Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

5 päivänä syyskuuta 2023 *

Laiminlyöntikanne – Asetus (EU) 2018/1806 – 7 artiklan ensimmäisen kohdan f alakohta – Luettelo kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään – Luettelo niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske – Vastavuoroisuusperiaate – Kehotus hyväksyä delegoitu säädös, jolla keskeytetään tilapäisesti Amerikan yhdysvaltojen kansalaisia koskeva viisumivapaus 12 kuukaudeksi

Asiassa C-137/21,

jossa on kyse SEUT 265 artiklaan perustuvasta laiminlyöntikanteesta, joka on nostettu 4.3.2021,

Euroopan parlamentti, asiamiehinään S. Alonso de León, P. López-Carceller ja J. Rodrigues,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään A. Azéma ja L. Grønfeldt,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti L. Bay Larsen, jaostojen puheenjohtajat A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, M. Safjan ja M. L. Arastey Sahún sekä tuomarit M. Ilešič, J.-C. Bonichot, I. Jarukaitis (esittelevä tuomari), A. Kumin, N. Jääskinen, M. Gavalec, Z. Csehi ja O. Spineanu-Matei,

julkisasiamies: J. Richard de la Tour,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 15.12.2022 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

tuomion

1 Euroopan parlamentti vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Euroopan komissio ei ole noudattanut EUT-sopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, 14.11.2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1806 (EUVL 2018, L 303, s. 39) 7 artiklan ensimmäisen kohdan f alakohdan mukaista delegoitua säädöstä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Asetuksella 2018/1806 kumottiin ja korvattiin 18.12.2018 alkaen luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, 15.3.2001 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 539/2001 (EYVL 2001, L 81, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 17.5.2017 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2017/850 (EUVL 2017, L 133, s. 1). Kyseisellä asetuksella 2018/1806 kodifioidaan sen johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen mukaan kumottu ja korvattu asetus, ja viittauksia viimeksi mainittuun pidetään asetuksessa 2018/1806 tehtyinä viittauksina, joita luetaan sen liitteessä IV olevan vastaavuustaulukon mukaisesti. Kyseisen liitteen mukaan asetuksen
N:o 539/2001 1 artiklan 4 kohtaa vastaa asetuksen 2018/1806 7 artikla.

3 Asetuksen 2018/1806 johdanto-osan 14 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”[Euroopan] unionin olisi suhteissaan kolmansiin maihin pyrittävä aktiivisesti täysin vastavuoroisen viisumikohtelun tavoitteeseen ja siten osaltaan parannettava unionin ulkopolitiikan uskottavuutta ja johdonmukaisuutta kansainvälisesti.”

4 Asetuksen johdanto-osan 15 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”On aiheellista perustaa unionin mekanismi vastavuoroisuuden periaatteen täytäntöönpanoa varten, jos jokin liitteessä II olevassa luettelossa mainituista kolmansista maista päättää vaatia viisumin yhden tai useamman jäsenvaltion kansalaisilta. Mekanismin olisi toimittava unionin solidaarisuuden ilmauksena, jos kyseinen kolmas maa soveltaa viisumipakkoa vähintään yhden jäsenvaltion kansalaisiin.”

5 Kyseisen asetuksen johdanto-osan 17 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Jotta voidaan varmistaa Euroopan parlamentin ja [Euroopan unionin] neuvoston asianmukainen osallistuminen vastavuoroisuusmekanismin toiseen soveltamisvaiheeseen ottaen huomioon erityinen poliittinen arkaluonteisuus, joka liittyy viisumivapauden keskeyttämiseen liitteessä II olevassa luettelossa mainitun kolmannen maan kaikkien kansalaisten osalta, sekä kyseisen keskeyttämisen horisontaaliset vaikutukset jäsenvaltioihin, Schengen-alueeseen kuuluviin maihin ja unioniin itseensä, erityisesti niiden ulkosuhteiden ja Schengen-alueen yleisen toimivuuden kannalta, komissiolle olisi siirrettävä valta hyväksyä säädösvallan siirron nojalla annettavia delegoituja säädöksiä [SEUT] 290 artiklan mukaisesti tiettyjen vastavuoroisuusmekanismin osien osalta. – –”

6 Asetuksen 2018/1806 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa määritetään ne kolmannet maat, joiden kansalaisilla on oltava viisumi, sekä ne kolmannet maat, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, arvioimalla tapauskohtaisesti eri perusteita, jotka liittyvät muun muassa laittomaan maahanmuuttoon, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, taloudellisiin etuihin erityisesti matkailun ja ulkomaankaupan kannalta sekä unionin ulkosuhteisiin näiden kolmansien maiden kanssa erityisesti ihmisoikeuksiin ja perusvapauksiin liittyvien seikkojen sekä alueelliseen yhtenäisyyteen ja vastavuoroisuuteen liittyvien seikkojen osalta.”

7 Saman asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Liitteessä II lueteltujen kolmansien maiden kansalaiset vapautetaan – – [viisumi]vaatimuksesta, kun kyse on kokonaiskestoltaan enintään 90 päivän oleskelusta minkä tahansa 180 päivän jakson aikana.”

8 Mainitun asetuksen 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jos jokin liitteessä II mainittu kolmas maa soveltaa vähintään yhden jäsenvaltion kansalaisiin viisumipakkoa, sovelletaan seuraavia säännöksiä:

a) 30 päivän kuluessa siitä, kun kyseinen kolmas maa on ottanut käyttöön viisumipakon, asianomaisen jäsenvaltion on ilmoitettava asiasta kirjallisesti Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle.

   Kyseisessä ilmoituksessa on:
   i) mainittava viisumipakon täytäntöönpanopäivämäärä sekä niiden matkustusasiakirjojen ja viisumien tyypit, joita se koskee;
   ii) oltava yksityiskohtainen selvitys alustavista toimenpiteistä, joita asianomainen jäsenvaltio on toteuttanut viisumivapauden varmistamiseksi kyseisen kolmannen maan kanssa sekä kaikki asiaankuuluvat tiedot.

   Komissio julkaisee kyseisen ilmoituksen viipymättä Euroopan unionin virallisessa lehdessä ja mainitsee viisumipakon täytäntöönpanopäivämäärän sekä niiden matkustusasiakirjojen ja viisumien tyypit, joita se koskee.

   Jos kolmas maa päättää poistaa viisumipakon ennen tämän alakohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun määräajan päättymistä, ilmoitusta ei tehdä tai se perutaan, eikä tietoja julkaista;

b) välittömästi a alakohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitetun ilmoituksen julkaisemispäivän jälkeen komissio ryhtyy asianomaista jäsenvaltiota kuultuaan toimenpiteisiin kyseisen kolmannen maan viranomaisiin nähden erityisesti politiikan, talouden ja kaupan alalla viisumivapauden palauttamiseksi tai käyttöönottamiseksi ja tiedottaa näistä toimista viipymättä Euroopan parlamentille ja neuvostolle;

c) jos kolmas maa ei ole poistanut viisumipakkoa 90 päivän kuluessa a alakohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitetusta julkaisemispäivästä ja kaikista b alakohdan mukaisesti toteutetuista toimenpiteistä huolimatta, asianomainen jäsenvaltio voi pyytää komissiota keskeyttämään asianomaisen kolmannen maan tiettyjä kansalaisten ryhmiä koskevan viisumivapauden. Jos jäsenvaltio tekee tällaisen pyynnön, sen on tiedotettava asiasta Euroopan parlamentille ja neuvostolle;

d) komissio ottaa e, f tai h alakohdan mukaisia jatkotoimia harkitessaan huomioon niiden toimenpiteiden tulokset, joita asianomainen jäsenvaltio on toteuttanut viisumivapauden varmistamiseksi kyseisen kolmannen maan kanssa, b alakohdan mukaisesti toteutetut toimenpiteet ja viisumivapauden keskeyttämisen seuraukset unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä kyseisen kolmannen maan ulkosuhteiden kannalta;

e) jos asianomainen kolmas maa ei ole poistanut viisumipakkoa, viimeistään kuuden kuukauden kuluessa a alakohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitetusta julkaisemispäivästä ja sen jälkeen enimmillään kuuden kuukauden välein sellaisen kokonaiskauden puitteissa, joka ei voi jatkua yli päivämäärän, jona f alakohdassa tarkoitettu delegoitu säädös tulee voimaan tai jona sitä vastustetaan, komissio
   i) hyväksyy asianomaisen jäsenvaltion pyynnöstä tai omasta aloitteestaan täytäntöönpanosäädöksen, jolla asianomaisen kolmannen maan tiettyihin kansalaisten ryhmiin sovellettu viisumivapaus keskeytetään tilapäisesti enintään kuudeksi kuukaudeksi. Tässä täytäntöönpanosäädöksessä vahvistetaan päivämäärä, joka on ajanjaksolla 90 päivää sen voimaantulosta ja jona viisumivapauden keskeytys tulee voimaan, ottaen huomioon jäsenvaltioiden konsulaateissa käytettävissä olevat resurssit. Komissio voi seuraavia täytäntöönpanosäädöksiä hyväksyessään jatkaa tätä keskeyttämiskautta enintään kuuden kuukauden pituisilla lisäkausilla ja muuttaa kyseisen kolmannen maan kansalaisten ryhmiä, joiden osalta viisumivapaus keskeytetään.

      Nämä täytäntöönpanosäädökset hyväksytään 11 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä noudattaen. Keskeyttämiskausien aikana täytäntöönpanosäädöksessä tarkoitetun kolmannen maan kaikilla kansalaisten ryhmillä on oltava viisumi ylittäessään jäsenvaltioiden ulkorajat, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 6 artiklan soveltamista; tai
   ii) antaa 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulle komitealle kertomuksen, jossa arvioidaan tilannetta ja ilmoitetaan syyt, miksi se päätti olla keskeyttämättä viisumivapautta, ja ilmoittaa asiasta Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

      Kertomuksessa otetaan huomioon kaikki asiaankuuluvat tekijät, kuten d alakohdassa tarkoitetut tekijät. Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat käydä poliittisen keskustelun kertomuksen perusteella;

f) jos asianomainen kolmas maa ei ole poistanut viisumipakkoa 24 kuukauden kuluessa a alakohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitetusta julkaisemispäivästä, komissio hyväksyy 10 artiklan mukaisesti delegoidun säädöksen, jolla keskeytetään tilapäisesti 12 kuukauden ajaksi viisumivapaus asianomaisen kolmannen maan kansalaisten osalta. Delegoidussa säädöksessä vahvistetaan päivämäärä, joka on ajanjaksolla 90 päivää sen voimaantulosta ja jona viisumivapauden keskeytys tulee voimaan, ottaen huomioon jäsenvaltioiden konsulaateissa käytettävissä olevat resurssit, ja muutetaan liitettä II vastaavasti. Tämä muutos tehdään lisäämällä asianomaisen kolmannen maan nimen kohdalle alaviite, jossa ilmoitetaan, että kyseistä kolmatta maata koskeva viisumivapaus keskeytetään, ja täsmennetään keskeyttämiskausi.

   Siitä päivästä lukien, jona viisumivapauden keskeytys tulee voimaan asianomaisen kolmannen maan kansalaisten suhteen tai jona delegoidun säädöksen vastustamisesta on ilmoitettu 10 artiklan 7 kohdan mukaisesti, tätä kolmatta maata koskevat tämän artiklan e alakohdan nojalla hyväksytyt täytäntöönpanosäädökset lakkaavat olemasta voimassa. Jos komissio tekee h alakohdassa tarkoitetun säädösehdotuksen, tämän alakohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua viisumivapauden keskeyttämiskautta jatketaan kuudella kuukaudella. Mainitussa alakohdassa tarkoitettua alaviitettä muutetaan vastaavasti.

Näiden keskeyttämiskausien aikana sen kolmannen maan kaikilla kansalaisilla, joita delegoitu säädös koskee, on oltava viisumi ylittäessään jäsenvaltioiden ulkorajat, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 6 artiklan soveltamista;

– –

h) jos asianomainen kolmas maa ei ole poistanut viisumipakkoa kuuden kuukauden kuluessa f alakohdassa tarkoitetun delegoidun säädöksen voimaantulosta, komissio voi tehdä säädösehdotuksen tämän asetuksen muuttamisesta kyseistä kolmatta maata koskevan viittauksen siirtämiseksi liitteestä II liitteeseen I;

– –”

9 Asetuksen 2018/1806 10 artiklan 6 ja 7 kohdassa säädetään seuraavaa:

”6. Heti kun komissio on antanut delegoidun säädöksen, komissio antaa sen tiedoksi yhtäaikaisesti Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

7. Edellä olevan 7 artiklan f alakohdan nojalla annettu delegoitu säädös tulee voimaan ainoastaan, jos Euroopan parlamentti tai neuvosto ei ole neljän kuukauden kuluessa siitä, kun asianomainen säädös on annettu tiedoksi Euroopan parlamentille ja neuvostolle, ilmaissut vastustavansa sitä tai jos sekä Euroopan parlamentti että neuvosto ovat ennen mainitun määräajan päättymistä ilmoittaneet komissiolle, että ne eivät vastusta säädöstä. Euroopan parlamentin tai neuvoston aloitteesta tätä määräaikaa jatketaan kahdella kuukaudella.”

10 Amerikan Yhdysvallat kuuluu asetuksen 2018/1806 liitteessä II olevaan ”luettelo[on] kolmansista maista, joiden kansalaisia viisumipakko ei koske näiden ylittäessä jäsenvaltion ulkorajat, kun kyse on kokonaiskestoltaan enintään 90 päivän oleskelusta minkä tahansa 180 päivän jakson aikana”.

Asian tausta

11 Komissio esitti 12.4.2016 parlamentille ja neuvostolle tiedonannon, jonka otsikko on ”Tilannekatsaus viisumikohtelun vastavuoroisuuden toteutumatta jäämisestä tiettyjen kolmansien maiden kanssa ja mahdolliset ratkaisut” (COM(2016) 221 final) (jäljempänä 12.4.2016 annettu tiedonanto). Se totesi, että suurin osa niistä ilmoitetuista tapauksista, joissa kahdeksan unionin ulkopuolista maata ei ole soveltanut vastavuoroisuutta, on saatu ratkaistua mutta että kolmen maan kanssa ei ole saavutettu vastavuoroisuutta. Näihin kolmansiin maihin kuuluivat Amerikan yhdysvallat, joka tuolloin vaati viisumia Bulgarian, Kroatian, Kyproksen, Puolan ja Romanian kansalaisilta.

12 Komissio muistutti tässä tiedonannossa myös, että jos asianomainen kolmas maa ei ole poistanut viisumipakkoa 12.4.2016 mennessä, komission on asetuksen N:o 539/2001, sellaisena kuin se on muutettuna 11.12.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1289/2013 (EUVL 2013, L 347, s. 74), mukaisesti annettava delegoitu säädös, jolla viisumivapauden soveltaminen kyseisen kolmannen maan kansalaisiin keskeytetään 12 kuukaudeksi. Se täsmensi myös, että kyseinen asetus N:o 539/2001, sellaisena kuin se on muutettuna, velvoittaa sen lisäksi ottamaan huomioon viisumivapauden keskeyttämisen seuraukset unionin ja sen jäsenvaltioiden ulkosuhteiden kannalta.

13 Komissio esitti tämän jälkeen kuusi 12.4.2016 annetun tiedonannon seurantatiedonantoa, ensimmäisen heinäkuussa 2016, toisen joulukuussa 2016, kolmannen toukokuussa 2017, neljännen joulukuussa 2017, viidennen joulukuussa 2018 ja viimeisen maaliskuussa 2020.

14 Sen jälkeen, kun komissio oli 21.12.2016 antanut toisen seurantatiedonannon, jossa komissio totesi, että viisumien vastavuoroisuuden puute koski enää kahta kolmatta maata eli Kanadaa ja Amerikan yhdysvaltoja, parlamentti hyväksyi 2.3.2017 Euroopan parlamentin päätöslauselman asetuksen (EY) N:o 539/2001 1 artiklan 4 kohdan mukaisista velvoitteista viisumien vastavuoroisuuden alalla (2016/2986(RSP)) (jäljempänä 2.3.2017 annettu päätöslauselma). Kyseisessä päätöslauselmassa parlamentti katsoi, että komissiolla oli ”oikeudellinen velvoite antaa delegoitu säädös – ja keskeyttää tilapäisesti viisumivapauden soveltaminen niiden kolmansien maiden kansalaisiin, jotka eivät ole poistaneet tiettyjen jäsenvaltioiden kansalaisten viisumipakkoa 24 kuukauden kuluessa asiaa koskevien ilmoitusten julkaisemispäivästä, joka umpeutui 12. huhtikuuta 2016”, ja kehotti sitä SEUT 265 artiklan nojalla antamaan vaaditun delegoidun säädöksen.

15 Komissio vastasi 2.3.2017 annettuun päätöslauselmaan 2.5.2017 antamallaan kolmannella seurantatiedonannolla, joka esiteltiin parlamentille ja neuvostolle, ja raportoi edistymisestä (COM(2017) 227 final; jäljempänä 2.5.2017 annettu tiedonanto). Se totesi, että ”tällä hetkellä ei olisi tarkoituksenmukaista” hyväksyä delegoitua säädöstä viisumivapauden tilapäisestä keskeyttämisestä Kanadan ja Amerikan yhdysvaltojen kansalaisten osalta eikä sillä ”saavutettaisi tavoitetta kaikkia [unionin] kansalaisia koskevasta viisumivapaudesta”.

16 Komissio totesi 20.12.2017 antamassaan neljännessä seurantatiedonannossa, että ainoa jäljellä oleva tapaus, jossa vastavuoroisuutta ei noudateta, koski Amerikan yhdysvaltoja. Puolan tasavalta liittyi Amerikan yhdysvaltojen viisumivapausohjelmaan marraskuussa 2019, joten komissio ilmoitti 23.3.2020 antamassaan kuudennessa seurantatiedonannossa, ettei kyseistä viisumivapausohjelmaa ollut laajennettu koskemaan kaikkia jäsenvaltioita, koska Amerikan yhdysvallat kieltäytyi edelleen poistamasta viisumipakkoa Bulgarian tasavallan, Kroatian tasavallan, Kyproksen tasavallan ja Romanian kansalaisilta.

17 Parlamentti kehotti 22.10.2020 antamallaan Euroopan parlamentin päätöslauselmalla asetuksen (EU) 2018/1806 7 artiklan mukaisista viisumikohtelun vastavuoroisuuteen liittyvistä komission velvoitteista (2020/2605(RSP)) (jäljempänä 22.10.2020 annettu päätöslauselma) SEUT 265 artiklan nojalla komissiota antamaan delegoidun säädöksen, jota se katsoi vaadittavan asetuksen 2018/1806 7 artiklan ensimmäisen kohdan f alakohdassa, joka koskee viisumivapauden tilapäistä keskeyttämistä Amerikan yhdysvaltojen kansalaisten lyhytaikaisen oleskelun osalta, kyseisen kolmannen maan Bulgarian, Kyproksen, Kroatian ja Romanian kansalaisille asettaman viisumipakon vuoksi.

18 Komissio esitti 22.12.2020 antamallaan tiedonannolla Euroopan parlamentille ja neuvostolle komission kannan määrittelemisestä viisumikohtelun vastavuoroisuuteen liittyvistä komission velvoitteista 22 päivänä lokakuuta 2020 annetun Euroopan parlamentin päätöslauselman johdosta ja asian käsittelyn tilanteesta (COM(2020) 851 final) syyt, joiden vuoksi se ei siinä vaiheessa edelleenkään aikonut antaa delegoitua säädöstä viisumivapauden tilapäisestä keskeyttämisestä Amerikan yhdysvaltojen kansalaisten lyhytaikaisen oleskelun osalta.

19 Parlamentti katsoi, että asetuksen 2018/1806 7 artiklan ensimmäisen kohdan f alakohdassa ei anneta komissiolle mahdollisuutta olla antamatta delegoitua säädöstä silloin, kun kyseisessä säännöksessä säädetyt edellytykset tällaisen säädöksen antamiselle täyttyvät, ja nosti nyt käsiteltävän kanteen.

Asianosaisten vaatimukset ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

20 Parlamentti vaatii, että unionin tuomioistuin

– toteaa, että komissio on rikkonut EUT-sopimusta, koska se ei ole antanut asetuksen 2018/1806 7 artiklan ensimmäisen kohdan f alakohdan mukaista delegoitua säädöstä, ja

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

21 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin hylkää valituksen ja velvoittaa parlamentin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

22 Komissio on tuomioistuimen kirjaamoon 18.5.2021 toimittamassaan erillisessä asiakirjassa esittänyt unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 151 artiklan 1 kohdan mukaisesti oikeudenkäyntiväitteen. Parlamentti on esittänyt huomautuksensa tästä oikeudenkäyntiväitteestä 28.6.2021.

23 Unionin tuomioistuin on 21.9.2021 päättänyt, että komission oikeudenkäyntiväite käsitellään pääasian yhteydessä.

Kanne

Tutkittavaksi ottaminen

Asianosaisten lausumat

24 Komissio väittää, että nyt käsiteltävä kanne on jätettävä tutkimatta kahdesta syystä. Yhtäältä se väittää vastineessaan, että parlamentti on 22.10.2020 antamallaan päätöslauselmalla kiertänyt SEUT 265 artiklassa määrättyä laiminlyöntikanteen nostamisen määräaikaa. Kyseinen päätöslauselma on sen mukaan toinen ratkaisun tekemistä koskeva kehotus, joka on olennaisin osin samansisältöinen kuin 2.3.2017 päivätty kehotus ainakin Amerikan yhdysvaltojen kansalaisten osalta, vaikka viimeksi mainittua ei ole seurannut asian saattaminen unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Näin ollen parlamentti on menettänyt oikeuden nostaa tällainen laiminlyöntikanne. Toisaalta komissio väittää oikeudenkäyntiväitteessään, että kun se antoi 22.12.2020 tiedonannon vastauksena parlamentin sille 22.10.2020 osoittamaan ratkaisun tekemistä koskevaan kehotukseen, se määritteli kantansa SEUT 265 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetulla tavalla.

25 Parlamentti väittää, että kanne on otettava tutkittavaksi. Se huomauttaa SEUT 265 artiklassa määrätyn laiminlyöntikanteen nostamisen määräajan mahdollisesta kiertämisestä ensinnäkin, että kun komissio ei antanut asetuksessa 2018/1806 säädettyä delegoitua säädöstä, se rikkoi sitä jatkuvasti. Toiseksi se väittää, että 22.10.2020 annettuun päätöslauselmaan sisältyy 2.3.2017

annettuun päätöslauselmaan verrattuna kaksi uutta johdanto-osan kappaletta. Parlamentti väittää kolmanneksi, että sen kokoonpano muuttui näiden kahden päätöslauselman välisenä aikana kesäkuun 2019 vaalien jälkeen. Neljänneksi se korostaa lähinnä, että toinen ratkaisun tekemistä koskeva kehotus perustuu arvioon tilanteen kehittymisestä ensimmäisen ratkaisun tekemistä koskevan kehotuksen antamisesta lähtien ja että siinä otettiin huomioon komission viimeisin, 23.3.2020 annettu seurantatiedonanto. Parlamentti väittää oikeudenkäyntiväitteestä, ettei komissio ole määritellyt kantaansa SEUT 265 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetulla tavalla antaessaan 22.12.2020 päivätyn tiedonannon. Kysymystä siitä, onko toimielin määritellyt kantansa vai ei, ei nimittäin voida ratkaista pelkästään siltä toimielimeltä peräisin olevan asiakirjan otsikon perusteella, jonka toimimatta jättämisestä on kyse. Ei ole myöskään ilmeistä, että komissio on määritellyt kantansa delegoidun säädöksen antamiseen julkaisemalla 22.12.2020 antamansa tiedonannon, jossa ainoastaan toistettiin sen aiemmissa tiedonannoissa esitetyt seikat ja selostetaan sen toimimatta jättämisen tosiasialliset syyt.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

26 SEUT 265 artiklan toisen kohdan mukaan laiminlyöntikanne otetaan käsiteltäväksi vain, jos kyseistä toimielintä, elintä tai laitosta on ensin kehotettu tekemään ratkaisu. Jollei kyseinen toimielin, elin tai laitos ole määritellyt kantaansa kahden kuukauden kuluessa mainitusta kehotuksesta, kanne voidaan panna vireille uuden kahden kuukauden määräajan kuluessa.

27 Se, että kantaja saattaa asian ensin kyseisen toimielimen, elimen tai laitoksen käsiteltäväksi, on olennainen muotovaatimus paitsi siksi, että siitä alkaa kulua asianomaiselle asetettujen määräaikojen alkaminen, myös siksi, että kun kantaja kyseenalaistaa toimimatta jättämisen, se pakottaa tämän toimielimen, elimen tai laitoksen määrittelemään asetetussa määräajassa kantansa siihen, onko sen toimimatta jättäminen laillista (tuomio 12.5.2022, Klein v. komissio, C-430/20 P, EU:C:2022:377, 47 kohta).

28 Nyt käsiteltävän kanteen myöhässä nostamista koskevasta oikeudenkäyntiväitteestä on todettava, että on selvää, että parlamentti osoitti 2.3.2017 ja 22.10.2020 päivätyillä päätöslauselmilla komissiolle SEUT 265 artiklassa tarkoitettuja kehotuksia tehdä ratkaisu. Komissio vastasi näihin kehotuksiin 2.5.2017 ja 22.12.2020 antamillaan tiedonannoilla. On myös kiistatonta, että 2.5.2017 annetun tiedonannon jälkeen parlamentti ei nostanut laiminlyöntikannetta.

29 Se, onko parlamentti jättänyt noudattamatta kyseisessä määräyksessä asetettua kanteen nostamisen määräaikaa, kun se on nostanut nyt käsiteltävän laiminlyöntikanteen sen jälkeen, kun se on 22.10.2020 antamallaan päätöslauselmalla osoittanut komissiolle toisen ratkaisun tekemistä koskevan kehotuksen, kun taas se ei ollut nostanut tällaista kannetta 2.3.2017 annetun ensimmäisen ratkaisun tekemistä koskevan kehotuksen sisältävän päätöslauselman johdosta, riippuu siis siitä, eroaako tämä toinen ratkaisun tekemistä koskeva kehotus sen sisältöön tai asiayhteyteen liittyvien objektiivisten seikkojen perusteella ensimmäisestä ratkaisun tekemistä koskevasta kehotuksesta.

30 Tältä osin 2.5.2017 annetusta tiedonannosta, joka toimitettiin parlamentille vastauksena 2.3.2017 annettuun päätöslauselmaan, ilmenee, että tutkittuaan kaikki merkitykselliset olosuhteet ja erityisesti viisumivapauden mahdollisen keskeyttämisen seuraukset unionin ja sen jäsenvaltioiden ulkosuhteisiin Amerikan yhdysvaltojen kanssa komissio katsoi, että ”tällä hetkellä” ei olisi tarkoituksenmukaista hyväksyä delegoitua säädöstä viisumivapauden tilapäisestä keskeyttämisestä eikä sillä saavutettaisi tavoitetta kaikkia unionin kansalaisia koskevasta viisumivapaudesta.

31 Parlamentti kehotti 22.10.2020 antamallaan päätöslauselmalla yli kolme vuotta myöhemmin komissiota harkitsemaan uudelleen sen 2.5.2017 antamassa tiedonannossa valitsemaa lähestymistapaa ottaen huomioon sen jälkeen tapahtuneen kehityksen.

32 Yhtäältä sekä oikeudelliset että poliittiset eri syyt ovat voineet johtaa siihen, että parlamentti on ensinnäkin luopunut tuomioistuinmenettelystä komission antaman kyseisen tiedonannon johdosta ja antanut komissiolle mahdollisuuden saavuttaa diplomaattiteitse tulokset, jotka edistävät asetuksen 2018/1806 johdanto-osan 14 perustelukappaleessa mainittua täysin vastavuoroisen viisumikohtelun tavoitetta. Toisaalta 22.10.2020 annetussa päätöslauselmassa viitataan 2.5.2017 annetun tiedonannon jälkeen annettuihin komission tiedonantoihin, jotka koskevat ongelmaa vastavuoroisen viisumikohtelun puuttumisesta Amerikan yhdysvaltojen kanssa. On siis ilmeistä, että arvioituaan tilanteen kehittymistä ensimmäisen ratkaisun tekemistä koskevan kehotuksen antamisen jälkeen parlamentti antoi tämän jälkeen 22.10.2020 päätöslauselman, joka sisältää lisäksi kaksi lisäperustetta sen väitteen tueksi, jonka mukaan komissiolla on velvollisuus antaa kyseessä oleva delegoitu säädös.

33 Mainittuihin 2.3.2017 ja 22.10.2020 annettuihin päätöslauselmiin sisältyvien ratkaisun tekemistä koskevien kehotusten erillisyyden vahvistaa lisäksi se, että komissio on viimeksi mainitun päätöslauselman johdosta 22.12.2020 antamassaan tiedonannossa arvioinut uudelleen sitä, että viisumikohtelu ei ole vastavuoroista Amerikan yhdysvaltojen ja asianomaisten neljän unionin jäsenvaltion välillä vuodesta 2017 lähtien tapahtuneen kehityksen valossa. Esitettyään yleiskatsauksen unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välisestä yhteydenpidosta tältä osin ja esiteltyään kyseisen kolmannen maan viisumivapausohjelman kehitystä sekä kyseisen maan poliittisen asiayhteyden ja sen unionin kanssa solmimat kahdenväliset suhteet komissio totesi, että tällaisen säädöksen antaminen olisi edelleen epätarkoituksenmukaista ja ettei se ”varsinkaan tällä hetkellä ole tarkoituksenmukaista”.

34 Näin ollen 22.10.2020 annettua päätöslauselmaa ei voida pitää keinona kiertää SEUT 265 artiklan toisessa kohdassa määrättyä kanteen nostamisen määräaikaa, joka oli alkanut kulua 2.3.2017 annettuun päätöslauselmaan sisältyneestä ratkaisun tekemistä koskevasta kehotuksesta, koska näihin kahteen päätöslauselmaan sisältyvät ratkaisun tekemistä koskevat kehotukset olivat erillisiä sekä sisältönsä että niiden antamisen asiayhteyden kannalta.

35 Ensimmäinen oikeudenkäyntiväite, jonka mukaan nyt käsiteltävä kanne on nostettu liian myöhään, on näin ollen hylättävä.

36 Toisesta oikeudenkäyntiväitteestä, joka koskee komission kannan määrittelemistä, on muistutettava, että SEUT 265 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla asia voidaan saattaa unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi sen toteamiseksi, että komissio on perussopimusten vastaisesti laiminlyönyt ratkaisun tekemisen.

37 Nyt käsiteltävässä asiassa komissio väittää, että se on 22.12.2020 antamassaan tiedonannossa määritellyt kyseisessä määräyksessä tarkoitetulla tavalla kantansa asetuksen 2018/1806 7 artiklan ensimmäisen kohdan f alakohdassa tarkoitetun delegoidun säädöksen antamista koskevaan pyyntöön ja esittänyt syyt, joiden vuoksi se ei hyväksynyt tätä pyyntöä.

38 Tältä osin unionin tuomioistuin on tosin katsonut, että se seikka, että toimielimen ratkaisun tekemistä koskevaan kehotukseen antama vastaus ei tyydytä sen sille osoittanutta tahoa, ei merkitse sitä, ettei tämä vastaus olisi SEUT 265 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettu kannan määrittely, jonka antaminen korjaa laiminlyönnin (ks. vastaavasti mm. tuomio 1.4.1993, Pesqueras Echebastar v. komissio, C-25/91, EU:C:1993:131, 11 ja 12 kohta).

39 Edeltävässä kohdassa mainittua ratkaisua ei kuitenkaan voida toimielinten välisessä asiayhteydessä soveltaa tapauksiin, joissa laiminlyöntikanteen tutkimatta jättäminen mahdollistaisi sen, että toimielin, jota on kehotettu tekemään ratkaisu, voisi olla edelleen toimimatta.

40 Näin olisi, jos tämän tuomion 37 kohdassa tarkoitettua tiedonantoa olisi pidettävä SEUT 265 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuna kannan määrittelynä, joka johtaisi nyt käsiteltävän kanteen tutkimatta jättämiseen. Tällaisessa tilanteessa nyt käsiteltävän asian asianosaisten erimielisyys asetuksen 2018/1806 7 artiklan ensimmäisen kohdan f alakohdan ulottuvuudesta ja tarkemmin sanottuna mahdollisesta velvollisuudesta antaa kyseessä oleva delegoitu säädös jatkuisi.

41 Näin ollen SEUT 265 artiklan toisen kohdan nojalla toimielimelle osoitetun ratkaisun tekemistä koskevan kehotuksen jälkeen tällainen nimenomainenkin kieltäytyminen voidaan saattaa unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi kyseisen artiklan nojalla sen vuoksi, että kieltäytyminen ei lopeta laiminlyöntiä (tuomio 27.9.1988, parlamentti v. neuvosto, 302/87, EU:C:1988:461, 17 kohta).

42 Näin ollen on todettava, että toimielinten välisessä asiayhteydessä toimielimen vastausta, jossa – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – esitetään syyt, joiden vuoksi pyydetty toimenpide on kyseisen toimielimen mukaan jätettävä toteuttamatta, on välttämättä pidettävä edellisessä kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettuna kyseisen toimielimen kieltäytymisenä toimia, ja se on siis voitava saattaa unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi SEUT 265 artiklan nojalla nostetulla kanteella.

43 Näin ollen kanne on otettava tutkittavaksi.

Asiakysymys

Asianosaisten lausumat

44 Parlamentti vetoaa kanteensa tueksi yhteen ainoaan kanneperusteeseen, joka perustuu siihen, että komissio on rikkonut perussopimuksia, koska se ei ole antanut asetuksen 2018/1806 7 artiklan ensimmäisen kohdan f alakohdan nojalla delegoitua säädöstä Amerikan yhdysvaltojen kansalaisten viisumivapauden tilapäisestä keskeyttämisestä.

45 Parlamentti väittää, ettei kyseisessä säännöksessä anneta komissiolle lainkaan harkintavaltaa, joten sen on nyt käsiteltävässä asiassa annettava tällainen säädös. Parlamentin mukaan velvollisuutta antaa delegoitu säädös kyseisen säännöksen nojalla koskee nimittäin vain yksi objektiivinen edellytys eli se, että asianomainen kolmas maa ei ole poistanut viisumipakkoa vähintään yhden jäsenvaltion kansalaisilta sen 24 kuukauden ajanjakson aikana, joka alkaa 7 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohdassa tarkoitetun ilmoituksen julkaisemispäivästä. Nyt käsiteltävässä asiassa tämä edellytys täyttyi Amerikan yhdysvaltojen tapauksessa 12.4.2016.

46 Parlamentti katsoo, että se, että komissio voi kyseisen asetuksen 7 artiklan ensimmäisen kohdan d alakohdan nojalla ottaa huomioon viisumivapauden keskeyttämisen seuraukset unionin ja sen jäsenvaltioiden ulkosuhteille kyseisen kolmannen maan kanssa, ei johda siihen, että komissiolle myönnettäisiin harkintavaltaa mainitun asetuksen 7 artiklan ensimmäisen kohdan f alakohdan soveltamisessa, koska komissiolla ei ole muuta vaihtoehtoa kuin antaa delegoitu säädös.

47 Viimeksi mainitun säännöksen tulkinta tavalla, jota komissio puoltaa, kumoaisi asetuksen 2018/1806 7 artiklan logiikan, koska se tekisi velvollisuudesta ottaa huomioon viisumivapauden keskeyttämisestä ulkosuhteille aiheutuvat seuraukset kyseisessä artiklassa säädetyn vastavuoroisuusmekanismin keskeisen tekijän ja asettaisi siten mainitun artiklan ensimmäisen kohdan f alakohdassa säädetyn velvollisuuden riippuvaiseksi kyseisestä tekijästä.

48 Näin ollen tämä tulkinta poistaisi viimeksi mainitun säännöksen tehokkaan oikeusvaikutuksen eikä siinä otettaisi huomioon vastavuoroisuusmekanismin rakennetta. Yhtäältä kyseisen asetuksen 7 artiklan ensimmäisen kohdan f alakohdassa säädetty komission velvollisuus antaa delegoitu säädös, jolla viisumivapaus keskeytetään, kun kyseisessä säännöksessä mainitut edellytykset täyttyvät, ja toisaalta mainitun asetuksen 7 artiklan ensimmäisen kohdan d alakohdassa tarkoitettu vaatimus, joka koskee tämän keskeyttämisen seurausten huomioon ottamista unionin ja sen jäsenvaltioiden ulkosuhteiden kannalta, eivät ole ristiriidassa keskenään. Tätä vaatimusta sovelletaan nimittäin kaikkiin vastavuoroisuusmekanismin vaiheisiin, ja sitä on sellaisena tulkittava tästä näkökulmasta. Lisäksi asetuksen 2018/1806 7 artiklan ensimmäisen kohdan f alakohdassa komissiolle annetaan vain rajoitettu harkintavalta, joka ei koske säädöksen sisältöä eli viisumivapauden keskeyttämistä. Tämä harkintavalta koskee muita seikkoja, kuten sen päivämäärän valintaa, jona viisumivapauden keskeyttämisen on tultava voimaan, enintään 90 päivän kuluessa kyseisen säädöksen voimaantulosta.

49 Näin ollen komission puoltama tulkinta tekisi tehottomaksi kyseisen asetuksen 7 artiklan ensimmäisen kohdan f alakohdassa säädetyn delegoidun säädöksen antamista koskevan velvollisuuden silloin, kun asianomainen kolmas maa ei ole poistanut viisumipakkoa tietyssä määräajassa, koska nojautumalla pääasiallisesti viisumivapauden keskeyttämisen seurauksiin unionin ja jäsenvaltioiden ulkosuhteissa kyseisen kolmannen maan kanssa kyseinen toimielin kiertäisi unionin lainsäätäjän säätämää velvollisuutta ja käytännössä lakkauttaisi vastavuoroisuusmekanismin jo sen ensimmäisessä vaiheessa.

50 Komissio väittää, että asetuksen 2018/1806 7 artiklan ensimmäisen kohdan f alakohdassa ei aseteta sille ehdotonta velvollisuutta antaa delegoitu säädös, jolla keskeytetään kolmannen maan kansalaisille myönnetty viisumivapaus, jos kyseinen kolmas maa ei ole poistanut viisumipakkoa vähintään yhden jäsenvaltion kansalaisilta 24 kuukauden kuluessa kyseisen asetuksen 7 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitetun kaltaisen ilmoituksen julkaisemisesta.

51 Komission mielestä kyseisen asetuksen 7 artiklan ensimmäisen kohdan f alakohtaa on luettava saman asetuksen 7 artiklan ensimmäisen kohdan d alakohdan valossa, jossa säädetään, että komissio ottaa kyseisen ensimmäisen kohdan e, f tai h alakohdan mukaisia jatkotoimia harkitessaan huomioon ensinnäkin niiden toimenpiteiden tulokset, joita asianomainen jäsenvaltio on toteuttanut, sitten komission itsensä erityisesti politiikan, talouden ja kaupan alalla viisumivapauden palauttamiseksi tai käyttöönottamiseksi toteuttamat toimenpiteet ja lopuksi viisumivapauden keskeyttämisen seuraukset unionin ja sen jäsenvaltioiden ulkosuhteille kyseisen kolmannen maan kanssa.

52 Komissio ei kiistä sitä, että harkintavalta, joka sillä on asetuksen 2018/1806 7 artiklan ensimmäisen kohdan f alakohdan soveltamisessa, rajoittuu kyseisen 7 artiklan ensimmäisen kohdan d alakohdassa mainittujen seikkojen huomioon ottamiseen. On kuitenkin kiistatonta, että asetuksessa annetaan sille tämä harkintavalta.

53 Komission puoltama 7 artiklan tulkinta ei myöskään tee kyseisen artiklan ensimmäisen kohdan f alakohdassa tarkoitetun delegoidun säädöksen antamista koskevasta velvollisuudesta ”täysin tehotonta”. Komissio toteaa tältä osin, että velvollisuudesta ottaa huomioon unionin ja jäsenvaltioiden ulkosuhteisiin kohdistuvat seuraukset, kun se suunnittelee uusia toimenpiteitä kyseisen 7 artiklan ensimmäisen kohdan e, f tai h alakohdan säännösten mukaisesti, säädetään nimenomaisesti kyseisen kohdan d alakohdassa, mikä sulkee pois sen, että mainittua tulkintaa pidettäisiin contra legem -tulkintana. Komissio huomauttaa lisäksi, ettei se ole vain vedonnut niihin seurauksiin, joita viisumivapauden keskeyttämisellä olisi unionin ja sen jäsenvaltioiden ulkosuhteille kyseisen kolmannen maan kanssa, vaan se on arvioinut näitä seurauksia tutkiessaan keskeyttämistoimenpiteen mahdollisuutta, kuten unionin lainsäätäjä vaatii.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

54 Nyt käsiteltävässä asiassa on selvää, että Amerikan yhdysvallat ei ole poistanut viisumipakkoa vähintään yhden jäsenvaltion kansalaisilta sen jälkeen, kun asetuksen 2018/1806 7 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohdassa tarkoitetun ilmoituksen julkaisemispäivästä laskettava 24 kuukauden määräaika on päättynyt.

55 On siis tutkittava, oliko komissiolla tämän seikan perusteella, kuten parlamentti väittää, velvollisuus antaa asetuksen 2018/1806 7 artiklan ensimmäisen kohdan f alakohdan nojalla delegoitu säädös, jolla tämän kolmannen maan kansalaisia koskeva viisumivapaus keskeytetään tilapäisesti, ilman, että sillä olisi tältä osin harkintavaltaa.

56 Unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on.

57 Tältä osin on todettava, että asetuksen 2018/1806 7 artiklan ensimmäisen kohdan f alakohdassa säädetään, että komissio ”hyväksyy” delegoidun säädöksen, jolla keskeytetään tilapäisesti viisumivapaus, jos – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – asianomainen kolmas maa ei ole poistanut viisumipakkoa kyseisessä säännöksessä säädetyssä määräajassa. Kyseisen säännöksen sanamuodosta näyttää siten ilmenevän, että komissiolla on velvollisuus antaa tällainen säädös, kun sen antamiselle asetetut edellytykset täyttyvät.

58 Tällainen asetuksen 2018/1806 7 artiklan ensimmäisen kohdan f alakohdan tulkinta on kuitenkin suljettava pois, kun otetaan huomioon 7 artiklan ensimmäisen kohdan yleinen rakenne, jolle on ominaista muun muassa siinä käyttöön otetun vastavuoroisuusmekanismin monivaiheinen rakenne.

59 Tarkemmin sanottuna asetuksen 2018/1806 7 artiklan ensimmäisen kohdan d alakohdassa säädetään nimenomaisesti, että komissio ottaa kyseisen kohdan e, f tai h alakohdan mukaisia jatkotoimia harkitessaan huomioon ensinnäkin niiden toimenpiteiden tulokset, joita asianomainen jäsenvaltio on toteuttanut viisumivapauden varmistamiseksi kyseisen kolmannen maan kanssa, toiseksi mainitun kohdan b alakohdan mukaisesti toteutetut toimenpiteet kyseisen kolmannen maan viranomaisiin nähden erityisesti politiikan, talouden ja kaupan alalla

viisumivapauden palauttamiseksi tai käyttöönottamiseksi ja kolmanneksi viisumivapauden keskeyttämisen seuraukset unionin ja sen jäsenvaltioiden ulkosuhteille kyseisen kolmannen maan kanssa.

60 Velvollisuus ottaa huomioon nämä eri seikat olisi kuitenkin täysin hyödytön, jos komissiolla olisi velvollisuus antaa asetuksen 2018/1806 7 artiklan ensimmäisen kohdan f alakohdassa tarkoitettu delegoitu säädös, jos asianomainen kolmas maa ei ole poistanut kyseessä olevaa viisumipakkoa kyseisessä säännöksessä säädetyssä määräajassa.

61 Tältä osin asetuksen 2018/1806 johdanto-osan 17 perustelukappaleesta ilmenee, että komissiolle annetun toimivallan hyväksyä delegoituja säännöksiä kyseisen asetuksen 7 artiklassa käyttöön otetun vastavuoroisuusmekanismin puitteissa tarkoituksena on luoda institutionaaliset puitteet, jotka mahdollistavat ennen mahdollista viisumivapauden keskeyttämistä kolmannen maan kaikkien kansalaisten osalta – mikä on poliittisesti erityisen arkaluonteista – tällaisen toimenpiteen vaikutusten arvioinnin ulkosuhteiden ja Schengen-alueen yleisen toimivuuden kannalta.

62 Asetuksen 2018/1806 7 artiklan ensimmäisen kohdan säännöksistä, luettuna yhdessä asetuksen johdanto-osan 17 perustelukappaleen kanssa, ilmenee näin ollen, että komissiolla on harkintavaltaa sen suhteen, antaako se kyseisen asetuksen 7 artiklan ensimmäisen kohdan f alakohtaan perustuvan delegoidun säädöksen vai ei, ja että tätä harkintavaltaa rajoittavat kyseisen kohdan d alakohdassa mainitut kolme kriteeriä.

63 Kuten julkisasiamies on pääasiallisesti todennut ratkaisuehdotuksensa 34–40 kohdassa, tätä tulkintaa tukevat myös asetuksen N:o 1289/2013, jolla otettiin käyttöön vastavuoroisuusmekanismi unionin oikeudessa, valmisteluasiakirjat, joista ilmenee, ettei unionin lainsäätäjän tarkoituksena ollut säätää viisumivapauden automaattisesta keskeyttämisestä, jos tilanne ei edelleenkään ole vastavuoroinen.

64 Tästä seuraa, että – toisin kuin parlamentti väittää – komissiolla ei ole velvollisuutta antaa delegoitua säädöstä asetuksen 2018/1806 7 artiklan ensimmäisen kohdan f alakohdan nojalla sen jälkeen, kun kyseisen asetuksen 7 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohdassa tarkoitetun ilmoituksen julkaisemispäivästä laskettava 24 kuukauden määräaika on päättynyt. Sitä vastoin sen määrittämiseksi, onko mainitun asetuksen johdanto-osan 14 perustelukappaleessa ilmaistu täydellisen vastavuoroisuuden tavoite huomioon ottaen viisumivapaus keskeytettävä asianomaisen kolmannen maan kansalaisten osalta vai onko sitä vastoin pidättäydyttävä tällaisesta toimenpiteestä, kun otetaan huomioon erityisesti jäsenvaltioiden, Schengen-alueeseen kuuluvien maiden ja unionin ulkosuhteisiin liittyvät edut, komission on otettava huomioon tämän tuomion 59 kohdassa mainitut kyseisen asetuksen 7 artiklan ensimmäisen kohdan d alakohdassa ilmaistut kolme kriteeriä.

65 On tutkittava, onko komissio näiden seikkojen perusteella ylittänyt harkintavaltansa rajat katsoessaan, että sillä oli oikeus kieltäytyä toimimasta.

66 Ensimmäisen arviointiperusteen osalta, jonka mukaan komission on ennen kuin se harkitsee sellaisen delegoidun säädöksen antamista, jolla keskeytetään tilapäisesti viisumivapauden soveltaminen sellaisen kolmannen maan kansalaisiin, joka asettaa viisumipakon vähintään yhden jäsenvaltion kansalaisille, otettava huomioon asianomaisen jäsenvaltion kyseisen kolmannen maan kanssa viisumivapauden varmistamiseksi toteuttamien toimenpiteiden vaikutukset, on todettava, että 22.12.2020 annettu tiedonanto sisältää yksityiskohtaisen yleiskatsauksen niiden

neljän jäsenvaltion tilanteesta, joita viisumivaatimus tuolloin koski. Komissio on nimittäin esittänyt kunkin näistä jäsenvaltioista osalta sen, miten evättyjen viisumeiden osuus kehittyi, ja ilmoittanut, että näille jäsenvaltioille on osoitettu Yhdysvaltojen laatimat ”räätälöidyt työsuunnitelmat”, jotta ne voivat täyttää Yhdysvaltojen viisumivapausohjelman noudattamisen edellyttämät vaatimukset. Tässä tiedonannossa tuodaan lisäksi esiin se, että näiden työsuunnitelmien perusteella aloitettu keskustelu, joka sisälsi kullekin asianomaiselle jäsenvaltiolle suunnatut erityisohjeet, oli merkittävä edistysaskel verrattuna aikaisempaan lähestymistapaan, joka perustui turvallisuusvaatimusten yleisempään arviointiin, ja se, että näiden jäsenvaltioiden suorittaman kyseisten suunnitelmien täytäntöönpanon arvioinnin perusteella oli voitu todeta edistyminen useilla eri osa-alueilla.

67 Toisesta kriteeristä eli komission velvollisuudesta ottaa huomioon toimet, joihin se on ryhtynyt käsiteltävässä asiassa Amerikan yhdysvaltojen osalta muun muassa politiikan, talouden ja kaupan alalla viisumivapauden palauttamiseksi tai käyttöönottamiseksi, on todettava, että se on 22.12.2020 päivätyssä tiedonannossaan tuonut esiin yksityiskohtaisesti useita työkokouksia, joita on pidetty sen yhdysvaltalaisten kollegoiden kanssa. Toisaalta komissio toteaa 22.12.2020 antamassaan tiedonannossa, että Yhdysvalloissa vaalien jälkeisen siirtymäkauden vuoksi ja odotettaessa uuden hallinnon perustamista uuden presidentin virkaanastujaisten jälkeen, jotka oli määrä pitää 20.1.2021, komissio joutui tyytymään siihen, että se laati yhdessä Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) kanssa ehdotuksen uudeksi transatlanttiseksi toimintasuunnitelmaksi, jossa muistutetaan transatlanttisten suhteiden merkityksestä.

68 Kolmannesta arviointiperusteesta eli siitä, onko komission tarpeen ottaa huomioon viisumivapauden keskeyttämisen seuraukset unionin ja sen jäsenvaltioiden ulkosuhteissa nyt käsiteltävässä asiassa Amerikan yhdysvaltojen kanssa, komissio viittasi 22.12.2020 antamassaan tiedonannossa tätä aihetta koskeviin yksityiskohtaisiin selityksiin, jotka oli esitetty jo 12.4.2016 annetussa tiedonannossa. Se totesi myös, että Amerikan yhdysvaltojen kansalaisia koskevan viisumivapauden keskeyttämisellä olisi merkittäviä kielteisiä vaikutuksia useilla politiikan aloilla ja sektoreilla.

69 Näistä seikoista ilmenee, että komissio otti huomioon asetuksen 2018/1806 7 artiklan ensimmäisen kohdan d alakohdassa mainitut kolme arviointiperustetta ennen kuin se päätyi siihen päätelmään, ettei pyydettyä delegoitua säädöstä anneta.

70 Kaikesta edellä todetusta seuraa, ettei komissio ylittänyt harkintavaltaansa, kun se katsoi parlamentin sille 22.10.2020 osoittaman ratkaisun tekemistä koskevan kehotuksen johdosta, ettei sillä ollut velvollisuutta antaa kyseessä olevaa delegoitua säädöstä, joten sitä ei voida moittia laiminlyönnistä nyt käsiteltävässä asiassa.

71 Tästä seuraa, että nyt käsiteltävänä oleva laiminlyöntikanne on hylättävä perusteettomana.

Oikeudenkäyntikulut

72 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut parlamentin velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja tämä on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Euroopan parlamentti velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset