



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
JEANA RICHARDA DE LA TOUR
přednesené dne 15. prosince 2022¹

Věc C-137/21

**Evropský parlament
proti**

Evropské komisi

„Žaloba pro nečinnost – Nařízení (EU) 2018/1806 – Seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic členských států vízum – Seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni – Zásada vzájemnosti – Povinnost přijmout akt v přenesené pravomoci, kterým se dočasně pozastavuje osvobození od vízové povinnosti na dobu dvanácti měsíců pro státní příslušníky Spojených států amerických“

I. Úvod

1. Nyní projednávanou žalobou pro nečinnost se Evropský parlament domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Evropská komise tím, že nepřijala akt v přenesené pravomoci, jak je zakotven v čl. 7 prvním pododstavci písm. f) nařízení (EU) 2018/1806², nesplnila povinnosti, které jí vyplývají ze Smlouvy o FEU.

2. Nejprve budu konstatovat, že Komise má prostor pro uvážení v otázce, zda akt požadovaný Parlamentem přijme, či nikoli, a poté prokáži, že žaloba Parlamentu pro nečinnost byla podána v přiměřené lhůtě, avšak že Komise se ve smyslu článku 265 SFEU vyjádřila, což má za následek nepřipustnost této žaloby. Podpůrně otázku nečinnosti Komise přezkoumám meritorně.

¹ – Původní jazyk: francouzština.

² – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 14. listopadu 2018, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (Úř. věst. 2018, L 303, s. 39).

II. Právní rámec

A. Nařízení (ES) č. 539/2001

3. Článek 1 odst. 4 nařízení (ES) č. 539/2001³ před tím, než byl změněn, stanovil:

„Zavedení vízové povinnosti pro státní příslušníky některého členského státu některou třetí zemí uvedenou na seznamu v příloze II je důvodem pro použití následujících opatření, aniž je dotčena případná dohoda, kterou se uděluje osvobození od vízové povinnosti, již [Unie] s touto třetí zemí uzavřel[a]:

- a) členský stát může Komisi a Radě písemně oznámit skutečnost, že třetí země zavedla vízovou povinnost;
- b) v případě takového oznámení se povinnost členského státu podrobit státní příslušníky dotyčné třetí země vízové povinnosti zavádí prozatímně na 30 dní po oznámení, pokud Rada již předtím kvalifikovanou většinou nerozhodne jinak;
- c) prozatímní zavedení vízové povinnosti bude dříve, než nabude účinku, zveřejněno Radou v *Úředním věstníku [Evropské unie]*;
- d) Komise prověří každou žádost Rady nebo členského státu, která má za cíl předložit Radě návrh na změnu příloh tohoto nařízení tak, aby dotyčná třetí země byla zahrnuta do přílohy I a vyškrtnuta z přílohy II;
- e) pokud dříve, než Rada přijme takovouto změnu v přílohách tohoto nařízení, zruší třetí země své rozhodnutí zavést vízovou povinnost, dotyčný členský stát to neprodleně písemně oznámí Radě a Komisi;
- f) toto oznámení bude zveřejněno Radou v *Úředním věstníku [Evropské unie]*. Prozatímní zavedení vízové povinnosti pro státní příslušníky dotyčné třetí země se zrušuje sedm dní po dni zveřejnění.“

4. Článek 1 bod 1 písm. a) nařízení (EU) č. 1289/2013⁴ s účinností ode dne 9. ledna 2014 změnil čl. 1 odst. 4 nařízení č. 539/2001 takto:

„Uplatňuje-li třetí země uvedená v příloze II vízovou povinnost na státní příslušníky alespoň jednoho členského státu, použijí se tato ustanovení:

[...]

- d) Komise při zvažování dalších kroků podle písmen e), f) nebo h) zohlední výsledek opatření přijatých dotčeným členským státem za účelem zajištění bezvízového styku s dotyčnou třetí zemí, kroky podniknuté v souladu s písmenem b) a dopad pozastavení osvobození od vízové povinnosti na vnější vztahy Unie a jejích členských států s danou třetí zemí;

³ – Nařízení Rady ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (Úř. věst. 2001, L 81, s. 1; Zvl. vyd. 19/04, s. 65).

⁴ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 11. prosince 2013, kterým se mění nařízení č. 539/2001 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 74).

[...]

- f) pokud do 24 měsíců ode dne zveřejnění podle písm. a) třetího pododstavce dotýčná třetí země vízovou povinnost nezruší, Komise přijme akt v přenesené pravomoci v souladu s článkem 4b, kterým se dočasně pozastaví uplatňování přílohy II pro státní příslušníky uvedené třetí země na dobu dvanácti měsíců. Tento akt v přenesené pravomoci stanoví v rámci 90 dnů od svého vstupu v platnost den, od něhož pozastavení uplatňování přílohy II nabude účinku, přičemž se zohlední zdroje, které mají k dispozici konzuláty členských států, a pozměnění odpovídajícím způsobem přílohu II. Tato změna se provede tak, že se k názvu dané třetí země připojí poznámka pod čarou uvádějící, že osvobození od vízové povinnosti týkající se této třetí země je pozastaveno, a upřesňující dobu trvání tohoto pozastavení.

Dnem, kdy pozastavení uplatňování přílohy II pro státní příslušníky dotýčné třetí země nabude účinku, nebo kdy je vyslovena námitka proti aktu v přenesené pravomoci podle čl. 4b odst. 5, končí platnost jakéhokoli prováděcího aktu přijatého podle písmene e), který se této třetí země týká.

Pokud Komise předloží legislativní návrh v souladu s písmenem h), prodlužuje se doba pozastavení uvedená v prvním pododstavci tohoto písmene o dalších šest měsíců. Poznámka pod čarou uvedená ve zmíněném pododstavci se odpovídajícím způsobem pozmění.

Aniž je dotčeno uplatňování článku 4, jsou během období tohoto pozastavení státní příslušníci třetí země, na niž se akt v přenesené pravomoci vztahuje, povinni mít při překračování vnějších hranic členských států vízum;

[...]“

B. Nařízení 2018/1806

5. Nařízení č. 539/2001 bylo s účinností ode dne 18. prosince 2018 zrušeno a nahrazeno nařízením 2018/1806, přičemž odkazy na nařízení č. 539/2001 se považují za odkazy na nařízení 2018/1806 a je třeba je vykládat v souladu se srovnávací tabulkou obsaženou v příloze IV tohoto nařízení⁵.

6. Článek 1 nařízení 2018/1806 stanoví:

„Toto nařízení stanoví třetí země, jejichž státní příslušníci podléhají vízové povinnosti nebo jsou od této povinnosti osvobozeni, na základě hodnocení provedeného případ od případu a zaměřeného na různá kritéria týkající se mimo jiné nedovoleného přistěhovalectví, veřejného pořádku a bezpečnosti, hospodářských přínosů, především z hlediska cestovního ruchu a zahraničního obchodu, a vnějších vztahů Unie s dotčenými třetími zeměmi, včetně zejména zvážení otázky lidských práv a základních svobod, jakož i důsledků regionální soudržnosti a vzájemnosti.“

⁵ – Viz článek 14 tohoto nařízení.

7. Článek 7 tohoto nařízení zní takto:

„Uplatňuje-li třetí země uvedená na seznamu v příloze II vízovou povinnost na státní příslušníky alespoň jednoho členského státu, použijí se tato ustanovení:

- a) do 30 dnů od zavedení vízové povinnosti třetí zemí dotčený členský stát tuto skutečnost písemně oznámí Evropskému parlamentu, Radě a Komisi.

Toto oznámení:

- i) uvede datum zavedení vízové povinnosti a druhy dotčených cestovních dokladů a víz;
- ii) obsahuje podrobné vysvětlení předběžných opatření, která dotčený členský stát přijal za účelem zajištění bezvízového styku s danou třetí zemí, a dále veškeré důležité informace.

Komise informaci o tomto oznámení bezodkladně zveřejní v *Úředním věstníku Evropské unie*, včetně informace o datu zavedení vízové povinnosti a druzích dotčených cestovních dokladů a víz.

Pokud se třetí země rozhodne zrušit vízovou povinnost před uplynutím lhůty uvedené v prvním pododstavci tohoto písmene, uvedené oznámení se neučiní nebo se zruší a informace se nezveřejní;

- b) Komise neprodleně po dni zveřejnění podle písm. a) třetího pododstavce a po konzultaci s dotčeným členským státem podnikne kroky u orgánů dotčené třetí země, zejména v politické, hospodářské a obchodní oblasti, s cílem obnovit nebo zavést bezvízový styk a o těchto krocích bezodkladně informuje Evropský parlament a Radu;
- c) pokud do 90 dní ode dne zveřejnění podle písm. a) třetího pododstavce a přes veškeré kroky podniknuté v souladu s písmenem b) třetí země vízovou povinnost nezruší, může dotčený členský stát požádat Komisi, aby pozastavila osvobození od vízové povinnosti pro určité kategorie státních příslušníků této třetí země. Pokud členský stát tuto žádost podá, informuje o ní Evropský parlament a Radu;
- d) Komise při zvažování dalších kroků podle písmene e), f) nebo h) zohlední výsledek opatření přijatých dotčeným členským státem za účelem zajištění bezvízového styku s dotčenou třetí zemí, kroky podniknuté v souladu s písmenem b) a dopad pozastavení osvobození od vízové povinnosti na vnější vztahy Unie a jejích členských států s danou třetí zemí;
- e) pokud dotčená třetí země vízovou povinnost nezruší, Komise nejpozději do šesti měsíců ode dne zveřejnění podle písm. a) třetího pododstavce a poté v intervalech nepřekračujících šest měsíců v rámci celkového období, které nesmí překročit den, kdy akt v přenesené pravomoci uvedený v písmenu f) vstoupí v platnost nebo kdy je proti němu vyslovena námitka:
 - i) přijme na žádost dotčeného členského státu nebo z vlastního podnětu prováděcí akt, kterým se dočasně pozastaví osvobození určitých kategorií státních příslušníků dotčené třetí země od vízové povinnosti na dobu nejvýše šesti měsíců. Tento prováděcí akt stanoví do 90 dnů od svého vstupu v platnost den, od něhož pozastavení osvobození od vízové povinnosti nabude účinku, přičemž se zohlední zdroje, které mají k dispozici konzuláty členských států. Při přijímání následných prováděcích aktů může Komise dobu tohoto

pozastavení prodloužit o další období nepřekračující šest měsíců a může upravit kategorie státních příslušníků dané třetí země, na něž se pozastavení osvobození od vízové povinnosti vztahuje.

Tyto prováděcí akty se přijímají přezkumným postupem podle čl. 11 odst. 2. Aniž je dotčeno uplatňování článku 6, jsou během doby trvání pozastavení všechny kategorie státních příslušníků třetí země uvedené v prováděcím aktu povinny mít při překračování vnějších hranic členských států vízum; nebo

- ii) předloží výboru uvedenému v čl. 11 odst. 1 zprávu obsahující posouzení situace a uvádějící důvody, proč se rozhodla nepozastavit osvobození od vízové povinnosti, a informuje o tom Evropský parlament a Radu.

Všechny významné faktory, jako jsou ty, které jsou uvedeny v písmenu d), se v uvedené zprávě zohlední. Evropský parlament a Rada mohou na základě této zprávy vést politickou diskusi;

- f) pokud do 24 měsíců ode dne zveřejnění podle písm. a) třetího pododstavce dotýčná třetí země vízovou povinnost nezruší, Komise přijme akt v přenesené pravomoci v souladu s článkem 10, kterým se dočasně pozastaví osvobození od vízové povinnosti pro státní příslušníky uvedené třetí země na dobu 12 měsíců. Tento akt v přenesené pravomoci stanoví do 90 dnů od svého vstupu v platnost den, od něhož pozastavení osvobození od vízové povinnosti nabude účinku, přičemž se zohlední zdroje, které mají k dispozici konzuláty členských států, a pozměnění odpovídajícím způsobem přílohu II. Tato změna se provede tak, že se k názvu dané třetí země připojí poznámka pod čarou uvádějící, že osvobození od vízové povinnosti týkající se této třetí země je pozastaveno, a upřesňující dobu trvání tohoto pozastavení.

[...]

- h) pokud dotýčná třetí země nezruší vízovou povinnost do šesti měsíců ode dne, kdy akt v přenesené pravomoci podle písmene f) vstoupil v platnost, může Komise předložit legislativní návrh na změnu tohoto nařízení za účelem přesunutí odkazu na danou třetí zemi z přílohy II do přílohy I;

[...]“

8. Spojené státy americké jsou uvedeny na „seznam[u] třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od vízové povinnosti osvobozeni při překračování vnějších hranic členských států pro pobyty, jejichž celková délka nepřekročí 90 dnů během jakéhokoli období 180 dnů“, který je zahrnut do přílohy II nařízení 2018/1806.

III. Skutečnosti předcházející sporu

9. Dne 12. dubna 2016 předložila Komise sdělení hodnotící situaci neuplatňování zásady vzájemnosti v oblasti vízové politiky s některými třetími zeměmi⁶. Mezi uvedenými zeměmi, ve vztahu k nimž se nadále neuplatňuje vízová vzájemnost, byly Spojené státy americké.

⁶ – Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě, nazvané „Současný stav a možné další kroky v případě neuplatňování vzájemnosti v oblasti vízové politiky s některými třetími zeměmi“ [COM(2016) 221 final], dále jen „sdělení ze dne 12. dubna 2016“.

10. Komise k této situaci posléze předložila šest navazujících sdělení⁷. Od sdělení z prosince 2017 se jediný zbývajících případ neuplatňování zásady vzájemnosti nadále týkal Spojených států amerických, které odmítly bezvízově přijímat občany Bulharské republiky, Chorvatské republiky, Kyprské republiky a Rumunska.

11. S ohledem na povinnost, kterou uložily Spojené státy americké ve vztahu ke státním příslušníkům těchto členských států, vyzval Parlament usnesením ze dne 2. března 2017⁸ ve smyslu článku 265 SFEU Komisi k tomu, aby jednala tím, že přijme akt v přenesené pravomoci podle čl. 1 odst. 4 nařízení č. 539/2001, ve znění nařízení č. 1289/2013, směřující k dočasnému pozastavení osvobození od vízové povinnosti pro krátkodobé pobyty pro státní příslušníky USA a Kanady z důvodu nedodržení podmínky vzájemnosti.

12. V reakci na tuto výzvu k jednání se Komise sdělením ze dne 2. května 2017⁹ k usnesení ze dne 2. března 2017 vyjádřila, s tím, že měla za to, že přijetí aktu v přenesené pravomoci směřujícího k dočasnému pozastavení osvobození od vízové povinnosti pro státní příslušníky USA a Kanady by bylo kontraproduktivní a nepřispělo by k dosažení cíle osvobození od vízové povinnosti pro všechny občany Unie.

13. Dne 22. října 2020 vyzval Parlament prostřednictvím nového usnesení¹⁰ podruhé Komisi, aby ve smyslu článku 265 SFEU jednala tím, že přijme akt v přenesené pravomoci, jak je zakotven v čl. 7 prvním pododstavci písm. f) nařízení 2018/1806, směřující k dočasnému pozastavení osvobození od vízové povinnosti pro krátkodobé pobyty pro státní příslušníky Spojených států amerických, a to s ohledem na vízovou povinnost uloženou Spojenými státy americkými bulharským, chorvatským, kyprským a rumunským státním příslušníkům.

14. Sdělením ze dne 22. prosince 2020 Komise¹¹ znovu vyložila důvody, proč v dané chvíli nepovažovala za nutné přijmout akt v přenesené pravomoci ve smyslu čl. 7 prvního pododstavce písm. f) nařízení 2018/1806.

IV. Řízení před Soudním dvorem a tvrzení účastníků řízení

15. Podáním ze dne 4. března 2021 se Parlament obrátil na Soudní dvůr se žalobou pro nečinnost, jelikož má za to, že čl. 7 první pododstavec písm. f) nařízení 2018/1806 Komisi neumožňuje nepřijmout akt v přenesené pravomoci, jsou-li splněny podmínky pro přijetí takového aktu.

⁷ – Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o současném stavu neuplatňování vzájemnosti ze dne 13. července 2016 [COM(2016) 481 final]; ze dne 21. prosince 2016 [COM(2016) 816 final]; ze dne 2. května 2017 [COM(2017) 227 final]; ze dne 20. prosince 2017 [COM(2017) 813 final]; ze dne 19. prosince 2018 [COM(2018) 855 final], a ze dne 23. března 2020 [COM(2020) 119 final].

⁸ – Usnesení Evropského parlamentu o požadavcích Komise na vzájemnost v oblasti víz podle čl. 1 odst. 4 nařízení (ES) č. 593/2001 [2016/2986(RSP)], dále jen „usnesení ze dne 2. března 2017“.

⁹ – Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o postoji Komise v návaznosti na usnesení Evropského parlamentu ze dne 2. března 2017 o povinnostech Komise v oblasti vízové vzájemnosti a podávání zpráv o dosaženém pokroku [COM(2017) 227 final].

¹⁰ – Usnesení o povinnostech Komise v oblasti vízové vzájemnosti podle článku 7 nařízení (ES) č. 2018/1806 [2020/2605(RSP)], dále jen „usnesení ze dne 22. října 2020“.

¹¹ – Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě Vymezení postoje Komise v návaznosti na usnesení Evropského parlamentu ze dne 22. října 2020 o povinnostech Komise v oblasti vízové vzájemnosti a podávání zpráv o současném stavu [COM(2020) 851 final], dále jen „sdělení ze dne 22. prosince 2020“.

16. Parlament navrhuje, aby Soudní dvůr:

- určil, že Komise tím, že nepřijala akt v přenesené pravomoci podle čl. 7 prvního pododstavce písm. f) nařízení 2018/1806, porušila Smlouvu, a
- uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

17. Komise navrhuje, aby byla žaloba zamítnuta a aby byla Parlamentu uložena náhrada nákladů řízení.

18. Samostatným podáním ze dne 18. května 2021 vznesla Komise námitku nepřípustnosti. Parlament své vyjádření k této námitce předložil dne 28. června 2021.

19. Dne 21. září 2021 Soudní dvůr rozhodl, že námitka nepřípustnosti vznesená Komisí bude přezkoumána spolu s věcí samou.

20. Pokud jde o přípustnost, Komise uvádí, že v reakci na výzvu Parlamentu k jednání se platně vyjádřila, když s cílem na tuto výzvu zareagovat přijala sdělení ze dne 22. prosince 2020. Tvrdí, že Parlament tím, že v roce 2020 předložil druhou výzvu k jednání mající též obsah jako výzva z roku 2017, obešel lhůtu pro podání žaloby stanovenou v článku 265 SFEU, která je nepominutelná. Dodává, že kdyby byla v souladu s výkladem Parlamentu povinna přijmout akt v přenesené pravomoci již v roce 2017, nemůže dojít k žádné druhé výzvě k jednání z důvodu výsledků použité diplomatické cesty ani pokračující nečinnosti odůvodňující žalobu podanou v přiměřené lhůtě v průběhu roku 2020.

21. Parlament má naopak za to, že Komise se ve smyslu čl. 265 druhého pododstavce SFEU nevyjádřila, poněvadž se spokojila se zopakováním skutečností ze svých předchozích sdělení. Mimoto upřesňuje, že jeho druhá výzva k jednání je přípustná, poněvadž Komise se dopouští trvající nečinnosti a že druhá výzva se od první liší svým obsahem. Dodává, že mezi přijetím obou usnesení se v důsledku voleb jeho složení změnilo.

22. K věci samé Parlament tvrdí, že pokud jsou splněny podmínky zakotvené čl. 7 prvním pododstavcem písm. f) nařízení 2018/1806, nezakládá toto ustanovení Komisi žádný prostor k uvážení, a to, ani pokud jde o rozhodnutí, zda přijme akt v přenesené pravomoci či nikoli, ani pokud jde o volbu okamžiku, kdy má být tento akt v přenesené pravomoci směřující k pozastavení osvobození od vízové povinnosti pro americké státní příslušníky přijat. Podle Parlamentu je jedinou podmínkou pro jednání objektivní podmínka související s uplynutím lhůty 24 měsíců po zveřejnění oznámení stanoveného v čl. 7 prvním pododstavci písm. a) nařízení 2018/1806. Tato jediná podmínka není zpochybněna čl. 7 prvním pododstavcem písm. d) tohoto nařízení, který nelze posuzovat jako předpoklad pro přijetí aktu v přenesené pravomoci, aniž by byla způsobem *contra legem* zpochybněna povinnost Komise přijmout tento akt v přenesené pravomoci po uplynutí lhůty 24 měsíců a aniž by byly Parlament a Rada zbaveny své úlohy při provádění mechanismu vzájemnosti tím, že by se tento mechanismus v první fázi zastavil. Parlament doplňuje, že Komise nemůže být své povinnosti jednat zproštěna tím, že dotčené členské státy nepodaly žádost o přijetí aktu v přenesené pravomoci.

23. Komise brojí ve prospěch toho, že neexistuje bezpodmínečná povinnost jednat z důvodu předběžné podmínky stanovené čl. 7 prvním pododstavcem písm. d) nařízení 2018/1806, který jí ukládá, aby při zvažování nových opatření v souladu s písmeny e), f) nebo h) tohoto článku zohlednila výsledek opatření přijatých dotčeným členským státem, kroky, jež sama podnikla

v politické, hospodářské a obchodní oblasti, s cílem obnovit nebo zavést bezvízový styk, a dopad pozastavení tohoto osvobození na vnější vztahy Unie a jejích členských států s danou třetí zemí. Tento výklad je v souladu se zněním článku 7 nařízení 2018/1806 a s úmyslem 21 členských států vyjádřeným při přijímání nařízení č. 1289/2013, které mechanismus vzájemnosti zavedlo. Doplnuje, že diplomatická cesta přinesla své ovoce ve vztahu k chorvatským a polským státním příslušníkům a že žádný z dosud dotčených členských států ji o přijetí dotčeného aktu v přenesené pravomoci nepožádal.

V. Analýza

A. Úvodní poznámky

24. Aby mohlo být o projednávané žalobě rozhodnuto, považuji za nezbytné zabývat se obecnou otázkou výkladu nařízení 2018/1806, pokud jde o rozhodovací prostor, který má Komise v případech použití mechanismu vzájemnosti stanoveného v čl. 7 prvním pododstavci písm. f) tohoto nařízení. Tento výklad totiž umožní porozumět důvodům nepřipustnosti vzneseným Komisí, které se vztahují zaprvé k opožděnosti žaloby související s existencí předchozí výzvy Parlamentu k jednání v roce 2017 a mající obsah velmi podobný tomu, jenž byl předložen Soudnímu dvoru v rámci této žaloby, a zadruhé k existenci vyjádření Komise, kterým se řízení pro nečinnost ukončuje.

25. Pro připomenutí, nařízení 2018/1806, jež v tomto bodě přebírá posuny vnesené nařízením č. 1289/2013 do čl. 1 odst. 4 nařízení č. 539/2001, stanoví odstupňování reakce, uloží-li třetí země vízovou povinnost státním příslušníkům všech nebo některých členských států, zatímco sama se těší osvobození od vízové povinnosti pro své vlastní státní příslušníky ze strany všech členských států: jde o mechanismus vzájemnosti.

26. První možné opatření spočívá v tom, že Komise přijme prováděcí akt, kterým se na šest měsíců, což je doba, jež může být opakována, pozastaví osvobození od vízové povinnosti ve vztahu k určitým kategoriím státních příslušníků dotčené třetí země¹².

27. Druhým opatřením, které lze zvažovat, je, že Komise přijme akt v přenesené pravomoci, jímž se na dvanáct měsíců pozastaví osvobození od vízové povinnosti ve vztahu ke všem státním příslušníkům této třetí země¹³.

28. Je-li vízum vyžadováno dotyčnou třetí zemí i šest měsíců poté, co tento akt v přenesené pravomoci vstoupil v platnost, může konečně Komise předložit legislativní návrh směřující ke změně nařízení 2018/1806, a to za účelem přesunu názvu této třetí země ze seznamu zemí osvobozených od vízové povinnosti, stanoveného v příloze II tohoto nařízení, na seznam zemí podléhajících vízové povinnosti, stanoveného v příloze I uvedeného nařízení¹⁴.

¹² – Článek 7 první pododstavec písm. e) nařízení 2018/1806.

¹³ – Článek 7 první pododstavec písm. f) nařízení 2018/1806.

¹⁴ – Článek 7 první pododstavec písm. h) nařízení 2018/1806.

29. Prostor pro uvážení, který má Komise při přijímání aktu v přenesené pravomoci, jímž se na dvanáct měsíců pozastavuje osvobození od vízové povinnosti pro všechny státní příslušníky třetí země, plyne ze znění čl. 7 prvního pododstavce písm. d) nařízení 2018/1806, který stanoví, že Komise při zvažování dalších kroků podle písmene e), f) nebo h) tohoto článku zohlední:

- výsledek opatření přijatých dotčeným členským státem za účelem zajištění bezvízového styku s dotyčnou třetí zemí;
- kroky podniknuté u orgánů dotyčné třetí země, zejména v politické, hospodářské a obchodní oblasti, s cílem obnovit nebo zavést bezvízový styk¹⁵, a
- dopad pozastavení osvobození od vízové povinnosti na vnější vztahy Unie a jejích členských států s danou třetí zemí.

30. Komise má za to, že ze znění čl. 7 prvního pododstavce písm. d) nařízení 2018/1806 plyne, že má prostor pro uvážení, poněvadž musí zohlednit tyto tři faktory, které tvoří předběžnou podmínku pro přijetí aktu v přenesené pravomoci, jímž se na dvanáct měsíců pozastavuje osvobození od vízové povinnosti ve vztahu ke všem státním příslušníkům této třetí země.

31. Parlament se naopak domnívá, že použití čl. 7 prvního pododstavce písm. f) tohoto nařízení nepodléhá žádné předběžné podmínce a že jediný rozhodovací prostor pro Komisi se týká data, kdy akt v přenesené pravomoci, kterým se pozastavuje osvobození od vízové povinnosti, nabude účinku, jež musí zohlednit zdroje konzulátů členských států.

32. V rozporu s tím, co tvrdí Parlament, z výkladu čl. 7 prvního pododstavce písm. d) ve spojení s čl. 7 prvním pododstavcem písm. f) nařízení 2018/1806 podle všeho jasně plyne, že Komise má dvojí prostor k uvážení, ač čl. 7 první pododstavec písm. f) tohoto nařízení upřesňuje, že „Komise přijme [...] akt v přenesené pravomoci“. Zaprvé, jde-li o zásadu použití aktu v přenesené pravomoci, musí Komise před přijetím takového aktu zohlednit okolnosti stanovené v tomto čl. 7 prvním pododstavci písm. d), a zadruhé, co se týká nabytí účinku aktu v přenesené pravomoci, je může Komise v rámci 90 dnů ode dne jeho vstupu v platnost posunout, aby zohlednila zdroje konzulátů, jak Parlament uznává.

33. V rámci první fáze mechanismu vzájemnosti totiž čl. 7 první pododstavec písm. e) bod ii) nařízení 2018/1806 stanoví, že rozhodne-li se Komise nepozastavit osvobození od vízové povinnosti ve vztahu k určitým kategoriím státních příslušníků na dobu šesti měsíců, předloží zprávu výboru uvedenému v čl. 11 odst. 1 tohoto nařízení, ve které zohlední všechny relevantní skutečnosti, včetně těch, jež jsou zmíněny v čl. 7 prvním pododstavci písm. d) uvedeného nařízení.

34. Mimoto pro tento smysl neautomatické povahy pozastavení osvobození hovoří i podmínky vytvoření tohoto mechanismu vzájemnosti, s přijetím prováděcího aktu nebo aktu v přenesené pravomoci, kterým se na určitou dobu pozastavuje osvobození od vízové povinnosti, během procesu revize nařízení č. 539/2001, zahájeného v průběhu roku 2011¹⁶.

¹⁵ – Článek 7 první pododstavec písm. b) nařízení 2018/1806 na základě odkazu.

¹⁶ – Viz návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 539/2001, jímž se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni, předložený dne 24. května 2011 [COM(2011) 290 final], dále jen „návrh z roku 2011“.

35. Tyto akty v přenesené pravomoci nebo prováděcí akty, odpovídající první nebo druhé fázi mechanismu vzájemnosti, nebyly totiž obsaženy v návrhu z roku 2011, který se ve svém odůvodnění pouze uvedl, že „[j]iž původní mechanismus vzájemnosti uvedený v nařízení [č. 539/2001] obsahoval určitý automatický postup: oznámení případů, ve kterých se neuplatňuje zásada vzájemnosti, nebylo povinné; příslušný členský stát se mohl sám rozhodnout, zda je oznámí, či nikoli. Pokud je však oznámil, byly členské státy povinny prozatímně a automaticky uložit dotčeným státním příslušníkům třetí země vízovou povinnost, a to do 30 dnů po oznámení, pokud Rada nerozhodla jinak. Tento automatický postup byl považován za slabou stránku původního mechanismu vzájemnosti, a tudíž od něj bylo v roce 2005 upuštěno jako od postupu kontraproduktivního. Není důvod věřit, že by byl tento postup nyní účinnější. Současný mechanismus vzájemnosti ve znění změny z roku 2005 je považován za celkově účinný a počet případů, ve kterých se neuplatňuje zásada vzájemnosti, výrazně klesl. Zbývající situace, v nichž se neuplatňuje zásada vzájemnosti, jsou převážně případy, kdy některé členské státy podle třetích zemí nesplňují objektivní kritéria pro zrušení vízové povinnosti, která tyto třetí země stanovily ve svých vnitrostátních právních předpisech“¹⁷. Během procesu revize nařízení č. 539/2001 se tak Komise jasně vyslovila ve prospěch zachování neautomatické povahy a navrhla změnu čl. 1 odst. 4 písm. c) tohoto nařízení pouze, aby se zohlednily důsledky Lisabonské smlouvy.

36. Během rozprav v Radě se objevila myšlenka umožnit Komisi, aby na žádost dotčeného členského státu nebo po uplynutí určité doby z vlastního podnětu přijala prováděcí akt, kterým se pozastavuje osvobození od vízové povinnosti na základě vzájemnosti, a to při zohlednění důsledků pro vnější vztahy Unie, což v podstatě odpovídá první fázi mechanismu vzájemnosti, jak byl nakonec přijat¹⁸.

37. Při této příležitosti Komise znovu tvrdila, že automatická povaha pozastavení osvobození od vízové povinnosti by byla kontraproduktivní, a některé členské státy vyjádřily odlišná stanoviska. Jeden členský stát tak například považoval tento kompromisní návrh za zajímavý, neboť umožňoval ukázat solidaritu mezi členskými státy ve vztahu k vnějšmu světu. Jiný členský stát uváděl, že zpráva Komise nemůže být pro třetí zemi dostatečným signálem a Komise by měla být zavázána k nalezení řešení buď v oblasti víz, nebo v jiné oblasti, jako je obchod nebo doprava. Poslední členský stát kritizoval zvolený přístup jako příliš dlouhý a složitý¹⁹.

38. Článek 1 odst. 4 písm. d) nařízení č. 539/2001, ve znění nařízení č. 1289/2013, stanovující, že Komise musí před přijetím určitých opatření zohlednit některé okolnosti, a také rozčlenění mechanismu vzájemnosti do tří fází ve skutečnosti v podstatě vyplývá z pozměňovacích návrhů Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci během projednávání návrhu z roku 2011 v Parlamentu²⁰, založených na analýze zpravodaje tohoto výboru, podle něhož nebylo fungování mechanismu vzájemnosti uspokojivé²¹. Výbor pro zahraniční věci Evropského

¹⁷ – Návrh z roku 2011, s. 6.

¹⁸ – Viz zápis z pracovní schůzky o vízech ze dne 7. února 2012 skupiny „Víza/Směšený výbor (EU-Island/Norsko a Švýcarsko/Lichtenštejnsko), dokument 6807/12, dostupný na této internetové adrese: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6807-2012-INIT/en/pdf>, zejména navrhovaná změna čl. 1 odst. 4 písm. c) nařízení č. 539/2001 (s. 9).

¹⁹ – Viz zápis citovaný v předchozí poznámce pod čarou tohoto stanoviska, zejména poznámka pod čarou 1 (s. 8).

²⁰ – Viz zpráva k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 539/2001, jímž se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (A7-0139/2013), dostupná na této internetové adrese: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0139_FR.html#_section1.

²¹ – Viz odůvodnění návrhu legislativního usnesení Parlamentu vtělené do zprávy citované v předchozí poznámce pod čarou tohoto stanoviska: „Pokud jde o samotnou vzájemnost, je zřejmé, že stávající systém, pozměněný nařízením 851/2005, není navzdory prohlášením Komise účinný. Třebaže není nezbytné zavést znovu automatický postup, který původně stanovilo nařízení 539/2001, je nicméně nutné stávající mechanismus důkladně revidovat, aby se zajistil jednotný postup a solidarita členských států. Další hlediska, jako například obchodní vztahy Evropské unie, by neměla ohrožovat základní pilíře společné vízové politiky“.

parlamentu, požádaný o stanovisko, však dne 24. listopadu 2011 zaujal ohledně otázky vývoje mechanismu vzájemnosti postoj ve prospěch statutu quo, s tím, že přistoupil na původní postoj Komise²².

39. Z těchto rozprav plyne, že postoje k mechanismu vzájemnosti, jeho automatické povaze, jeho fázím, povaze aktů, které má Komise přijmout, lhůtám, v nichž by se měly přijímat, a možnosti zahájit jednání v jiných oblastech se velmi lišily.

40. Ve světle těchto skutečností je důležité povšimnout si na prvním místě vývoje znění čl. 1 odst. 4 písm. d) nařízení č. 539/2001 mezi změnou Parlamentu, která se spokojuje s tím, že uvádí: „při zvažování dalších kroků Komise zohlední výsledek opatření“, a následujícím konečným zněním: „Komise při zvažování dalších kroků podle písmene e), f) nebo h) zohlední výsledek opatření“.

41. Zadruhé je třeba vzít v úvahu prohlášení 21 členských států při přijetí nařízení č. 1289/2013, v němž tyto členské státy uvedly, že „[z]měna nařízení 539/2001 týkající se zejména mechanismu vzájemnosti (čl. 1 odst. 1), jakož i ustanovení o pozastavení (čl. 1 odst. 2) by mohla mít dalekosáhlý dopad na vnější vztahy Unie a jejích členských států. Zdůrazňujeme proto, že příslušné orgány Unie jsou v souladu s příslušnými ustanoveními povinny před každým návrhem nebo rozhodnutím důkladně přezkoumat a vzít v potaz případné nepříznivé politické následky, jež by takový návrh nebo rozhodnutí mohly mít na vnější vztahy Unie i jejích členských států. To se týká zejména vnějších vztahů se strategickými partnery. Podle našeho názoru by Rada měla zajistit, aby tyto povinnosti byly z její strany zcela splněny“²³.

42. Mimoto mám za to, že postoj obhajovaný Komisí v rámci její žaloby na neplatnost směřující zejména proti čl. 1 bodu 1 písm. a) nařízení č. 1289/2013, kterým se mění mimo jiné čl. 1 odst. 4 písm. f) nařízení č. 539/2001²⁴, podle něhož Komise nemá téměř žádný prostor pro uvážení při přijímání aktu v přenesené pravomoci, což mělo vést unijního normotvůrce k volbě prováděcího aktu, není v rámci projednávané žaloby rozhodný.

43. Soudní dvůr měl totiž zaprvé za to, že tato otázka není relevantní pro určení, zda akt, který má Komise přijmout, spadá do působnosti článku 290 SFEU, nebo článku 291 SFEU²⁵.

44. Zadruhé od okamžiku, kdy Soudní dvůr potvrdil, že akt přijímaný na základě čl. 1 odst. 4 písm. f) nařízení č. 539/2001, ve znění nařízení č. 1289/2013 [nyní čl. 7 první pododstavce písm. f) nařízení 2018/1806], má povahu aktu v přenesené pravomoci, může Komise využít prostor pro uvážení, který unijní normotvůrce ponechává.

45. Důvody nepřípustnosti je proto třeba zkoumat s ohledem na tento prostor pro uvážení Komise.

²² – Viz stanovisko Výboru pro zahraniční věci k návrhu z roku 2011 vtělené do zprávy uvedené v poznámce pod čarou 20 tohoto stanoviska.

²³ – Prohlášení je dostupné na této internetové adrese:
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16088-2013-ADD-1-REV-1/fr/pdf>.

²⁴ – Viz věc, ve které byl vydán rozsudek ze dne 16. července 2015, Komise v. Parlament a Rada (C-88/14, EU:C:2015:499).

²⁵ – Viz rozsudek ze dne 16. července 2015, Komise v. Parlament a Rada (C-88/14, EU:C:2015:499, bod 32).

B. K přípustnosti

46. Komise vznesla dva důvody nepřípustnosti, z nichž jeden se týká možnosti zahájit druhé řízení pro nečinnost, nenásledovalo-li po první výzvě k jednání předložení věci Soudnímu dvoru, a druhý existence vyjádření, kterým se řízení ukončuje.

1. K možnosti nové výzvy k jednání po první výzvě, která nevedla k předložení věci Soudnímu dvoru

47. Zaprvé je nepopiratelné, že usnesení ze dne 2. března 2017 a ze dne 22. října 2020 jsou, s výjimkou doplnění dvou bodů odůvodnění²⁶ do druhého usnesení, totožná. První doplněný bod odůvodnění (bod odůvodnění J) posledně uvedeného usnesení pouze posiluje argumenty představené ve zbývajících částech usnesení (solidarita mezi členskými státy²⁷, zbavení práv Parlamentu a Rady²⁸), aniž by přinášel jakýkoli nový argument. Pokud jde o druhý doplněný bod odůvodnění (bod odůvodnění K), ten se spokojuje s připomenutím funkce Komise jako strážkyně Smluv a nebezpečí, že její nečinnost tuto funkci oslabí. Mám za to, že toto obecné připomenutí nelze považovat za dodatečný argument. V obou usneseních tedy Parlament skutečně vytýká Komisi tutéž nečinnost z těchž důvodů.

48. V tomto ohledu není, pokud jde o přípustnost žaloby pro nečinnost, důležité, že se složení Parlamentu mezi oběma výzvami k jednání změnilo, poněvadž jde o institucionální žalobu, jejíž podání přísluší každému dotýcnému orgánu.

49. Mimoto skutečnost, že, jak jsem uvedl dříve, existuje rozhodovací prostor ve prospěch Komise, neumožňuje analogicky uplatnit judikaturu Tribunálu konstatující nečinnost Komise z důvodu, že nepřijala akt v přenesené pravomoci, i když povinnost k přijetí takového aktu nejpozději do dne uvedeného v legislativním aktu byla jasná, přesná a bezpodmínečná²⁹.

50. V rozsudku ze dne 16. prosince 2015, Švédsko v. Komise³⁰, se totiž Tribunál opřel o znění čl. 5 odst. 3 prvního pododstavce nařízení (EU) č. 528/2012³¹, stanovícího, že „[d]o 13. prosince 2013 přijme Komise akty v přenesené pravomoci [...], jimiž se stanoví vědecká kritéria pro určení vlastností vyvolávajících narušení endokrinní činnosti“, aby rozhodl, že „[s]tačí konstatovat, že z tohoto ustanovení výslovně plyne, že Komise měla jasnou, přesnou a bezpodmínečnou povinnost přijmout akty v přenesené pravomoci, pokud jde o stanovení vědeckých kritérií pro určení vlastností vyvolávajících narušení endokrinní činnosti, a to nejpozději do dne 13. prosince 2013“³².

51. V projednávaném případě se Parlament s cílem vytknout Komisi její nečinnost o tuto judikaturu paradoxně opírá, aniž by však vyvodil jakékoli závěry z upuštění od svého prvního řízení pro nečinnost nebo z jeho nezahájení, k němuž došlo poté, co Komise na jeho výzvu k jednání reagovala. Kdyby přitom Komise měla povinnost jednat z důvodu, že tato povinnost je

²⁶ – Body J a K odůvodnění, připomínající solidaritní a institucionální aspekty nečinnosti Komise.

²⁷ – Viz bod C odůvodnění usnesení ze dne 2. března 2017 a ze dne 22. října 2020.

²⁸ – Viz body E až G usnesení ze dne 2. března 2017 a ze dne 22. října 2020.

²⁹ – Viz rozsudek ze dne 16. prosince 2015, Švédsko v. Komise (T-521/14, nezveřejněný, EU:T:2015:976, bod 53).

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

³¹ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 22. května 2012 o dodávání biocidních přípravků na trh a jejich používání (Úř. věst. 2012, L 167, s. 1).

³² – Rozsudek ze dne 16. prosince 2015, Švédsko v. Komise (T-521/14, nezveřejněný, EU:T:2015:976, bod 53).

jasná, přesná a bezpodmínečná, měl Parlament v řízení pro nečinnost pokračovat a předložit věc Soudnímu dvoru ve lhůtě stanovené v čl. 265 druhém pododstavci SFEU, bez čehož by jeho nová výzva k jednání mohla být považována za zneužití této lhůty.

52. Jelikož povinnost jednat není v projednávaném případě z důvodů, které jsem uvedl, jasná, přesná a bezpodmínečná, je třeba zaprvé prozkoumat, zda, pokud jde o přípustnost žaloby, je období mezi oběma výzvami k jednání relevantní, a zadruhé, zda byla možná nová výzva k jednání, podobná té předchozí.

53. Pokud jde o lhůtu pro výzvu k jednání, jeví se nejprve nezbytným učinit několik chronologických připomenutí.

54. Ke zveřejnění zakotvenému v čl. 1 odst. 4 písm. a) třetím pododstavci nařízení č. 539/2001, ve znění nařízení č. 1289/2013 [nyní čl. 7 první pododstavec písm. a) třetí pododstavec nařízení 2018/1806], došlo dne 12. dubna 2014³³. Od tohoto dne se musí počítat dvouletá lhůta, po jejímž uplynutí může Komise přijmout akt v přenesené pravomoci na základě čl. 7 prvního pododstavce písm. f) nařízení 2018/1806. Ode dne 11. dubna 2016 tedy Komise mohla akt v přenesené pravomoci přijmout.

55. Své sdělení ze dne 12. dubna 2016 přitom Komise uzavřela výzvou Parlamentu a Radě, „aby naléhavě zahájily diskuse a zaujaly postoj ohledně nejvhodnější cesty [...] s ohledem na hodnocení obsažené v tomto sdělení. [...] parlament a Rada se vyzývají, aby Komisi informovaly o svých postojích nejpozději do 12. července 2016“.

56. Komise tak po uplynutí lhůty 24 měsíců dala jasně na srozuměnou, že nezvažuje přijmout akt v přenesené pravomoci okamžitě, nýbrž že naopak očekává, že Parlament a Rada zaujmou k této otázce postoj do konkrétního data.

57. Dne 13. července 2016 a poté dne 21. prosince 2016³⁴ přijala Komise dvě další sdělení navazující na sdělení ze dne 12. dubna 2016, v nichž poukázala na diplomatické úsilí vyvinuté s cílem dosáhnout osvobození státních příslušníků dotčených členských států, kteří chtějí cestovat do Spojených států, od vízové povinnosti.

58. Teprve dne 2. března 2017 odhlasoval Parlament první usnesení obsahující výzvu k jednání Komisi za účelem přijetí aktu v přenesené pravomoci.

59. Pro připomenutí, článek 265 SFEU nestanoví žádnou lhůtu mezi konstatováním nečinnosti a výzvou k jednání pro účely podání žaloby pro nečinnost. Podle judikatury Soudního dvora však, nemá-li se žaloba promlčet, musí být výzva k jednání zaslána příslušnému orgánu v přiměřené lhůtě od zjištění nečinnosti³⁵.

60. Je sice zřejmé, že první výzva k jednání byla učiněna v přiměřené lhůtě, nenásledovalo po ní nicméně žádné opatření ze strany Parlamentu, který se spokojil se sdělením Komise ze dne 2. května 2017³⁶ upomínajícím na vynaložené diplomatické úsilí, jakož i na dosažené výsledky a uvádějícím, že přijetí aktu v přenesené pravomoci „by bylo v současné době kontraproduktivní

³³ – Informace Komise týkající se oznámení členských států o případech neuplatňování vzájemnosti v souladu s čl. 1 odst. 4 písm. a) nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1289/2013 (Úř. věst. 2014, C 111, s. 1).

³⁴ – Viz poznámka pod čarou 7 tohoto stanoviska.

³⁵ – Viz rozsudek ze dne 6. července 1971, Nizozemsko v. Komise (59/70, EU:C:1971:77, bod 19).

³⁶ – Viz poznámka pod čarou 9 tohoto stanoviska.

a navíc by mohlo ohrozit dosažení cíle, kterým je bezvízový režim pro všechny občany [Unie]“. Volba diplomatické cesty jako způsobu, jak se pokusit tento problém vyřešit, tak byla Parlamentem – přinejmenším implicitně – potvrzena. Je však tato akceptace diplomatické cesty v neprospěch přijetí aktu v přenesené pravomoci konečná?

61. Omezíme-li se pouze na otázku lhůty, v projednávaném případě lze podle všeho z judikatury Soudního dvora vyvodit poučení, že žalobci nelze vytýkat, že nejednal v přiměřené lhůtě, byly-li strany během dotčeného období v častém kontaktu, takže bylo odůvodněné domnívat se, že problému se dostane příznivého řešení³⁷.

62. Stejně tak v oblasti státních podpor připustil Tribunál výzvy k jednání 26 nebo 47 měsíců po podání stížností, přičemž měl za to, že pomalost Komise při šetření těchto stížností nemůže být pro žalobce z hlediska lhůty na újmu³⁸.

63. Nezohlední-li se pro účely odůvodnění první výzva k jednání ze dne 2. března 2017, bylo by lze více než čtyři a půl roku trvající lhůtu mezi sdělením ze dne 12. dubna 2016 – uvedené v žalobě Parlamentu – a usnesením ze dne 22. října 2020 s ohledem na velmi zvláštní okolnosti případu nahlížet tak, že nadále umožňuje podání žaloby pro nečinnost. Tyto velmi zvláštní okolnosti představují v projednávaném případě podle mého názoru diplomatická cesta zvolená Komisí, jejíž výsledky lze vyhodnotit pouze za dost dlouhou dobu; akceptace této cesty tím, že Parlament v roce 2017 nepodal žalobu pro nečinnost; existence pravidelných tripartitních pracovních schůzek, po nichž následovaly výsledky ve prospěch některých státních příslušníků Unie; pravidelná sdělení Komise Parlamentu a Radě o postupu prací, jakož i pandemie covidu-19 v roce 2020, která znemožnila cesty přes Atlantik.

64. Zadruhé bych se přikláněl k následování této myšlenky nepromlčení žaloby pro nečinnost především v kontextu, kdy výzva k jednání navazuje na první výzvu, po níž v tomto konkrétním kontextu o více než tři a půl roku dříve nenásledovalo podání žaloby.

65. První pokus Parlamentu nemůže být totiž s ohledem na konkrétní kontext věci postaven na roveň implicitnímu upuštění od pozdějšího podání žaloby pro nečinnost, protože, jak jsem již vyložil, diplomatická cesta k vyřešení otázky osvobození od vízové povinnosti je dlouhá.

66. Ve skutečnosti by bylo dokonce myslitelné jít ještě dále a za východisko umožňující posoudit, zda byla výzva k jednání učiněna v přiměřené lhůtě, brát každé nové sdělení, kterým Komise Parlamentu a Radě uvádí, že považuje přijetí aktu v přenesené pravomoci za kontraproduktivní a dává přednost diplomatické cestě.

67. Jsem tedy toho názoru, že druhá výzva k jednání mohla být přijata v přiměřené lhůtě s ohledem na zvláštní vlastnosti věci uvedené v bodě 63 tohoto stanoviska, ať se vezme v úvahu doba, která uplynula od první výzvy k jednání, nebo od posledního sdělení Komise před touto druhou výzvou k jednání ze dne 23. března 2020³⁹.

³⁷ – Viz rozsudek ze dne 16. února 1993, ENU v. Komise (C-107/91, EU:C:1993:56, bod 24). Ve věci, ve které byl vydán uvedený rozsudek, činila lhůta šest měsíců.

³⁸ – Viz rozsudek ze dne 15. září 1998, Gestevisión Telecinco v. Komise (T-95/96, EU:T:1998:206, bod 80).

³⁹ – Viz poznámka pod čarou 7 tohoto stanoviska.

2. Existence vyjádření

68. Zadruhé vyvstává otázka, zda je sdělení Komise ze dne 22. prosince 2020 vyjádřením ve smyslu čl. 265 druhého pododstavce SFEU.

69. Z ustálené judikatury plyne, že přijetí aktu odlišného od aktu, který si žalobce přál, není nečinností⁴⁰.

70. V projednávané věci se může skutečnost, že se Komise namísto přijetí aktu v přenesené pravomoci vyslovila pro využití diplomatické cesty, podobat vyjádření, které by projednávanou žalobu činilo nepřipustnou.

71. Soudní dvůr totiž uznal, že orgán vyzvaný k jednání není k tomu, aby bylo vyjádření platné a aby byla žaloba pro nečinnost nepřipustná, povinen přijmout unijní akt ve smyslu článku 288 SFEU⁴¹. Za tímto účelem může být za vyjádření považováno případně každé opatření přijaté tímto orgánem. V projednávaném případě, s výhradou dodržení hmotněprávních podmínek týkajících se toho, co může být vyjádřením, ve sdělení ze dne 22. prosince 2020, skutečnost, že toto sdělení není aktem zakotveným primárním právem, pokud jde o formu, nepostačuje ke splnění podmínek žaloby pro nečinnost⁴².

72. Pokud jde o hmotněprávní podmínky týkající se kvalifikace „vyjádření“, má Soudní dvůr obzvláště široké chápání toho, co toto vyjádření ve smyslu čl. 265 druhého pododstavce SFEU představuje. V tomto smyslu je třeba učinit dvě poznámky.

73. Skutečnost, že orgán, který byl vyzván k jednání, zahájil rozhodovací proces, aniž by jej nutně dokončil, se nicméně zaprvé rovná vyjádření a má za následek nepřipustnost žaloby pro nečinnost⁴³. V projednávané věci může být skutečnost, že Komise před případným přijetím aktu v přenesené pravomoci přijala sdělení ze dne 22. prosince 2020, považována za součást uceleného procesu vyjádření se a mohla by být případně v závislosti na obsahu tohoto sdělení považována za vyjádření ve smyslu čl. 265 druhého pododstavce SFEU.

74. Zadruhé i částečné nebo nepřímé vyjádření se je vyjádřením ve smyslu čl. 265 druhého pododstavce SFEU⁴⁴. Jinak řečeno, pokud orgán, který má přijmout akt, vyřeší situaci pouze částečně nebo nepřímo, aniž by poskytl úplné řešení, rovná se to vždy vyjádření, přičemž dotčený akt může být dohotoven v pozdější fázi. V projednávané věci je v závislosti na výkladu, který bude dán obsahu sdělení ze dne 22. prosince 2020, možné, že i když posledně uvedené sdělení řeší otázku pozastavení osvobození od vízové povinnosti pouze nepřímo nebo částečně, aniž by přinášelo konkrétní řešení, bude žaloba pro nečinnost nepřipustná.

75. Doplnuji dva prvky specifické pro projednávaný případ, které považuji za důležité.

⁴⁰ – Viz rozsudky ze dne 1. dubna 1993, *Pesqueras Echebaster v. Komise* (C-25/91, EU:C:1993:131, bod 12 a citovaná judikatura), a ze dne 7. října 2009, *Vischim v. Komise* (T-420/05, EU:T:2009:391, bod 255 a citovaná judikatura).

⁴¹ – Viz rozsudek ze dne 18. října 1979, *GEMA v. Komise* (125/78, ECLI:EU:C:1979:237, body 17 a 18).

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

⁴³ – Viz rozsudek ze dne 26. února 2003, *CEVA v. Komise* (T-344/00 a T-345/00, EU:T:2003:40, body 82 až 84).

⁴⁴ – Viz rozsudek ze dne 14. prosince 1962, *Acciaierie San Michele a další v. Vysoký úřad* (5/62 až 11/62 a 13/62 až 15/62, EU:C:1962:46, s. 881).

76. Zaprvé po první výzvě k jednání ze dne 2. března 2017 se Parlament spokojil se sdělením Komise ze dne 2. května 2017⁴⁵ a nepokračoval podáním žaloby pro nečinnost, se kterou by se obrátil na Soudní dvůr. Přinejmenším implicitně tedy připustil, že toto sdělení se rovná vyjádření se.

77. Zadruhé existuje precedens, v němž z důvodu nepřijetí aktu v přenesené pravomoci stanoveného v čl. 1 bodě 4 nařízení č. 539/2001 podal jeden žalobce proti Komisi žalobu pro nečinnost.

78. Reakce Komise, kterou žalobce považoval za neuspokojivou, se opírala o tři faktory. Komise předně tvrdila, že přijala několik zpráv a sdělení v oblasti vzájemnosti zrušení vízové povinnosti pro státní příslušníky členských států ve vztahu k mnoha třetím zemím a rovněž se aktivně angažovala s cílem zaručit tuto neomezenou vzájemnost se Spojenými státy americkými. Dále Komise uvedla, že není odpovědná za omezení vstupu do Spojených států, kterým žalobce podléhá, a jeho situace se zrušením osvobození od vízové povinnosti pro americké státní příslušníky nezlepší. Komise konečně uzavřela, že jakákoli případná budoucí žaloba pro nečinnost bude nepřípustná, jelikož požadovaný akt v přenesené pravomoci se žalobce bezprostředně a osobně nedotýká. Tribunál rozhodl, že Komise se tedy vyjádřila, což mělo za následek nepřípustnost žalobcovy žaloby pro nečinnost⁴⁶.

79. Je tedy podle všeho jasné, že v projednávaném případě se Komise k tomu, že nadále upřednostňuje diplomatickou cestu s cílem dosáhnout vzájemnosti ze strany Spojených států amerických a přijetí požadovaného aktu v přenesené pravomoci by bylo za účelem dosažení osvobození všech občanů Unie, kteří si přejí do této země cestovat, od vízové povinnosti kontraproduktivní, svým sdělením ze dne 22. prosince 2020 ve smyslu čl. 265 druhého pododstavce SFEU vyjádřila.

80. Z těchto důvodů považuji žalobu Parlamentu pro nečinnost za nepřípustnou.

C. K existenci nečinnosti

81. Považuji nicméně za nezbytné posoudit podpůrně meritorní otázku, zda byla Komise nečinná, či nikoli.

82. Jak jsem vyložil v bodech 32 až 45 tohoto stanoviska, domnívám se, že Komise disponuje prostorem pro uvážení, pokud jde o to, zda akt v přenesené pravomoci na základě čl. 7 prvního pododstavce písm. f) nařízení 2018/1806 přijme, či nikoli. Tento prostor pro uvážení je orámován třemi kritérii stanovenými v písmenu d) tohoto článku.

83. Otázku, zda na straně Komise došlo k nečinnosti, či nikoli, je tedy třeba zkoumat ve světle těchto tří kritérií.

84. Prvním kritériem je povinnost Komise zohlednit výsledek opatření přijatých dotčeným členským státem za účelem zajištění bezvízového styku s dotýcnou třetí zemí.

⁴⁵ – Viz poznámku pod čarou č. 9 tohoto stanoviska.

⁴⁶ – Usnesení ze dne 16. října 2017, Salehi v. Komise (T-773/16, nezveřejněné, EU:T:2017:739, body 5 a 15 až 18).

85. Sdělení ze dne 22. prosince 2020 je v tomto ohledu obzvláště zevrubné a uvádí, že na čtyři členské státy, které jsou stále dotčeny vízovou povinností pro jejich státní příslušníky směřující do Spojených států, se napříště vztahují individuálně přizpůsobené pracovní plány cílící na ustanovení, která musí každý z nich přijmout, aby splnil americký bezvízový program.

86. Komise nadto poukazuje na vývoj, pokud jde o míru zamítnutých žádostí o víza ve vztahu ke každému z těchto členských států a o bezpečnostní požadavky, které jsou pro Spojené státy americké prvořadými okolnostmi.

87. Druhým kritériem je povinnost zohlednit kroky podniknuté u Spojených států amerických zejména v politické, hospodářské a obchodní oblasti, s cílem obnovit nebo zavést bezvízový styk.

88. Komise zaprvé podrobně zohledňuje tři dvoustranné nebo tripartitní pracovní schůzky během roku 2020, přičemž je upřesněno, že dvoustranná schůzka se v květnu 2020 konala na ministerské úrovni.

89. A zadruhé Komise ve svém sdělení ze dne 22. prosince 2020 uvádí, že s ohledem na přechodné povolební období ve Spojených státech a do doby, než bude po inauguraci nového prezidenta, naplánované na 20. ledna 2021, uvedena nová administrativa, se musela spokojit s tím, že společně s Evropskou službou pro vnější činnost (ESVČ) vypracovala návrh nového transatlantického programu připomínajícího význam transatlantických vazeb.

90. Komise tím odůvodňuje kroky podniknuté na politické úrovni s cílem dosáhnout bezvízového styku pro poslední čtyři dotčené členské státy. Naopak úvahy obsažené v písemnostech Komise před Soudním dvorem nemají vliv na posouzení toho, zda k nečinnosti došlo, či nikoli, neboť jsou pozdější než její vyjádření se k výzvě Parlamentu k jednání.

91. Třetí kritérium se týká dopadu pozastavení osvobození od vízové povinnosti na vnější vztahy Unie a jejích členských států se Spojenými státy americkými.

92. Na rozdíl od sdělení ze dne 12. dubna 2016, které se velmi podrobně zabývalo důsledky a dopadem pozastavení osvobození od vízové povinnosti pro občany a podniky Unie, se sdělení ze dne 22. prosince 2020 v části týkající se kontextu spokojilo s prostým odkazem na toto první sdělení. Komise posléze ve svých závěrech uvádí, že zohledňuje skutečnost, že pozastavení osvobození od vízové povinnosti pro státní příslušníky Spojených států „by mělo významné negativní dopady na širokou škálu oblastí politiky a odvětví, jakož i na transatlantickou spolupráci a [na] vnější vztahy se strategickým partnerem. Mohlo by také ohrozit bezvízový styk se Spojenými státy pro všechny občany EU, kdyby Spojené státy uskutečnily to, co opakovaně naznačovaly, totiž že už jen to, že by Komise přijala akt v přenesené pravomoci o pozastavení bezvízového styku pro občany Spojených států, by okamžitě vedlo k přijetí odvetných opatření Spojenými státy a znovuzavedení vízové povinnosti pro všechny občany EU.“ Je třeba poznamenat, že tato hrozba obnovení vízové povinnosti souvisí s pouhým přijetím aktu v přenesené pravomoci Komisí, a nikoli s jeho vstupem v platnost, i když ten je podmíněn tím, že Parlament a Rada nemají námitky⁴⁷.

⁴⁷ – Viz čl. 10 odst. 7 nařízení 2018/1806: „Akt v přenesené pravomoci přijatý podle čl. 7 [prvního pododstavce písm. f)] vstoupí v platnost pouze tehdy, pokud proti němu Evropský parlament nebo Rada nevysloví námitky ve lhůtě čtyř měsíců ode dne, kdy jim byl tento akt oznámen, nebo pokud Evropský parlament i Rada před uplynutím této lhůty informují Komisi o tom, že námitky nevysloví. Z podnětu Evropského parlamentu nebo Rady se tato lhůta prodlouží o dva měsíce.“

93. Mám tedy za to, že Komise dostatečně prokázala, že dodržela ustanovení čl. 7 prvního pododstavce písm. f) nařízení 2018/1806. Z toho plyne, že žaloba pro nečinnost by měla být, bude-li mít Soudní dvůr za to, že je přípustná, meritorně zamítnuta.

VI. Závěry

94. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl takto:

- Žaloba je nepřípustná.
- Podpůrně, žaloba se zamítá.
- Evropskému parlamentu se ukládá náhrada nákladů řízení.