnieti sa uplatnenie nasledovných ustanovení bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia akejkoľvek dohody, ktorú mohl[a] predtým [Únia] uzatvoriť s touto treťou krajinou a ktorá poskytovala oslobodenie od vízovej povinnosti:

- a) členský štát môže písomne oznámiť Komisii a Rade skutočnosť, že tretia krajina zaviedla vízovú povinnosť;
- b) v prípade takéhoto oznámenia sa povinnosť členského štátu uložiť štátnym príslušníkom dotknutej tretej krajiny vízovú povinnosť zavedie dočasne 30 dní po oznámení, pokiaľ Rada, konajúc predtým na základe kvalifikovanej väčšiny, nerozhodne inak;
- c) dočasné zavedenie vízovej povinnosti uverejní Rada v *Úradnom vestníku* [Európskej únie] pred nadobudnutím účinnosti;
- d) Komisia preskúma každú žiadosť podanú Radou alebo členským štátom, ktorý podáva návrh Rade na zmenu a doplnenie príloh k tomuto nariadeniu o tom, aby bol dotknutý tretí štát zaradený do prílohy I a odstránený z prílohy II;
- e) ak predtým, ako Rada prijme takúto zmenu a doplnenie príloh k tomuto nariadeniu, tretia krajina zruší svoje rozhodnutie zaviesť vízovú povinnosť, dotknutý členský štát to okamžite písomne oznámi Komisii a Rade;
- f) Rada uverejní takéto oznámenie v *Úradnom vestníku* [Európskej únie]. Dočasné zavedenie vízovej povinnosti pre štátnych príslušníkov dotknutej tretej krajiny sa zruší 7 dní od dátumu jeho uverejnenia.“

4. Článkom 1 bodom 1 písm. a) nariadenia (EÚ) č. 1289/2013⁴ sa s účinnosťou od 9. januára 2014 zmenil článok 1 ods. 4 nariadenia č. 539/2001 takto:

„Ak tretia krajina uvedená v prílohe II uplatňuje vízovú povinnosť voči štátnym príslušníkom aspoň jedného členského štátu, uplatňujú sa tieto ustanovenia:

...

³ Nariadenie Rady z 15. marca 2001 uvádzajúce zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci musia mať víza pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov a krajín, ktorých štátni príslušníci sú oslobodení od tejto povinnosti (Ú. v. ES L 81, 2001, s. 1; Mim. vyd. 19/004, s. 65).

⁴ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 11. decembra 2013, ktorým sa mení nariadenie č. 539/2001 (Ú. v. EÚ L 347, 2013, s. 74).

- d) Komisia pri zvažovaní ďalších krokov v súlade s písmenom e), f) alebo h) zohľadní výsledok opatrení, ktoré prijal dotknutý členský štát s ohľadom na zabezpečenie bezvízového styku s dotknutou treťou krajinou, kroky podniknuté podľa písmena b) a dôsledky pozastavenia oslobodenia od vízovej povinnosti pre vonkajšie vzťahy Únie a jej členských štátov s dotknutou treťou krajinou;

...

- f) ak v lehote 24 mesiacov od dátumu uverejnenia informácie podľa tretieho pododseku písmena a) dotknutá tretia krajina nezruší vízovú povinnosť, prijme Komisia v súlade s článkom 4b delegovaný akt, ktorým sa na 12 mesiacov dočasne pozastaví uplatňovanie prílohy II na štátnych príslušníkov uvedenej tretej krajiny. V delegovanom akte sa stanoví dátum v rámci obdobia 90 dní od jeho nadobudnutia účinnosti, ku ktorému má pozastavenie uplatňovania prílohy II nadobudnúť účinnosť, pričom sa zohľadnia dostupné zdroje na konzulátoch členských štátov, a zodpovedajúcim spôsobom sa ním zmení príloha II. Uvedená zmena sa vykoná tak, že k názvu dotknutej tretej krajiny sa vloží poznámka pod čiarou, v ktorej sa uvedie, že oslobodenie od vízovej povinnosti je vo vzťahu k danej tretej krajine pozastavené a trvanie uvedeného pozastavenia.

Dňom, keď pozastavenie uplatňovania prílohy II na štátnych príslušníkov uvedenej tretej krajiny nadobudne účinnosť alebo keď sa voči delegovanému aktu vznesie námietka podľa článku 4b ods. 5, sa skončí platnosť vykonávacieho aktu prijatého podľa písmena e) týkajúceho sa dotknutej tretej krajiny.

Ak Komisia predloží legislatívny návrh podľa písmena h), predĺži sa obdobie pozastavenia uvedené v prvom pododseku tohto písmena o šesť mesiacov. Poznámka pod čiarou uvedená v uvedenom pododseku sa zodpovedajúcim spôsobom zmení.

Bez toho, aby bolo dotknuté uplatňovanie článku 4, počas trvania uvedeného pozastavenia sa od štátnych príslušníkov dotknutej tretej krajiny, na ktorých sa vzťahuje delegovaný akt, vyžaduje, aby mali pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov víza.

...

B. Nariadenie 2018/1806

5. Nariadenie č. 539/2001 bolo zrušené a nahradené nariadením 2018/1806 s účinnosťou od 18. decembra 2018, pričom odkazy na nariadenie č. 539/2001 sa považujú za odkazy na nariadenie 2018/1806 a vykladajú sa v súlade s tabuľkou zhody uvedenou v prílohe IV k tomuto nariadeniu.⁵

6. Podľa článku 1 nariadenia 2018/1806:

„Toto nariadenie určuje tretie krajiny, ktorých štátni príslušníci podliehajú vízovej povinnosti alebo sú od tejto povinnosti oslobodení, a to na základe hodnotenia vypracovaného zvlášť pre každý jednotlivý prípad a zameraného na rôzne kritériá súvisiace okrem iného s nelegálnym prisťahovalectvom, verejným poriadkom a bezpečnosťou štátu, hospodárskymi výhodami, najmä z hľadiska cestovného ruchu a zahraničného obchodu, a s vonkajšími vzťahmi Únie s príslušnými tretími krajinami, najmä vrátane rešpektovania ľudských práv a základných slobôd, ako aj dôsledkov regionálnej súdržnosti a reciprocity.“

⁵ Pozri článok 14 tohto nariadenia.

7. Článok 7 nariadenia znie takto:

„Ak tretia krajina uvedená v zozname v prílohe II uplatňuje vízovú povinnosť voči štátnym príslušníkom aspoň jedného členského štátu, uplatňujú sa tieto ustanovenia:

- a) dotknutý členský štát to písomne oznámi Európskemu parlamentu, Rade a Komisii do 30 dní od zavedenia vízovej povinnosti treťou krajinou.

Uvedené oznámenie:

- i) obsahuje informácie spresňujúce dátum zavedenia vízovej povinnosti a druhoch dotknutých cestovných dokladov a víz;
- ii) obsahuje podrobné vysvetlenie predbežných opatrení, ktoré dotknutý členský štát prijal na účely zabezpečenia bezvízového styku s dotknutou treťou krajinou, a všetky relevantné informácie.

Komisia v *Úradnom vestníku Európskej únie* bezodkladne uverejní informáciu o uvedenom oznámení vrátane informácií o dátume zavedenia vízovej povinnosti a druhoch dotknutých cestovných dokladov a víz.

Ak sa tretia krajina rozhodne zrušiť vízovú povinnosť pred uplynutím lehoty uvedenej v prvom pododseku tohto písmena, oznámenie sa nepodá alebo sa vezme späť a informácia sa neuverejní;

- b) Komisia bezodkladne po dátume uverejnenia informácie podľa tretieho pododseku písmena a) a po porade s dotknutým členským štátom podnikne s orgánmi dotknutej tretej krajiny kroky najmä v politickej, hospodárskej a obchodnej oblasti s cieľom obnoviť alebo zaviesť bezvízový styk a bezodkladne o uvedených krokoch informuje Európsky parlament a Radu;
- c) ak tretia krajina v lehote 90 dní od dátumu uverejnenia informácie podľa tretieho pododseku písmena a) a napriek všetkým krokom podniknutým v súlade s písmenom b) vízovú povinnosť nezruší, môže dotknutý členský štát požiadať Komisiu, aby pozastavila oslobodenie od vízovej povinnosti pre určité kategórie štátnych príslušníkov uvedenej tretej krajiny. Ak členský štát podá takúto žiadosť, informuje o tom Európsky parlament aj Radu;
- d) Komisia pri zvažovaní ďalších krokov v súlade s písmenom e), f) alebo h) zohľadní výsledok opatrení, ktoré prijal dotknutý členský štát s ohľadom na zabezpečenie bezvízového styku s dotknutou treťou krajinou, kroky podniknuté podľa písmena b) a dôsledky pozastavenia oslobodenia od vízovej povinnosti pre vonkajšie vzťahy Únie a jej členských štátov s dotknutou treťou krajinou;
- e) ak dotknutá tretia krajina vízovú povinnosť nezrušila, Komisia najneskôr do šiestich mesiacov od dátumu uverejnenia informácie podľa tretieho pododseku písmena a) a následne v intervaloch nepresahujúcich šesť mesiacov v rámci celkovej lehoty, ktorá nepresiahne deň nadobudnutia účinnosti delegovaného aktu uvedeného v písmene f) alebo sa voči nemu vznesie námietka:

- i) prijme na žiadosť dotknutého členského štátu alebo z vlastného podnetu vykonávací akt, ktorým sa dočasne na obdobie nepresahujúce šesť mesiacov pozastaví oslobodenie od vízovej povinnosti pre určité kategórie štátnych príslušníkov dotknutej tretej krajiny. V uvedenom vykonávacom akte do 90 dní od nadobudnutia jeho účinnosti stanoví dátum, ku ktorému pozastavenie oslobodenia od vízovej povinnosti nadobudne účinnosť, pričom sa zohľadnia dostupné zdroje na konzulárnych úradoch členských štátov. Pri prijímaní následných vykonávacích aktov môže Komisia obdobie uvedeného pozastavenia predlžovať o ďalšie obdobia nepresahujúce šesť mesiacov a meniť kategórie štátnych príslušníkov dotknutej tretej krajiny, pre ktoré sa oslobodenie od vízovej povinnosti pozastavuje.

Uvedené vykonávacie akty sa prijímú v súlade s postupom preskúmania uvedeným v článku 11 ods. 2 Bez toho, aby bolo dotknuté uplatňovanie článku 6, sa počas trvania pozastavenia od všetkých kategórií štátnych príslušníkov dotknutej tretej krajiny uvedených vo vykonávacom akte, vyžaduje, aby mali pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov víza; alebo

- ii) predloží výboru uvedenému v článku 11 ods. 1 správu, v ktorej zhodnotí situáciu a uvedie dôvody, prečo rozhodla, že nepozastaví oslobodenie od vízovej povinnosti, a informuje o tom Európsky parlament a Radu.

V tejto správe sa zohľadnia všetky relevantné faktory, ako tie, ktoré sú uvedené v písmene d). Európsky parlament a Rada môžu na základe uvedenej správy uskutočniť politické rokovania;

- f) ak v lehote 24 mesiacov od dátumu uverejnenia informácie podľa tretieho pododseku písmena a) dotknutá tretia krajina nezruší vízovú povinnosť, prijme Komisia v súlade s článkom 10 delegovaný akt, ktorým sa na 12 mesiacov dočasne pozastaví oslobodenie od vízovej povinnosti na štátnych príslušníkov uvedenej tretej krajiny. V delegovanom akte sa do 90 dní od nadobudnutia jeho účinnosti stanoví dátum, ku ktorému pozastavenie oslobodenia od vízovej povinnosti nadobudne účinnosť, pričom sa zohľadnia dostupné zdroje na konzulátoch členských štátov, a zodpovedajúcim spôsobom sa ním zmení príloha II. Uvedená zmena sa vykoná tak, že k názvu dotknutej tretej krajiny sa vloží poznámka [pod čiarou], v ktorej sa uvedie, že oslobodenie od vízovej povinnosti je vo vzťahu k danej tretej krajine pozastavené a trvanie uvedeného pozastavenia.

...

- h) ak do šiestich mesiacov od nadobudnutia účinnosti delegovaného aktu uvedeného v písmene f) dotknutá tretia krajina nezruší vízovú povinnosť, môže Komisia predložiť legislatívny návrh na zmenu tohto nariadenia s cieľom presunúť odkaz na tretiu krajinu z prílohy II do prílohy I;

...“

8. Spojené štáty americké sú zaradené do „zoznamu tretích krajín, ktorých štátni príslušníci sú oslobodení od povinnosti mať víza pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov, ak pôjde o pobyty nepresahujúce spolu 90 dní v rámci akéhokoľvek 180-dňového obdobia“, ktorý je predmetom prílohy II k nariadeniu 2018/1806.

III. Okolnosti predchádzajúce sporu

9. Komisia 12. apríla 2016 predložila oznámenie, v ktorom posúdila situáciu v oblasti vízovej politiky⁶, pokiaľ ide o neuplatňovanie reciprocity s niektorými tretími krajinami. Medzi uvedenými krajinami, v prípade ktorých stále pretrvávala absencia reciprocity víz, boli aj Spojené štáty americké.

10. Komisia následne predložila šesť nadväzujúcich oznámení o situácii.⁷ Od oznámenia z decembra 2017 sa jediný prípad neuplatňovania reciprocity stále týkal Spojených štátov amerických, ktoré odmietli bezvízovo prijať občanov z Bulharskej republiky, Chorvátskej republiky, Cyperskej republiky a Rumunska.

11. Vzhľadom na povinnosť, ktorú Spojené štáty americké uložili štátnym príslušníkom týchto členských štátov, Parlament v uznesení z 2. marca 2017⁸ vyzval Komisiu, aby konala v zmysle článku 265 ZFEÚ a prijala delegovaný akt stanovený v článku 1 ods. 4 nariadenia č. 539/2001, zmeneného nariadením č. 1289/2013, ktorým sa dočasne pozastavuje oslobodenie od krátkodobých víz pre štátnych príslušníkov Spojených štátov a Kanady z dôvodu nesplnenia podmienky reciprocity.

12. V reakcii na túto výzvu Komisia v oznámení z 2. mája 2017⁹ zaujala stanovisko k uzneseniu z 2. marca 2017, pričom sa domnievala, že prijatie delegovaného aktu o dočasnom oslobodení od vízovej povinnosti pre štátnych príslušníkov USA a Kanady by bolo kontraproduktívne a neprispelo by k dosiahnutiu cieľa oslobodenia od vízovej povinnosti všetkých občanov EÚ.

13. Parlament 22. októbra 2020 prostredníctvom nového uznesenia¹⁰ druhýkrát vyzval Komisiu, aby v zmysle článku 265 ZFEÚ konala prijatím delegovaného aktu uvedeného v článku 7 prvom odseku písm. f) nariadenia 2018/1806, ktorého cieľom je dočasne pozastaviť oslobodenie od krátkodobých víz pre štátnych príslušníkov Spojených štátov amerických vzhľadom na vízovú povinnosť, ktorú Spojené štáty americké uložili bulharským, cyperským, chorvátskym a rumunským štátnym príslušníkom.

14. Komisia v oznámení z 22. decembra 2020¹¹ zopakovala dôvody, pre ktoré v tom čase nepovažovala za potrebné prijať delegovaný akt v zmysle článku 7 prvého odseku písm. f) nariadenia 2018/1806.

⁶ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade s názvom „Súčasný stav a možnosti vývoja v oblasti neuplatňovania reciprocity, pokiaľ ide o vízovú politiku, vo vzťahu k určitým tretím krajinám“ (COM(2016) 221 final), ďalej len „oznámenie z 12. apríla 2016“.

⁷ Oznámenia Komisie Európskemu parlamentu a Rade neuplatňování reciprocity z 13. júla 2016 [COM(2016) 481 final]; 21. decembra 2016 [COM(2016) 816 final]; 2. mája 2017 [COM(2017) 227 final]; 20. decembra 2017 [COM(2017) 813 final]; 19. decembra 2018 [COM(2018) 855 final] a 23. marca 2020 [COM(2020) 119 final].

⁸ Uznesenie Európskeho parlamentu o povinnostiach Komisie v oblasti vízovej reciprocity podľa článku 1 ods. 4 nariadenia (ES) č. 539/2001 [2016/2986 (RSP)], ďalej len „uznesenie z 2. marca 2017“.

⁹ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade o pozícii Komisie v nadväznosti na uznesenie Európskeho parlamentu z 2. marca 2017 o povinnostiach Komisie v oblasti vízovej reciprocity a o dosiahnutom pokroku [COM(2017) 227 final].

¹⁰ Uznesenie Európskeho parlamentu o povinnostiach Komisie v oblasti vízovej reciprocity podľa článku 7 nariadenia (EÚ) 2018/1806 [2020/2605(RSP)], ďalej len „uznesenie z 22. októbra 2020“.

¹¹ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade, ktorým sa v nadväznosti na uznesenie Európskeho parlamentu z 22. októbra 2020 o povinnostiach Komisie v oblasti vízovej reciprocity vymedzuje pozícia Komisie a podáva správa o súčasnom stave [COM(2020) 851 final], ďalej len „oznámenie z 22. decembra 2020“.

IV. Konanie na Súdnom dvore a návrhy účastníkov konania

15. Podaním zo 4. marca 2021 sa Parlament obrátil na Súdny dvor so žalobou na nečinnosť, keďže sa domnieval, že článok 7 ods. 1 písm. f) nariadenia 2018/1806 neumožňuje Komisii neprijat delegovaný akt, ak sú splnené podmienky na jeho prijatie.

16. Parlament navrhuje, aby Súdny dvor:

- určil, že Komisia tým, že neprijala delegovaný akt podľa článku 7 prvého odseku písm. f) nariadenia 2018/1806, porušila Zmluvu a
- uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

17. Komisia navrhuje, aby žaloba bola zamietnutá a aby bol Parlament povinný nahradiť trovy konania.

18. Komisia vzniesla samostatným podaním z 18. mája 2021 námietku neprípustnosti. Parlament predložil svoje pripomienky k tejto námietke 28. júna 2021.

19. Dňa 21. septembra 2021 Súdny dvor rozhodol, že o námietke neprípustnosti podanej Komisiou a o veci samej rozhodne súčasne.

20. Pokiaľ ide o prípustnosť, Komisia uvádza, že platne zaujala stanovisko v reakcii na výzvu Parlamentu, keď prijala oznámenie z 22. decembra 2020 s cieľom reagovať na túto výzvu. Tvrdila, že Parlament tým, že v roku 2020 predložil druhú výzvu konať s rovnakým obsahom ako mala výzva v roku 2017, obišiel lehotu na podanie žaloby stanovenú článkom 265 ZFEÚ, ktorá má verejnoprávny charakter. Dodáva, že ak bola podľa výkladu Parlamentu povinná prijať delegovaný akt už v roku 2017, nemohlo dôjsť k druhej výzve konať v dôsledku použitej diplomatickej cesty, ani k pokračujúcej nečinnosti, ktorá by odôvodňovala prijatie opatrenia v primeranej lehote v roku 2020.

21. Parlament sa naopak domnieva, že Komisia sa nevyjadrila v zmysle článku 265 druhého odseku ZFEÚ, pretože len zopakovala náležitosti svojich predchádzajúcich oznámení. Okrem toho uviedol, že jeho druhá výzva je prípustná, keďže Komisia naďalej nekoná a že druhá výzva sa od prvej líši svojím obsahom. Dodal, že po voľbách sa jeho zloženie medzi týmito dvoma uzneseniami zmenilo.

22. Parlament vo veci samej tvrdí, že článok 7 ods. 1 písm. f) nariadenia 2018/1806 neposkytuje Komisii žiadnu možnosť voľnej úvahy, pokiaľ ide o prijatie alebo neprijatie delegovaného aktu alebo o načasovanie prijatia tohto delegovaného aktu týkajúceho sa pozastavenia oslobodenia od vízovej povinnosti pre štátnych príslušníkov USA, ak sú splnené podmienky stanovené v tomto ustanovení. Podľa neho je jedinou podmienkou na prijatie opatrenia objektívna podmienka spojená s uplynutím lehoty 24 mesiacov od uverejnenia oznámenia stanoveného v článku 7 prvom odseku písm. a) nariadenia 2018/1806. Túto jedinú podmienku nespochybňuje článok 7 prvý odsek písm. d) tohto nariadenia, ktorý nemožno analyzovať ako podmienku prijatia delegovaného aktu, pokiaľ sa ním *contra legem* nespochybňuje povinnosť Komisie prijať tento delegovaný akt po uplynutí 24-mesačnej lehoty a nezbavuje Parlament a Radu ich úlohy pri vykonávaní mechanizmu reciprocity zastavením tohto mechanizmu v prvej fáze. Parlament dodal, že Komisia nemôže byť zbavená povinnosti konať, ak dotknuté členské štáty nepožiadajú o prijatie delegovaného aktu.

23. Komisia sa priklonila k tomu, že neexistuje bezpodmienečná povinnosť konať z dôvodu predbežnej podmienky uvedenej v článku 7 prvom odseku písm. d) nariadenia 2018/1806, podľa ktorej musí pri zvažovaní ďalších krokov v súlade s písmenami e), f) alebo h) uvedeného článku zohľadniť účinky opatrení prijatých dotknutým členským štátom, kroky, ktoré podnikla v politickej, hospodárskej a obchodnej oblasti s cieľom obnoviť alebo zaviesť oslobodenie od vízovej povinnosti, a dôsledky pozastavenia tohto oslobodenia pre vonkajšie vzťahy Únie a jej členských štátov s danou treťou krajinou. Tento výklad je v súlade so znením článku 7 nariadenia 2018/1806 a s úmyslom 21 členských štátov vyjadreným pri prijatí nariadenia č. 1289/2013, ktorým sa zaviedol mechanizmus reciprocity. Dodala, že diplomatická cesta priniesla svoje ovocie pre poľských a chorvátskych štátnych príslušníkov a že žiadny z doteraz dotknutých členských štátov ju nepožiadala o prijatie predmetného delegovaného aktu.

V. Analýza

A. Úvodné pripomienky

24. Na účely prejednávania tejto žaloby sa mi zdá potrebné zaoberať sa otázkou všeobecného výkladu nariadenia 2018/1806, pokiaľ ide o voľnosť úvahy, ktorou disponuje Komisia v prípade uplatnenia mechanizmu reciprocity stanoveného v článku 7 prvom odseku písm. f) tohto nariadenia. Tento výklad umožní pochopiť dôvody neprípustnosti uvádzané Komisiou, ktoré sa týkajú jednak oneskoreného podania žaloby v súvislosti s existenciou predchádzajúcej výzvy Parlamentu konať v priebehu roka 2017 s obsahom veľmi podobným tomu, ktorý bol predložený Súdnemu dvoru v tejto žalobe, a jednak existencie stanoviska Komisie, ktorým sa ukončuje konanie pre nečinnosť.

25. Pre úplnosť uvádzam, že nariadenie 2018/1806, ktoré v tomto bode preberá prínosy zavedené nariadením č. 1289/2013 v článku 1 ods. 4 nariadenia č. 539/2001, stanovuje odstupňovanie reakcií v prípade, že tretia krajina zavedie vízovú povinnosť pre štátnych príslušníkov všetkých alebo niektorých členských štátov, pričom pre svojich vlastných štátnych príslušníkov má oslobodenie od vízovej povinnosti zo strany všetkých členských štátov: ide o mechanizmus reciprocity.

26. Prvé možné opatrenie spočíva v tom, že Komisia prijme vykonávací akt, ktorým sa na šesť mesiacov pozastaví oslobodenie od vízovej povinnosti pre určité kategórie štátnych príslušníkov dotknutej tretej krajiny¹² s možnosťou predĺženia.

27. Druhým možným opatrením je prijatie delegovaného aktu Komisiou, ktorým sa na dvanásť mesiacov pozastaví oslobodenie od vízovej povinnosti pre všetkých štátnych príslušníkov tejto tretej krajiny.¹³

28. Ak šesť mesiacov po nadobudnutí účinnosti tohto delegovaného aktu dotknutá tretia krajina stále bude vyžadovať vízum, Komisia môže predložiť legislatívny návrh na zmenu nariadenia 2018/1806 s cieľom presunúť názov tejto tretej krajiny zo zoznamu krajín oslobodených od vízovej povinnosti v prílohe II tohto nariadenia do zoznamu krajín podliehajúcich vízovej povinnosti uvedenému v prílohe I¹⁴ tohto nariadenia.

¹² Článok 7 prvý odsek písm. e) nariadenia 2018/1806.

¹³ Článok 7 prvý odsek písm. f) nariadenia 2018/1806.

¹⁴ Článok 7 prvý odsek písm. h) nariadenia 2018/1806.

29. Miera voľnej úvahy, ktorú má Komisia k dispozícii pri prijímaní delegovaného aktu, ktorým sa na dvanásť mesiacov pozastavuje oslobodenie od vízovej povinnosti pre všetkých štátnych príslušníkov tretích krajín, vyplýva zo znenia článku 7 prvého odseku písm. d) nariadenia 2018/1806, v ktorom sa uvádza, že Komisia pri zvažovaní ďalších krokov v súlade s písmenami e), f) alebo h) zohľadní:

- výsledok opatrení, ktoré prijal dotknutý členský štát s ohľadom na zabezpečenie bezvízového styku s dotknutou treťou krajinou,
- kroky podniknuté orgánmi príslušnej tretej krajiny, najmä v politickej, hospodárskej a obchodnej oblasti, s cieľom obnoviť alebo zaviesť bezvízový styk¹⁵, a
- dôsledky pozastavenia oslobodenia od vízovej povinnosti pre vonkajšie vzťahy Únie a jej členských štátov s dotknutou treťou krajinou.

30. Komisia sa domnieva, že zo znenia článku 7 prvého odseku písm. d) nariadenia 2018/1806 vyplýva jej široká miera voľnej úvahy, keďže musí zohľadniť tieto tri prvky ako predpoklad prijatia delegovaného aktu, ktorým sa na dvanásť mesiacov pozastavuje oslobodenie od vízovej povinnosti pre všetkých štátnych príslušníkov tejto tretej krajiny.

31. Na druhej strane sa Parlament domnieva, že uplatňovanie článku 7 prvého odseku písm. f) nariadenia nepodlieha žiadnej predchádzajúcej podmienke a že jediná voľná úvaha Komisie sa týka dátumu nadobudnutia účinnosti delegovaného aktu o pozastavení oslobodenia od vízovej povinnosti, ktorý musí zohľadňovať zdroje konzulárnych úradov členských štátov.

32. Zdá sa mi, že na rozdiel od toho, čo tvrdí Parlament, zo vzájomného výkladu článku 7 prvého odseku písm. d) a f) nariadenia 2018/1806 jasne vyplýva, že Komisia má dvojité priestor na voľnú úvahu, hoci v článku 7 prvom odseku písm. f) uvedeného nariadenia sa uvádza, že „prijme Komisia... delegovaný akt“. Na jednej strane, pokiaľ ide o zásadu uplatnenia delegovaného aktu, Komisia musí pred prijatím takéhoto aktu zohľadniť prvky uvedené v tomto článku 7 prvom odseku písm. d) a na druhej strane, pokiaľ ide o nadobudnutie účinnosti delegovaného aktu, môže ho odložiť v lehote 90 dní od nadobudnutia jeho účinnosti s cieľom zohľadniť zdroje konzulárnych úradov uznané Parlamentom.

33. V prvej fáze mechanizmu reciprocity sa totiž v článku 7 prvom odseku písm. e) bode ii) nariadenia 2018/1806 stanovuje, že ak sa Komisia rozhodne nepozastaviť oslobodenie od vízovej povinnosti pre určité kategórie štátnych príslušníkov na obdobie šiestich mesiacov, predloží výboru uvedenému v článku 11 ods. 1 uvedeného nariadenia správu, v ktorej zohľadní všetky relevantné faktory vrátane tých, ktoré sú uvedené v článku 7 prvom odseku písm. d) tohto nariadenia.

34. Okrem toho podmienky pre rozvoj daného mechanizmu reciprocity s prijatím vykonávacieho aktu alebo delegovaného aktu, ktorým sa na určité obdobie pozastaví oslobodenie od vízovej povinnosti počas revízie nariadenia č. 539/2001, ktorá sa začala v priebehu roka 2011,¹⁶ tiež hovoria v prospech neautomatického pozastavenia tohto oslobodenia.

¹⁵ Článok 7 prvý odsek písm. b) nariadenia 2018/1806 prostredníctvom odkazu.

¹⁶ Pozri návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie Rady (ES) č. 539/2001 uvádzajúce zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci musia mať víza pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov, a krajín, ktorých štátni príslušníci sú oslobodení od tejto povinnosti, predložený 24. mája 2011 [COM(2011) 290 final], ďalej len „návrh z roku 2011“.

35. Tieto delegované alebo vykonávacie akty, ktoré zodpovedajú prvej alebo druhej fáze mechanizmu reciprocity, sa v návrhu z roku 2011 nepredpokladali, pričom v odôvodnení návrhu sa len uvádzalo, že „pôvodný mechanizmus reciprocity ustanovený v nariadení [č. 539/2001] už obsahoval istý automatický prvok: oznamovanie prípadov neuplatňovania reciprocity nebolo povinné a príslušný členský štát sa mohol slobodne rozhodnúť, či oznámenie podá alebo nepodá. Ak však oznámenie bolo podané, členské štáty boli povinné dočasne a automaticky zaviesť vízovú povinnosť pre štátnych príslušníkov príslušnej tretej krajiny do 30 dní od oznámenia, pokiaľ Rada nerozhodla inak. Tento automatický prvok sa považoval za slabú stránku pôvodného mechanizmu reciprocity, a tak sa od neho v roku 2005 pre jeho kontraproduktívnosť upustilo. Nič nenasvedčuje tomu, že dnes by bola jeho efektívnosť vyššia. Súčasný mechanizmus reciprocity podľa úpravy z roku 2005 sa považuje za vcelku efektívny a počet prípadov neuplatňovania reciprocity sa výrazne znížil. Situácie, v ktorých sa ešte neuplatňuje reciprocity, sa vzťahujú na prípady, keď podľa názoru tretích krajín niektoré členské štáty nespĺňajú objektívne kritériá na zrušenie vízovej povinnosti ustanovenej vo vnútroštátnych právnych predpisoch týchto tretích krajín“¹⁷. Komisia teda počas postupu revízie nariadenia č. 539/2001 jednoznačne zaujala stanovisko v prospech zachovania neautomatickosti a navrhla zmenu a doplnenie článku 1 ods. 4 písm. c) tohto nariadenia len na zohľadnenie dôsledkov Lisabonskej zmluvy.

36. Práve počas diskusií v Rade sa objavila myšlienka umožniť Komisii, aby na žiadosť dotknutého členského štátu alebo po určitom čase z vlastnej iniciatívy prijala vykonávací akt, ktorým sa pozastaví oslobodenie od vízovej povinnosti na základe reciprocity, pričom sa zohľadnia dôsledky pre vonkajšie vzťahy Únie, čo v podstate zodpovedá prvej fáze mechanizmu reciprocity, ktorý bol nakoniec prijatý.¹⁸

37. Komisia pri tejto príležitosti opätovne potvrdila, že automatické pozastavenie zrušenia vízovej povinnosti by bolo kontraproduktívne, a niektoré členské štáty vyjadrili odlišné názory. Napríklad jeden členský štát považoval tento kompromisný návrh za zaujímavý, pretože preukazoval solidaritu medzi členskými štátmi voči vonkajšiemu svetu. Ďalší argumentoval, že správa Komisie nemôže byť dostatočným signálom pre tretiu krajinu a že by mala byť nútená nájsť riešenie buď v oblasti víz, alebo v inej oblasti, ako je obchod alebo doprava. Posledný členský štát kritizoval zvolený prístup ako príliš dlhý a zložitý.¹⁹

38. Článok 1 ods. 4 písm. d) nariadenia č. 539/2001 v znení nariadenia č. 1289/2013, ktorý stanovuje, že Komisia musí pred prijatím určitých opatrení zohľadniť určité faktory, ako aj rozdelenie mechanizmu reciprocity na tri etapy, sú v podstate výsledkom zmien a doplnení, ktoré vykonal Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci počas preskúmania návrhu z roku 2011²⁰ Parlamentom na základe analýzy spravodajcu, podľa ktorej bolo fungovanie

¹⁷ Návrh z roku 2011, s. 6.

¹⁸ Pozri zápisnicu zo zasadnutia pracovnej skupiny pre víza/zmiešaného výboru (EÚ - Island/Nórsko a Švajčiarsko/Lichtenštajnsko) zo 7. februára 2012, dokument 6807/12, k dispozícii na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6807-2012-INIT/en/pdf>, najmä navrhovaná zmena a doplnenie článku 1 ods. 4 písm. c) nariadenia č. 539/2001 (s. 9).

¹⁹ Pozri zápisnicu citovanú v predchádzajúcej poznámke pod čiarou k týmto záverom, najmä poznámku pod čiarou 1 (s. 8).

²⁰ Pozri správu o návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie Rady (ES) č. 539/2001 uvádzajúce zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci musia mať víza pri prekračovaní vonkajších hraníc, a krajín, ktorých štátni príslušníci sú oslobodení od tejto povinnosti (A7-0139/2013), dostupnú na adrese: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0139_FR.html#_section1.

mechanizmu reciprocity neuspokojivé.²¹ Výbor Európskeho parlamentu pre zahraničné veci však 24. novembra 2011 prijal stanovisko, ktoré podporilo *status quo* v otázke vývoja mechanizmu reciprocity a prijalo pôvodné stanovisko Komisie.²²

39. Z týchto diskusií vyplýva, že stanoviská týkajúce sa mechanizmu reciprocity, jeho automatickosti, štádií, povahy aktov, ktoré má Komisia prijať, lehôt na ich prijatie a možnosti začať rokovania v iných oblastiach boli veľmi rôznorodé.

40. V tejto súvislosti je dôležité po prvé poznamenať vývoj znenia článku 1 ods. 4 písm. d) nariadenia č. 539/2001 medzi pozmeňujúcim a doplňujúcim návrhom Parlamentu, ktorý sa odvoláva na to, že: „Komisia pri zvažovaní ďalších krokov zohľadní výsledok opatrení“ a toto konečné znenie: „Komisia pri zvažovaní ďalších krokov v súlade s písmenom e), f) alebo h) zohľadní výsledok opatrení“.

41. Po druhé je potrebné zohľadniť vyhlásenie 21 členských štátov pri prijímaní nariadenia č. 1289/2013, v ktorom uviedli, že „zmena nariadenia 539/2001, ktorá sa týka najmä mechanizmu reciprocity (článok 1 ods. 1) a takisto doložky o pozastavení (článok 1 ods. 2), by mohla mať závažné dôsledky pre vonkajšie vzťahy Únie a jej členských štátov. Podčiarkujeme preto, že v súlade s príslušnými ustanoveniami sú príslušné inštitúcie Únie povinné pred prijatím akéhokoľvek návrhu alebo rozhodnutia dôkladne preskúmať a zohľadniť potenciálne negatívne politické dôsledky, ktoré by mohli vyplývať z takýchto návrhov alebo rozhodnutí pre vonkajšie vzťahy Únie a jej členských štátov. Týka sa to najmä vonkajších vzťahov so strategickými partnermi. Pokiaľ ide o Radu, podľa nášho názoru by mala zabezpečiť, aby sa tieto povinnosti vykonávali v plnej miere“²³.

42. Okrem toho sa domnievam, že stanovisko, ktoré Komisia obhajuje vo svojej žalobe o neplatnosť smerujúcej okrem iného proti článku 1 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 1289/2013, ktorým sa mení okrem iného článok 1 ods. 4 písm. f) nariadenia č. 539/2001²⁴, že pri prijímaní delegovaného aktu nemá takmer žiadnu mieru voľnej úvahy, čo malo viesť normotvorcu Únie k výberu vykonávacieho aktu, nie je v tejto žalobe rozhodujúce.

43. Súdny dvor sa totiž na jednej strane domnieva, že táto otázka nie je rozhodujúca na určenie, či akt, ktorý má Komisia prijať, patrí do pôsobnosti článku 290 ZFEÚ alebo článku 291 ZFEÚ.²⁵

44. Na druhej strane, keď Súdny dvor potvrdí, že akt prijatý na základe článku 1 ods. 4 písm. f) nariadenia č. 539/2001, zmeneného nariadením č. 1289/2013 [teraz článok 7 prvý odsek písm. f) nariadenia 2018/1806], je delegovaným aktom, Komisia môže využiť mieru voľnej úvahy, ktorú jej ponechal normotvorca Únie.

45. Preto je potrebné preskúmať dôvody neprípustnosti s prihliadnutím na túto mieru voľnej úvahy Komisie.

²¹ Pozri dôvodovú správu k návrhu legislatívneho uznesenia Parlamentu, ktorá je súčasťou správy citovanej v predchádzajúcej poznámke pod čiarou k týmto záverom: „Pokiaľ ide o reciprocitu ako takú, je zjavné, že napriek tomu, čo vyhlásila Komisia, súčasný systém, ktorý bol pozmenený nariadením 851/2005, nie je účinný. Aj keď nie je potrebné opäť zaviesť automatický mechanizmus pôvodne stanovený v nariadení 539/2001, je nevyhnutné súčasný mechanizmus hlboko preskúmať, aby sa zabezpečil jednotný postup a solidarita členských štátov. Iné hľadiská, ako napr. obchodné vzťahy Európskej únie, by nemali ohroziť základné piliere spoločnej vízovej politiky.“

²² Pozri stanovisko Výboru pre zahraničné veci k návrhu z roku 2011, ktoré je súčasťou správy uvedenej v poznámke pod čiarou 20.

²³ Vyhlásenie je k dispozícii na tejto webovej stránke:
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16088-2013-ADD-1-REV-1/fr/pdf>.

²⁴ Pozri vec, v ktorej bol vydaný rozsudok zo 16. júla 2015, Komisia/Parlament a Rada (C-88/14, EU:C:2015:499).

²⁵ Pozri rozsudok zo 16. júla 2015, Komisia/Parlament a Rada (C-88/14, EU:C:2015:499, bod 32).

B. O prípustnosti

46. Komisia uviedla dva dôvody neprípustnosti, z ktorých jeden sa týkal možnosti začať druhé konanie pre nečinnosť, keď po prvej výzve konať nenásledovalo postúpenie veci Súdnemu dvoru, a druhý sa týkal existencie vyjadrenia, ktorým sa konanie ukončilo.

1. Možnosť novej výzvy konať po tom, čo prvá výzva nevedla k postúpeniu veci Súdnemu dvoru

47. V prvom rade je nesporné, že uznesenia z 2. marca 2017 a z 22. októbra 2020 sú, s výnimkou pridania dvoch odôvodnení²⁶ do druhého uznesenia, rovnaké. Prvé pridanie odôvodnenie (odôvodnenie J) tohto uznesenia iba posilňuje argumenty uvedené vo zvyšnej časti uznesenia (solidarita medzi členskými štátmi²⁷, odňatie práv Parlamentu a Rade²⁸) bez uvedenia akéhokoľvek nového argumentu. Druhé pridanie odôvodnenie (odôvodnenie K) len pripomína funkciu Komisie ako strážkyne Zmlúv a riziko, že jej nečinnosť túto funkciu oslabí. Nemyslím si, že túto všeobecnú pripomienku možno považovať za dodatočný argument. V oboch uzneseniach preto Parlament vytýka Komisii rovnakú nečinnosť z rovnakých dôvodov.

48. V tomto ohľade je irelevantné, že sa zmenilo zloženie Parlamentu medzi dvoma výzvami konať v rámci prípustnosti žaloby pre nečinnosť, pretože ide o inštitucionálny opravný prostriedok, ktorý ako taký patrí každému dotknutému orgánu.

49. Okrem toho skutočnosť, že Komisia má, ako som už uviedol, priestor na voľnú úvahu, neumožňuje uplatniť analogicky judikatúru Všeobecného súdu, ktorá konštatuje, že Komisia sa dopustila nečinnosti, keď neprijala delegovaný akt, aj keď povinnosť prijať takýto akt najneskôr do dátumu uvedeného v legislatívnom akte bola jasná, presná a bezpodmienečná.²⁹

50. Všeobecný súd sa totiž v rozsudku zo 16. decembra 2015, Švédsko/Komisia³⁰, opieral o znenie článku 5 ods. 3 prvého pododseku nariadenia (EÚ) č. 528/2012³¹, v ktorom sa uvádza, že „najneskôr do 13. decembra 2013 Komisia prijme delegované akty... týkajúce sa vymedzenia vedeckých kritérií na určenie vlastností narúšajúcich endokrinný systém“, aby rozhodla, že „z tohto ustanovenia výslovne vyplýva, že Komisia mala jasnú, presnú a bezpodmienečnú povinnosť prijať delegované akty týkajúce sa špecifikácie vedeckých kritérií na určenie vlastností narúšajúcich endokrinný systém najneskôr do 13. decembra 2013“³².

51. V tomto prípade sa Parlament paradoxne odvoláva na túto judikatúru, aby vytýkal Komisii jej nečinnosť, ale nevyvodzuje žiadne dôsledky zo zastavenia alebo nezačatia svojho prvého konania pre nečinnosť, ku ktorému došlo po odpovedi Komisie na jeho výzvu konať. Ak však Komisia bola povinná konať, pretože táto výzva bola jasná, presná a bezpodmienečná, Parlament mal pokračovať v konaní pre nečinnosť a predložiť vec Súdnemu dvoru v lehote stanovenej v článku 265 druhom odseku ZFEÚ, inak by sa jeho nová výzva konať mohla považovať za zneužitie tejto lehoty.

²⁶ Odôvodnenia J a K, v ktorých sa pripomínajú solidárne a inštitucionálne aspekty nečinnosti Komisie.

²⁷ Pozri odôvodnenie C uznesení z 2. marca 2017 a 22. októbra 2020.

²⁸ Pozri odôvodnenia E až G uznesení z 2. marca 2017 a 22. októbra 2020.

²⁹ Pozri rozsudok zo 16. decembra 2015, Švédsko/Komisia (T-521/14, neuverejnený, EU:T:2015:976, bod 53).

³⁰ T-521/14, neuverejnený, EU:T:2015:976.

³¹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 22. mája 2012 o sprístupňovaní biocídnych výrobkov na trhu a ich používaní (Ú. v. EÚ L 167, 2012, s. 1).

³² Rozsudok zo 16. decembra 2015, Švédsko/Komisia (T-521/14, neuverejnený, EU:T:2015:976, bod 53).

52. Keďže povinnosť konať v tomto prípade nie je z dôvodov, ktoré som uviedol, jasná, presná a bezpodmienečná, je potrebné posúdiť, či je na jednej strane obdobie medzi dvoma výzvami konať relevantné z hľadiska prípustnosti žaloby a na druhej strane, či bola možná nová výzva konať podobná tej predchádzajúcej.

53. Pokiaľ ide o lehotu na výzvu konať, najprv je potrebné uviesť niekoľko chronologických pripomienok.

54. K uverejneniu stanovenému v článku 1 ods. 4 písm. a) treťom pododseku nariadenia č. 539/2001, zmeneného nariadením č. 1289/2013 (teraz článok 7 prvý odsek písm. a) tretí pododsek nariadenia 2018/1806) totiž došlo 12. apríla 2014.³³ Dvojročné obdobie, po ktorom môže Komisia prijať delegovaný akt podľa článku 7 prvého odseku písm. f) nariadenia 2018/1806, sa počíta od tohto dátumu. Komisia tak delegovaný akt mohla prijať od 11. apríla 2016.

55. Komisia však svoje oznámenie z 12. apríla 2016 uzavrela výzvou Parlamentu a Rade, aby „rokovali o najvhodnejšom ďalšom postupe... na základe hodnotenia uvedeného v tomto oznámení. Parlament... a Rada boli požiadané, aby najneskôr do 12. júla 2016 informovali Komisiu o svojich stanoviskách“.

56. Komisia teda po uplynutí 24-mesačnej lehoty dala jasne najavo, že nemá v úmysle prijať delegovaný akt okamžite, ale, naopak, že do konkrétného dátumu čaká na stanovisko Parlamentu a Rady k tejto otázke.

57. Komisia v nadväznosti na oznámenie z 12. apríla 2016 vydala 13. júla 2016 a 21. decembra 2016³⁴ dve nové oznámenia, v ktorých informovala o diplomatickom úsilí vynaloženom na dosiahnutie bezvízového styku so Spojenými štátmi pre štátnych príslušníkov dotknutých členských štátov.

58. Parlament až 2. marca 2017 odhlasoval prvé uznesenie, ktoré obsahovalo výzvu Komisii na prijatie delegovaného aktu.

59. Na objasnenie, článok 265 ZFEÚ nestanovuje žiadnu lehotu medzi zistením nečinnosti a výzvou na začatie konania o nečinnosti. Podľa judikatúry Súdneho dvora však musí byť žiadosť o začatie konania zaslaná príslušnej inštitúcii v primeranej lehote od zistenia nečinnosti, inak dôjde k preklúzii.³⁵

60. Aj keď je zrejmé, že prvá výzva konať bola uskutočnená v primeranom čase, nenasledovali po nej žiadne kroky zo strany Parlamentu, ktorý sa uspokojil s oznámením Komisie z 2. mája 2017³⁶, v ktorom pripomína vynaložené diplomatické úsilie, ako aj dosiahnuté výsledky, a naznačuje, že prijatie delegovaného aktu „by bolo zatiaľ kontraproduktívne a neprispelo by k dosiahnutiu cieľa oslobodenia od vízovej povinnosti pre všetkých občanov [Únie]“. Parlament preto potvrdil – aspoň implicitne – výber diplomatických prostriedkov na vyriešenie tohto problému. Je však táto voľba diplomatickej cesty na úkor prijatia delegovaného aktu konečným riešením?

³³ Informácie Komisie týkajúce sa oznámení členských štátov o prípadoch neuplatňovania reciprocity v súlade s článkom 1 ods. 4 písm. a) nariadenia Rady (ES) č. 539/2001 zmeneného nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1289/2013 (Ú. v. EÚ C 111, 2014, s. 1).

³⁴ Pozri poznámku pod čiarou 7.

³⁵ Pozri rozsudok zo 6. júla 1971, Holandsko/Komisia (59/70, EU:C:1971:77, bod 19).

³⁶ Pozri poznámku pod čiarou 9.

61. Pokiaľ ide len o otázku lehoty, zdá sa mi, že v tomto prípade možno z judikatúry Súdneho dvora vyvodiť záver, že žalobca nemôže byť obvinený z toho, že nekonal v primeranej lehote, ak počas celého uvedeného obdobia boli účastníci v častom vzájomnom kontakte, takže bolo dôvodné predpokladať, že sa problém vyrieši priaznivým spôsobom.³⁷

62. Podobne Všeobecný súd prijal výzvy na konanie do 26 alebo 47 mesiacov po podaní sťažností týkajúcich sa štátnej pomoci, pričom sa domnieval, že pomalosť Komisie pri preskúmvaní týchto sťažností nemohla byť z časového hľadiska na ujmu žalobcov.³⁸

63. Ak by sa na účely tohto odôvodnenia neprihliadalo na prvú výzvu na podanie žaloby z 2. marca 2017, obdobie viac ako štyri a pol roka medzi oznámením z 12. apríla 2016 – uvedeným v žalobe Parlamentu – a uznesením z 22. októbra 2020 by sa vzhľadom na veľmi osobitné okolnosti prípadu mohlo považovať za lehotu, ktorá stále umožňuje podať žalobu na nečinnosť. Týmto veľmi osobitnými okolnosťami by v tomto prípade bolo diplomatické riešenie zvolené Komisiou, ktorého účinok možno posúdiť až po pomerne dlhom časovom období; akceptovanie tohto spôsobu tým, že Parlament v roku 2017 nepodal žalobu pre nečinnosť; existencia pravidelných trojstranných pracovných stretnutí s následnými účinkami pre niektorých občanov Únie; pravidelná komunikácia Komisie s Parlamentom a Radou o pokroku v práci, ako aj pandémie COVID-19 v roku 2020, ktorá znemožnila transatlantické cestovanie.

64. Ďalej by som sa priklonil k myšlienke, že nedochádza k preklúzii žaloby na nečinnosť, najmä v kontexte, kedy výzva konať nasleduje po prvej výzve, po ktorej v tomto konkrétnom kontexte pred viac ako tri a pol rokmi nedošlo k podaniu žaloby.

65. Prvý pokus Parlamentu totiž nemožno považovať za implicitné vzdanie sa práva konať z dôvodu nečinnosti v neskoršej fáze vzhľadom na špecifický kontext prípadu, keďže, ako som už vysvetlil, diplomatický spôsob riešenia otázky oslobodenia od vízovej povinnosti je dlhý.

66. V skutočnosti by bolo možné zájsť ešte ďalej a za východiskový bod pri posudzovaní, či bola výzva na prijatie opatrenia predložená v primeranej lehote, považovať každé nové oznámenie, ktorým Komisia oznámila Parlamentu a Rade, že považuje prijatie delegovaného aktu za kontraproduktívne v prospech diplomatickej alternatívy.

67. Preto zastávam názor, že druhá výzva konať mohla byť prijatá v primeranej lehote vzhľadom na špecifiká prípadu uvedeného v bode 63 vyššie, bez ohľadu na dobu, ktorá uplynula od prvej výzvy konať alebo od posledného oznámenia Komisie z 23. marca 2020³⁹ pred touto druhou výzvou konať.

2. Existencia vyjadrenia

68. Po druhé sa naskytá otázka, či oznámenie Komisie z 22. decembra 2020 predstavuje vyjadrenie v zmysle článku 265 druhého odseku ZFEÚ.

³⁷ Pozri rozsudok zo 16. februára 1993, ENU/Komisia (C-107/91, EU:C:1993:56, bod 24). Vo veci, ktorá je predmetom tohto rozsudku, bola táto lehota šesťnásť mesiacov.

³⁸ Pozri rozsudok z 15. septembra 1998, Gestevisión Telecinco/Komisia (T-95/96, EU:T:1998:206, bod 80).

³⁹ Pozri poznámku pod čiarou 7.

69. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že prijatie iného postupu, ako by si žiadateľ želal, zo strany inštitúcie, ktorá má konať, nepredstavuje nečinnosť.⁴⁰

70. V tomto prípade môže skutočnosť, že Komisia vydala oznámenie, v ktorom obhajuje použitie diplomatického riešenia namiesto prijatia delegovaného aktu, predstavovať vyjadrenie, ktoré by spôsobilo neprípustnosť tejto žaloby.

71. Súdny dvor totiž uznal, že inštitúcia, ktorá má konať, nie je povinná prijať akt Únie v zmysle článku 288 ZFEÚ, aby bolo stanovisko platné a žaloba na nečinnosť neprípustná.⁴¹ Na tento účel sa každé opatrenie prijaté touto inštitúciou môže v prípade potreby považovať za vyjadrenie. V tomto prípade, ak sú v oznámení z 22. decembra 2020 dodržané podstatné podmienky týkajúce sa toho, čo môže predstavovať vyjadrenie, skutočnosť, že toto oznámenie nie je aktom ustanoveným primárnym právom, pokiaľ ide o formu, nepostačuje na splnenie podmienok žaloby na nečinnosť.⁴²

72. Pokiaľ ide o hmotnoprávne podmienky týkajúce sa kvalifikácie „vyjadrenia“, Súdny dvor chápe vyjadrenie v zmysle článku 265 druhého odseku ZFEÚ mimoriadne široko. V tomto zmysle je potrebné uviesť dve poznámky.

73. Na jednej strane skutočnosť, že inštitúcia, ktorá má konať, začne rozhodovací proces bez toho, aby ho nevyhnutne dokončila, sa rovná vyjadreniu a spôsobuje neprípustnosť žaloby na nečinnosť.⁴³ V tomto prípade možno skutočnosť, že Komisia prijala oznámenie z 22. decembra 2020 pred prípadným prijatím delegovaného aktu, považovať za súčasť uceleného procesu vyjadrenia a prípadne by sa v závislosti od obsahu tohto oznámenia mohla považovať za vyjadrenie v zmysle článku 265 druhého odseku ZFEÚ.

74. Na druhej strane aj čiastočné alebo nepriame vyjadrenie je vyjadrením v zmysle článku 265 druhého odseku ZFEÚ.⁴⁴ Inými slovami ak inštitúcia, ktorá má prijať akt, upravuje situáciu len čiastočne alebo nepriamo bez toho, aby poskytla úplné riešenie, stále sa to považuje za vyjadrenie, pretože príslušný akt môže byť doplnený v neskoršej fáze. V tomto prípade je v závislosti od výkladu obsahu oznámenia z 22. decembra 2020 možné, že aj keď sa toto oznámenie zaoberá otázkou pozastavenia zrušenia vízovej povinnosti len nepriamo alebo čiastočne, bez toho, aby poskytlo presné riešenie, žaloba na nečinnosť bude neprípustná.

75. Chcel by som doplniť dve špecifické okolnosti, ktoré považujem pre tento prípad za dôležité.

76. Po prvé, po prvej výzve konať z 2. marca 2017 sa Parlament uspokojil s oznámením Komisie z 2. mája 2017⁴⁵ a nepokračoval v konaní o žalobe na nečinnosť tak, že by vec predložil Súdnemu dvoru. Preto prinajmenšom implicitne uznal, že toto oznámenie sa rovná vyjadreniu.

77. Po druhé existuje precedens, v ktorom žalobca podal proti Komisii žalobu na nečinnosť z dôvodu neprijatia delegovaného aktu ustanoveného v článku 1 ods. 4 nariadenia č. 539/2001.

⁴⁰ Pozri rozsudky z 1. apríla 1993, *Pesqueras Echebaster/Komisia* (C-25/91, EU:C:1993:131, bod 12 a citovaná judikatúra), a zo 7. októbra 2009, *Vischim/Komisia* (T-420/05, EU:T:2009:391, bod 255 a citovaná judikatúra).

⁴¹ Pozri rozsudok z 18. októbra 1979, *GEMA/Komisia* (125/78, EU:C:1979:237, body 17 a 18).

⁴² CAZET, S.: *Le recours en carence en droit de l'Union européenne*. Bruxelles: Bruylant, 2012, body 101 a 102, s. 76 – 78.

⁴³ Pozri rozsudok z 26. februára 2003, *CEVA/Komisia* (T-344/00 a T-345/00, EU:T:2003:40, body 82 až 84).

⁴⁴ Pozri rozsudok zo 14. decembra 1962, *Acciaierie San Michele a i./Vysoký úrad* (5/62 až 11/62 a 13/62 až 15/62, EU:C:1962:46, s. 881).

⁴⁵ Pozri poznámku pod čiarou 9.

78. Odpoveď Komisie, ktorú žalobca považoval za neuspokojivú, sa zakladala na troch prvkoch. Komisia najskôr tvrdila, že prijala niekoľko správ a oznámení v oblasti reciprocity zrušenia vízovej povinnosti pre štátnych príslušníkov členských štátov vo vzťahu k mnohým tretím krajinám a že sa tiež aktívne zaviazala zabezpečiť takúto reciprocitu so Spojenými štátmi americkými bez obmedzenia. Ďalej uviedla, že nie je zodpovedná za obmedzenia vstupu do Spojených štátov, ktoré musel strpieť žalobca, a že jeho situácia sa nezlepší zrušením oslobodenia od vízovej povinnosti pre amerických občanov. Komisia napokon dospela k záveru, že prípadná budúca žaloba na nečinnosť je neprípustná, keďže požadovaný delegovaný akt sa netýka priamo a bezprostredne žalobcu. Všeobecný súd rozhodol, že Komisia tak zaujala stanovisko, ktoré spôsobilo neprípustnosť žalobcovej žaloby na nečinnosť.⁴⁶

79. Je teda zrejmé, že v tomto prípade Komisia v oznámení z 22. decembra 2020 vyjadrila stanovisko v zmysle druhého odseku článku 265 ZFEÚ, že naďalej uprednostňuje diplomatický spôsob na dosiahnutie reciprocity zo strany Spojených štátov amerických a že prijatie požadovaného delegovaného aktu by bolo kontraproduktívne na dosiahnutie oslobodenia od vízovej povinnosti pre všetkých občanov Únie, ktorí chcú navštíviť túto krajinu.

80. Z týchto dôvodov sa domnievam, že žaloba Parlamentu na nečinnosť je neprípustná.

C. O existencii nečinnosti

81. Napriek tomu sa mi zdá potrebné subsidiárne preskúmať otázku vo veci samej, či došlo alebo nedošlo k nečinnosti zo strany Komisie.

82. Ako som uviedol v bodoch 32 až 45 vyššie, domnievam sa, že Komisia má priestor na voľnú úvahu, pokiaľ ide o prijatie alebo neprijatie delegovaného aktu na základe článku 7 prvého odseku písm. f) nariadenia 2018/1806. Tento priestor na voľnú úvahu je vymedzený tromi kritériami uvedenými v písmene d) tohto článku.

83. Existenciu alebo neexistenciu nečinnosti zo strany Komisie je preto potrebné preskúmať na základe týchto troch kritérií.

84. Prvým kritériom je povinnosť Komisie zohľadniť účinky opatrení prijatých príslušným členským štátom na zabezpečenie oslobodenia od vízovej povinnosti s príslušnou treťou krajinou.

85. Oznámenie Komisie z 22. decembra 2020 je v tomto bode mimoriadne rozsiahle a uvádza, že štyri členské štáty, ktorých sa vízová povinnosť pre ich štátnych príslušníkov cestujúcich do Spojených štátov amerických stále týka, teraz podliehajú individuálne prispôbeným pracovným plánom zameraným na kroky, ktoré má každý z nich prijať, aby splnil požiadavky programu zrušenia víz do USA.

86. Okrem toho Komisia poukazuje na zmenu počtu zamietnutých žiadostí o víza v každom z týchto členských štátov a bezpečnostné požiadavky, ktoré sú pre Spojené štáty americké mimoriadne dôležité.

87. Druhým kritériom je povinnosť zohľadniť kroky podniknuté so Spojenými štátmi americkými, najmä v politickej, hospodárskej a obchodnej oblasti, s cieľom obnoviť alebo zaviesť oslobodenie od vízovej povinnosti.

⁴⁶ Uznesenie zo 16. októbra 2017, Salehi/Komisía (T-773/16, neuverejnené, EU:T:2017:739, body 5 a 15 až 18).

88. Na jednej strane Komisia podrobne informuje o troch dvojstranných a trojstranných pracovných stretnutiach v roku 2020, pričom spresňuje, že dvojstranné stretnutie v máji 2020 sa uskutočnilo na úrovni ministrov.

89. Na druhej strane Komisia vo svojom oznámení z 22. decembra 2020 uvádza, že vzhľadom na povolené prechodné obdobie v Spojených štátoch a do nástupu novej štátnej správy po inaugurácii nového prezidenta, ktorá bola naplánovaná na 20. januára 2021, sa musela obmedziť na vypracovanie návrhu novej transatlantickej agendy s Európskou službou pre vonkajšiu činnosť (ESVČ), v ktorom pripomína význam transatlantických väzieb.

90. Komisia tým zdôvodnila kroky, ktoré podnikla na politickej úrovni s cieľom dosiahnuť oslobodenie od vízovej povinnosti pre posledné štyri dotknuté členské štáty. Naopak, úvahy v tejto oblasti obsiahnuté v podaniach Komisie pred Súdny dvorom, nemajú vplyv na posúdenie toho, či k nečinnosti došlo alebo nedošlo, pretože k nim došlo po tom, čo zaujala stanovisko k výzve Parlamentu konať.

91. Tretie kritérium sa týka dôsledkov pozastavenia oslobodenia od vízovej povinnosti na vonkajšie vzťahy Únie a jej členských štátov so Spojenými štátmi americkými.

92. Na rozdiel od oznámenia z 12. apríla 2016, ktoré sa veľmi podrobne zaoberalo dôsledkami a vplyvom pozastavenia oslobodenia od vízovej povinnosti pre občanov a podniky Únie, oznámenie z 22. decembra 2020 sa v podkladovej časti len odvoláva na predchádzajúce oznámenie. Komisia potom vo svojich záveroch uvádza, že zohľadňuje skutočnosť, že pozastavenie oslobodenia od vízovej povinnosti pre občanov USA „by malo výrazný negatívny vplyv na celý rad oblastí politiky a odvetví, a nepriaznivo by sa dotklo transatlantickej spolupráce a našich vonkajších vzťahov so strategickým partnerom. Takéto pozastavenie by zároveň mohlo ohroziť bezvízový styk pri cestách do Spojených štátov pre všetkých ostatných občanov [Únie], ak by Spojené štáty pristúpili k tomu, čo opakovane naznačovali, teda že samotné prijatie delegovaného aktu Komisiou o pozastavení oslobodenia od vízovej povinnosti pre občanov Spojených štátov by okamžite viedlo k tomu, že Spojené štáty prijímú odvetné opatrenia a opätovne zavedú vízovú povinnosť pre všetkých občanov Únie“. Je potrebné poznamenať, že táto hrozba opätovného zavedenia vízovej povinnosti je spojená výlučne s prijatím delegovaného aktu Komisiou, a nie s nadobudnutím jeho účinnosti, ktoré je podmienené tým, že Parlament a Rada nevzniesú námietky.⁴⁷

93. Preto sa domnievam, že Komisia dostatočne preukázala, že dodržala ustanovenia článku 7 prvého odseku písm. f) nariadenia 2018/1806. Z toho vyplýva, že žaloba na nečinnosť by mala byť zamietnutá vo veci samej, ak Súdny dvor usúdi, že žaloba na nečinnosť je prípustná.

VI. Návrh

94. Vzhľadom na všetky uvedené skutočnosti navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

– Žaloba je neprípustná.

⁴⁷ Pozri článok 10 ods. 7 nariadenia 2018/1806: „Delegovaný akt prijatý podľa článku 7 písm. f) nadobudne účinnosť, len ak Európsky parlament alebo Rada voči nemu nevzniesli námietku v lehote štyroch mesiacov odo dňa oznámenia uvedeného aktu Európskemu parlamentu a Rade alebo ak pred uplynutím uvedenej lehoty Európsky parlament a Rada informovali Komisiu o svojom rozhodnutí nevzniesť námietku. Na podnet Európskeho parlamentu alebo Rady sa táto lehota predĺži o dva mesiace.“

- Subsidiárne sa žaloba zamietá.
- Európsky parlament je povinný nahradiť trovy konania.