Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

5. September 2023 *

„Untätigkeitsklage – Verordnung (EU) 2018/1806 – Art. 7 Abs. 1 Buchst. f – Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen – Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind – Grundsatz der Gegenseitigkeit – Aufforderung zum Erlass eines delegierten Rechtsakts, mit dem die Visumbefreiung für Staatsangehörige der Vereinigten Staaten von Amerika für einen Zeitraum von zwölf Monaten vorläufig ausgesetzt wird“

In der Rechtssache C-137/21

betreffend eine Untätigkeitsklage nach Art. 265 AEUV, eingereicht am 4. März 2021,

Europäisches Parlament, vertreten durch S. Alonso de León, P. López-Carceller und J. Rodrigues als Bevollmächtigte,

Kläger,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch A. Azéma und L. Grønfeldt als Bevollmächtigte,

Beklagte,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, des Vizepräsidenten L. Bay Larsen, der Kammerpräsidentinnen A. Prechal und K. Jürimäe, der Kammerpräsidenten C. Lycourgos und M. Safjan, der Kammerpräsidentin M. L. Arastey Sahún, der Richter M. Ilešič, J.-C. Bonichot, I. Jarukaitis (Berichterstatter), A. Kumin, N. Jääskinen, M. Gavalec und Z. Csehi sowie der Richterin O. Spineanu-Matei,

Generalanwalt: J. Richard de la Tour,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

* Verfahrenssprache: Englisch.

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 15. Dezember 2022

folgendes

Urteil

1 Mit seiner Klage beantragt das Europäische Parlament, festzustellen, dass die Europäische Kommission dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem AEU-Vertrag verstoßen hat, dass sie keinen delegierten Rechtsakt nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung (EU) 2018/1806 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (ABl. 2018, L 303, S. 39), erlassen hat.

Rechtlicher Rahmen

2 Mit der Verordnung 2018/1806 wurde mit Wirkung vom 18. Dezember 2018 die Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (ABl. 2001, L 81, S. 1), in der durch die Verordnung (EU) 2017/850 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 (ABl. 2017, L 133, S. 1) geänderten Fassung aufgehoben und ersetzt. Mit der Verordnung 2018/1806 wird entsprechend ihrem ersten Erwägungsgrund die aufgehobene und ersetzte Verordnung kodifiziert, wobei Bezugnahmen auf diese Verordnung als Verweise auf die Verordnung 2018/1806 gelten und gemäß der Entsprechungstabelle in Anhang IV dieser Verordnung aufzufassen sind. Nach diesem Anhang entspricht Art. 1 Abs. 4 der Verordnung Nr. 539/2001 Art. 7 der Verordnung 2018/1806.

3 Der 14. Erwägungsgrund der Verordnung 2018/1806 lautet:

„Die umfassende Anwendung der Gegenseitigkeit bei der Visumpflicht ist ein Ziel, das die [Europäische] Union in ihren Beziehungen zu Drittländern aktiv verfolgen sollte, um damit zu einer größeren Glaubwürdigkeit und Stimmigkeit der Außenpolitik der Union beizutragen.“

4 Der 15. Erwägungsgrund dieser Verordnung hat folgenden Wortlaut:

„Für den Fall, dass eines der in der Liste in Anhang II aufgeführten Drittländer beschließen sollte, für die Staatsangehörigen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten eine Visumpflicht einzuführen, sollte ein Unionsmechanismus zur Umsetzung des Grundsatzes der Gegenseitigkeit vorgesehen werden. Dieser Mechanismus sollte für den Fall, dass ein solches Drittland den Staatsangehörigen mindestens eines Mitgliedstaats die Visumpflicht auferlegt, eine Reaktion der Union im Sinne eines solidarischen Handelns vorsehen.“

5 Im 17. Erwägungsgrund dieser Verordnung heißt es:

„Um eine angemessene Beteiligung des Europäischen Parlaments und des Rates [der Europäischen Union] an der zweiten Phase der Anwendung des Gegenseitigkeitsmechanismus sicherzustellen, sollte der Kommission – in Anbetracht dessen, dass eine Aussetzung der Befreiung aller Staatsangehörigen eines in der Liste in Anhang II aufgeführten Drittlands von der

Visumpflicht politisch besonders sensibel und mit horizontalen Auswirkungen für die Mitgliedstaaten, die assoziierten Schengen-Länder und die Union selbst verbunden ist, insbesondere hinsichtlich ihrer Außenbeziehungen und des Funktionierens des Schengen-Raums insgesamt – die Befugnis übertragen werden, gemäß Artikel 290 [AEUV] Rechtsakte hinsichtlich bestimmter Elemente des Gegenseitigkeitsmechanismus zu erlassen. …“

6 Art. 1 der Verordnung Nr. 2018/1806 sieht vor:

„Diese Verordnung bestimmt die Drittländer, deren Staatsangehörige der Visumspflicht unterliegen oder von der Visumpflicht befreit sind; dies erfolgt auf der Grundlage einer fallweise gewichteten Bewertung mehrerer Kriterien, die unter anderem die illegale Einwanderung, die öffentliche Ordnung und Sicherheit, die wirtschaftlichen Vorteile, insbesondere in Bezug auf Tourismus und Außenhandel, sowie die Außenbeziehungen der Union zu den entsprechenden Drittländern betreffen, wobei insbesondere Erwägungen in Bezug auf die Menschenrechte und die Grundfreiheiten und die regionale Kohärenz und der Grundsatz der Gegenseitigkeit zu berücksichtigen sind.“

7 In Art. 4 Abs. 1 dieser Verordnung heißt es:

„Die Staatsangehörigen der in der Liste in Anhang II aufgeführten Drittländer sind von der Visumpflicht … für einen Aufenthalt, der 90 Tage je Zeitraum von 180 Tagen nicht überschreitet, befreit.“

8 Art. 7 dieser Verordnung bestimmt:

„Falls ein in der Liste in Anhang II aufgeführtes Drittland Staatsangehörigen mindestens eines Mitgliedstaats eine Visumpflicht auferlegt, finden folgende Bestimmungen Anwendung:

a) Der betroffene Mitgliedstaat macht dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission binnen 30 Tagen nach Anwendung der Visumpflicht durch das Drittland darüber schriftlich Mitteilung.

Diese Mitteilung
i) enthält Angaben zum Zeitpunkt der Anwendung der Visumpflicht sowie zur Art der betroffenen Reisedokumente und Visa;
ii) enthält eine ausführliche Erläuterung der vorläufigen Maßnahmen, die der betreffende Mitgliedstaat im Hinblick auf die Gewährleistung des visumfreien Reiseverkehrs mit dem betreffenden Drittland getroffen hat, sowie alle einschlägigen Informationen.

Informationen zu dieser Mitteilung werden von der Kommission unter Angabe des Zeitpunkts der Anwendung der Visumpflicht sowie der Art der betroffenen Reisedokumente und Visa unverzüglich im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.

Beschließt das Drittland noch vor Ablauf der in Unterabsatz 1 dieses Buchstabens genannten Frist die Aufhebung der Visumpflicht, so unterbleibt die Mitteilung oder sie wird zurückgezogen und die Informationen werden nicht veröffentlicht.

b) Unmittelbar nach der in Buchstabe a Unterabsatz 3 genannten Veröffentlichung unternimmt die Kommission im Benehmen mit dem betroffenen Mitgliedstaat bei den Behörden des betreffenden Drittlands Schritte, insbesondere in den Bereichen Politik, Wirtschaft oder Handel, zur Wiedereinführung oder Einführung des visumfreien Reiseverkehrs und unterrichtet davon unverzüglich das Europäische Parlament und den Rat.

c) Hat das Drittland die Visumpflicht nicht binnen 90 Tagen ab der in Buchstabe a Unterabsatz 3 genannten Veröffentlichung aufgehoben, obwohl sämtliche Schritte gemäß Buchstabe b unternommen wurden, so kann der betroffene Mitgliedstaat die Kommission ersuchen, die Befreiung von der Visumpflicht für bestimmte Gruppen von Staatsangehörigen dieses Drittlandes auszusetzen. Stellt ein Mitgliedstaat ein solches Ersuchen, so unterrichtet er das Europäische Parlament und den Rat davon.

d) Die Kommission berücksichtigt bei der Prüfung weiterer Schritte gemäß Buchstaben e, f oder h das Ergebnis der von dem betroffenen Mitgliedstaat getroffenen Maßnahmen zur Gewährleistung des visumfreien Reiseverkehrs mit dem betreffenden Drittland, die gemäß Buchstabe b unternommenen Schritte sowie die Auswirkungen einer Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht auf die Außenbeziehungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten zu dem betreffenden Drittland.

e) Hat das betreffende Drittland die Visumpflicht nicht aufgehoben, so ergreift die Kommission spätestens sechs Monate nach der in Buchstabe a Unterabsatz 3 genannten Veröffentlichung und danach in Abständen von höchstens sechs Monaten, jedoch längstens bis zu dem Tag, an dem der in Buchstabe f genannte delegierte Rechtsakt in Kraft tritt oder ein Einwand gegen ihn erhoben wird, folgende Maßnahmen:
   i) Sie erlässt auf Ersuchen des betroffenen Mitgliedstaats oder auf eigene Initiative einen Durchführungsrechtsakt, mit dem die Befreiung von der Visumpflicht für bestimmte Gruppen von Staatsangehörigen des betreffenden Drittlands für die Dauer von bis zu sechs Monaten vorübergehend ausgesetzt wird. In diesem Durchführungsrechtsakt wird festgelegt, zu welchem Zeitpunkt innerhalb von 90 Tagen nach seinem Inkrafttreten die Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht wirksam werden soll, wobei den Ressourcen, die den Konsulaten der Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, Rechnung getragen wird. Beim folgenden Erlass weiterer Durchführungsrechtsakte kann die Kommission den Zeitraum der Aussetzung mehrmals um jeweils bis zu sechs Monate verlängern und Änderungen hinsichtlich der Gruppen von Staatsangehörigen des betreffenden Drittlands, für die die Befreiung von der Visumpflicht ausgesetzt wird, vornehmen.

      Diese Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem in Artikel 11 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen. Unbeschadet der Anwendung des Artikels 6 müssen alle in dem Durchführungsrechtsakt genannten Gruppen von Staatsangehörigen des Drittlands während der Dauer der Aussetzung beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein; oder
   ii) sie unterbreitet dem in Artikel 11 Absatz 1 genannten Ausschuss einen Bericht, in dem sie die Lage bewertet und begründet, weshalb sie beschlossen hat, die Befreiung von der Visumpflicht nicht auszusetzen, und unterrichtet das Europäische Parlament und den Rat hiervon.

      Dieser Bericht trägt allen wichtigen Faktoren, beispielsweise den in Buchstabe d genannten Faktoren, Rechnung. Das Europäische Parlament und der Rat können eine politische Aussprache auf der Grundlage dieses Berichts führen.

f) Hat das betreffende Drittland die Visumpflicht nicht binnen 24 Monaten ab der in Buchstabe a Unterabsatz 3 genannten Veröffentlichung aufgehoben, so erlässt die Kommission einen delegierten Rechtsakt gemäß Artikel 10, mit dem die Befreiung von der Visumpflicht in Bezug auf die Staatsangehörigen dieses Drittlands für einen Zeitraum von 12 Monaten vorübergehend ausgesetzt wird. In dem delegierten Rechtsakt wird festgelegt, zu welchem

Zeitpunkt innerhalb von 90 Tagen nach seinem Inkrafttreten die Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht wirksam werden soll, wobei den Ressourcen, die den Konsulaten der Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, Rechnung getragen wird, und er ändert Anhang II entsprechend. Diese Änderung erfolgt, indem neben dem Namen des betreffenden Drittlands eine Fußnote eingefügt wird, in der darauf hingewiesen wird, dass die Befreiung von der Visumpflicht für dieses Land ausgesetzt ist und für welchen Zeitraum diese Aussetzung gilt.

An dem Tag, an dem die Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht für die Staatsangehörigen des betreffenden Drittlands wirksam wird oder an dem gemäß Artikel 10 Absatz 7 ein Einwand gegen den delegierten Rechtsakt erhoben wird, treten alle gemäß Buchstabe e des vorliegenden Artikels erlassenen Durchführungsrechtsakte, die dieses Drittland betreffen, außer Kraft. Unterbreitet die Kommission einen Gesetzgebungsvorschlag nach Buchstabe h, wird der in Unterabsatz 1 dieses Buchstabens genannte Zeitraum der Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht um sechs Monate verlängert. Die in jenem Unterabsatz genannte Fußnote wird entsprechend abgeändert.

Unbeschadet der Anwendung des Artikels 6 müssen die Staatsangehörigen des von dem delegierten Rechtsakt betroffenen Drittlands während dieser Aussetzung beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein.

…

h) Hat das betreffende Drittland die Visumpflicht nicht innerhalb von sechs Monaten ab dem Inkrafttreten des delegierten Rechtsakts nach Buchstabe f aufgehoben, so kann die Kommission einen Gesetzgebungsvorschlag zur Änderung dieser Verordnung vorlegen, mit der die Bezugnahme auf das Drittland von Anhang II in Anhang I überführt wird.

…“

9 Art. 10 Abs. 6 und 7 der Verordnung 2018/1806 sieht vor:

„(6) Sobald die Kommission einen delegierten Rechtsakt erlässt, übermittelt sie ihn gleichzeitig dem Europäischen Parlament und dem Rat.

(7) Ein delegierter Rechtsakt, der gemäß Artikel 7 Buchstabe f erlassen wurde, tritt nur in Kraft, wenn weder das Europäische Parlament noch der Rat innerhalb einer Frist von vier Monaten nach Übermittlung dieses Rechtsakts an das Europäische Parlament und den Rat Einwände erhoben haben oder wenn vor Ablauf dieser Frist das Europäische Parlament und der Rat beide der Kommission mitgeteilt haben, dass sie keine Einwände erheben werden. Auf Initiative des Europäischen Parlaments oder des Rates wird diese Frist um zwei Monate verlängert.“

10 In der in Anhang II dieser Verordnung enthaltenen „Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige für einen Aufenthalt, der 90 Tage je Zeitraum von 180 Tagen nicht überschreitet, von der Pflicht, beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums zu sein, befreit sind“, sind die Vereinigten Staaten von Amerika aufgeführt.

Vorgeschichte des Rechtsstreits

11 Am 12. April 2016 legte die Kommission dem Parlament und dem Rat eine Mitteilung mit dem Titel „Sachstand und mögliches Vorgehen in Bezug auf die Fälle fehlender Gegenseitigkeit im Verhältnis zu Drittländern im Bereich der Visumpolitik“ (COM[2016] 221 final) (im Folgenden: Mitteilung vom 12. April 2016) vor. Sie gab an, dass die allermeisten der in Bezug auf acht Drittländer mitgeteilten Fälle fehlender Gegenseitigkeit hätten geregelt werden können, dass aber bei drei Drittländern die fehlende Gegenseitigkeit weiterhin bestanden habe. Zu diesen Drittstaaten gehörten die Vereinigten Staaten von Amerika, die zu diesem Zeitpunkt für bulgarische, kroatische, zyprische, polnische und rumänische Staatsangehörige die Visumpflicht vorsahen.

12 Die Kommission wies in dieser Mitteilung auch darauf hin, dass sie, falls das betreffende Drittland die Visumpflicht bis zum 12. April 2016 nicht aufgehoben habe, nach der Verordnung Nr. 539/2001 in der durch die Verordnung (EU) Nr. 1289/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 (ABl. 2013, L 347, S. 74) geänderten Fassung verpflichtet sei, einen delegierten Rechtsakt zu erlassen, mit dem die Visumfreiheit für die Staatsangehörigen dieses Drittlands für einen Zeitraum von zwölf Monaten ausgesetzt werde. Außerdem schreibe die Verordnung Nr. 539/2001 in ihrer geänderten Fassung ihr vor, die Auswirkungen einer Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht auf die Außenbeziehungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten zu berücksichtigen.

13 Die Kommission legte sodann sechs Folgemitteilungen zur Mitteilung vom 12. April 2016 vor, die erste und die zweite im Juli und im Dezember 2016, die dritte und die vierte im Mai und im Dezember 2017, die fünfte im Dezember 2018 und schließlich die letzte im März 2020.

14 Im Anschluss an die zweite Folgemitteilung vom 21. Dezember 2016, in der die Kommission feststellte, dass die fehlende Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht nur noch zwei Drittländer, nämlich Kanada und die Vereinigten Staaten von Amerika, betraf, nahm das Parlament am 2. März 2017 die Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Verpflichtungen der Kommission im Bereich der Gegenseitigkeit bei der Visumpflicht gemäß Artikel 1 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 (2016/2986[RSP]) an (im Folgenden: Entschließung vom 2. März 2017). In dieser Entschließung war das Parlament der Auffassung, dass die Kommission „rechtlich verpflichtet ist, innerhalb einer Frist von 24 Monaten ab der Veröffentlichung der entsprechenden Mitteilungen, die am 12. April 2016 endete, einen delegierten Rechtsakt zu erlassen, mit dem die Befreiung der Staatsangehörigen von Drittländern, die die Visumpflicht für bestimmte EU-Mitgliedstaaten nicht aufgehoben haben, von der Visumpflicht vorübergehend ausgesetzt wird“, und forderte sie gemäß Art. 265 AEUV auf, den seiner Ansicht nach erforderlichen delegierten Rechtsakt zu erlassen.

15 Als Antwort auf die Entschließung vom 2. März 2017 legte die Kommission dem Parlament und dem Rat am 2. Mai 2017 ihre dritte Folgemitteilung vor und berichtete über die erzielten Fortschritte (COM[2017] 227 final) (im Folgenden: Mitteilung vom 2. Mai 2017). Sie wies darauf hin, dass der Erlass eines delegierten Rechtsakts zur vorübergehenden Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht für Staatsangehörige Kanadas und der Vereinigten Staaten von Amerika „zum jetzigen Zeitpunkt kontraproduktiv“ wäre und „nicht dazu beitragen würde, das Ziel des visumfreien Reiseverkehrs für alle [Unionsbürger] zu erreichen“.

16 In ihrer vierten Folgemitteilung vom 20. Dezember 2017 legte die Kommission dar, dass der einzige Fall fehlender Gegenseitigkeit die Vereinigten Staaten von Amerika betreffe. Nachdem die Republik Polen im November 2019 dem Programm der Vereinigten Staaten von Amerika zur Befreiung von der Visumpflicht beigetreten war, wies die Kommission in ihrer sechsten Folgemitteilung vom 23. März 2020 darauf hin, dass dieses Befreiungsprogramm nicht auf alle Mitgliedstaaten ausgeweitet worden sei, da die Vereinigten Staaten von Amerika es nach wie vor ablehnten, die Visumpflicht für Staatsangehörige der Republik Bulgarien, der Republik Kroatien, der Republik Zypern und Rumäniens aufzuheben.

17 Am 22. Oktober 2020 forderte das Parlament mit der Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Verpflichtungen der Kommission in Bezug auf die Gegenseitigkeit im Visumbereich gemäß Artikel 7 der Verordnung (EU) 2018/1806 (2020/2605[RSP]) (im Folgenden: Entschließung vom 22. Oktober 2020) die Kommission auf der Grundlage von Art. 265 AEUV auf, den seiner Ansicht nach gemäß Art. 7 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung 2018/1806 erforderlichen delegierten Rechtsakt zu erlassen, um angesichts der Visumpflicht, die die Vereinigten Staaten von Amerika bulgarischen, kroatischen, zyprischen und rumänischen Staatsangehörigen auferlegten, für Staatsangehörige der Vereinigten Staaten von Amerika die Befreiung von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte vorübergehend auszusetzen.

18 Am 22. Dezember 2020 legte die Kommission in der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Stellungnahme der Kommission nach der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. Oktober 2020 zu den Verpflichtungen der Kommission im Bereich der Gegenseitigkeit bei der Visumpflicht und Bericht über den Sachstand (COM[2020] 851 final) (im Folgenden: Mitteilung vom 22. Dezember 2020) die Gründe dar, aus denen sie zum damaligen Zeitpunkt noch keinen delegierten Rechtsakt zur vorübergehenden Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte für Staatsangehörige der Vereinigten Staaten von Amerika annehmen wollte.

19 Da das Parlament der Ansicht war, dass Art. 7 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung 2018/1806 der Kommission nicht die Befugnis verleihe, keinen delegierten Rechtsakt zu erlassen, wenn die in dieser Bestimmung vorgesehenen Voraussetzungen für die Annahme eines solchen Rechtsakts erfüllt seien, hat es die vorliegende Klage erhoben.

Anträge der Parteien und Verfahren vor dem Gerichtshof

20 Das Parlament beantragt,

– festzustellen, dass die Kommission dadurch gegen den AEU-Vertrag verstoßen hat, dass sie keinen delegierten Rechtsakt gemäß Art. 7 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung 2018/1806 erlassen hat;

– der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

21 Die Kommission beantragt, die Klage abzuweisen und dem Parlament die Kosten aufzuerlegen.

22 Mit gesondertem Schriftsatz, der am 18. Mai 2021 bei der Kanzlei eingegangen ist, hat die Kommission gemäß Art. 151 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs eine Einrede der Unzulässigkeit erhoben. Das Parlament hat zu dieser Einrede am 28. Juni 2021 eine Stellungnahme abgegeben.

23 Am 21. September 2021 hat der Gerichtshof beschlossen, die Entscheidung über die von der Kommission erhobene Einrede der Unzulässigkeit dem Endurteil vorzubehalten.

Zur Klage

Zur Zulässigkeit

Vorbringen der Parteien

24 Die Kommission hält die vorliegende Klage aus zwei Gründen für unzulässig. Zum einen macht sie in ihrer Klagebeantwortung geltend, das Parlament habe mit der Entschließung vom 22. Oktober 2020 die Frist für die Untätigkeitsklage nach Art. 265 AEUV umgangen. Diese Entschließung sei eine zweite Aufforderung zum Tätigwerden, die inhaltlich im Wesentlichen mit der Aufforderung vom 2. März 2017, zumindest in Bezug auf Staatsangehörige der Vereinigten Staaten von Amerika, übereinstimme, obwohl dieser keine Anrufung des Gerichtshofs gefolgt sei. Das Parlament könne daher keine Untätigkeitsklage mehr erheben. Zum anderen macht die Kommission in ihrer Unzulässigkeitseinrede geltend, dass sie im Sinne von Art. 265 Abs. 2 AEUV Stellung genommen habe, indem sie auf die Aufforderung des Parlaments vom 22. Oktober 2020 hin, tätig zu werden, die Mitteilung vom 22. Dezember 2020 erlassen habe.

25 Das Parlament macht geltend, die Klage sei zulässig. Was eine etwaige Umgehung der in Art. 265 AEUV vorgesehenen Frist für die Erhebung einer Untätigkeitsklage betrifft, weist es erstens darauf hin, dass die Kommission dadurch, dass sie den in der Verordnung 2018/1806 vorgesehenen delegierten Rechtsakt nicht erlassen habe, diese kontinuierlich verletzt habe. Zweitens enthalte die Entschließung vom 22. Oktober 2020 im Vergleich zur Entschließung vom 2. März 2017 zwei neue Erwägungsgründe. Drittens habe sich die Zusammensetzung des Parlaments im Zeitraum zwischen den beiden Entschließungen nach den Wahlen im Juni 2019 geändert. Viertens schließlich beruhe die zweite Aufforderung zum Tätigwerden auf einer Bewertung der Entwicklung der Situation seit der ersten Aufforderung, wobei die letzte Folgemitteilung der Kommission, nämlich die Mitteilung vom 23. März 2020, berücksichtigt worden sei. Zur Einrede der Unzulässigkeit trägt das Parlament vor, die Kommission habe mit dem Erlass der Mitteilung vom 22. Dezember 2020 nicht im Sinne von Art. 265 Abs. 2 AEUV Stellung genommen. Die Frage, ob ein Organ Stellung genommen habe, könne nämlich nicht allein auf der Grundlage der Überschrift eines Dokuments entschieden werden, das von dem Organ stamme, dessen Untätigkeit in Rede stehe. Im Übrigen sei es nicht offensichtlich, dass die Kommission zum Erlass eines delegierten Rechtsakts Stellung genommen habe, indem sie die Mitteilung vom 22. Dezember 2020 veröffentlicht habe, die lediglich Teile ihrer früheren Mitteilungen wiedergebe und die tatsächlichen Gründe für ihre Untätigkeit darlege.

Würdigung durch den Gerichtshof

26 Nach Art. 265 Abs. 2 AEUV ist eine Untätigkeitsklage nur zulässig, wenn das in Frage stehende Organ, die in Frage stehende Einrichtung oder sonstige Stelle zuvor aufgefordert worden ist, tätig zu werden. Hat es bzw. sie binnen zwei Monaten nach dieser Aufforderung nicht Stellung genommen, so kann diese Klage innerhalb einer weiteren Frist von zwei Monaten erhoben werden.

27 Die vorherige Befassung des in Frage stehenden Organs, der in Frage stehenden Einrichtung oder sonstigen Stelle durch den Kläger ist nicht nur deshalb eine Formvorschrift von wesentlicher Bedeutung, weil sie die Fristen in Gang setzt, nach deren Ablauf Klage erhoben werden kann, sondern auch deshalb, weil sie durch das Infragestellen der Untätigkeit dieses Organ, diese Einrichtung oder sonstige Stelle dazu nötigt, innerhalb einer bestimmten Frist zu der Rechtmäßigkeit ihres bzw. seines Nichteingreifens Stellung zu nehmen (Urteil vom 12. Mai 2022, Klein/Kommission, C-430/20 P, EU:C:2022:377, Rn. 47).

28 Was die Einrede der Unzulässigkeit wegen Verspätung der vorliegenden Klage betrifft, steht fest, dass das Parlament mit den Entschließungen vom 2. März 2017 und vom 22. Oktober 2020 an die Kommission Aufforderungen zum Tätigwerden im Sinne von Art. 265 AEUV gerichtet hat. Die Kommission kam diesen Aufforderungen mit Schreiben vom 2. Mai 2017 bzw. vom 22. Dezember 2020 nach. Ferner steht fest, dass das Parlament im Anschluss an die Mitteilung vom 2. Mai 2017 keine Untätigkeitsklage erhoben hat.

29 Die Frage, ob das Parlament die in dieser Bestimmung vorgesehene Klagefrist missachtet hat, indem es die vorliegende Untätigkeitsklage erhoben hat, nachdem es mit der Entschließung vom 22. Oktober 2020 eine zweite Aufforderung zum Tätigwerden an die Kommission gerichtet hatte, obwohl es im Anschluss an die Entschließung vom 2. März 2017, die die erste Aufforderung zum Tätigwerden enthielt, keine solche Klage erhoben hatte, hängt daher davon ab, ob sich diese zweite Aufforderung zum Tätigwerden durch objektive Gesichtspunkte, die ihren Inhalt oder ihren Kontext betreffen, von der ersten unterscheidet.

30 Insoweit geht aus der dem Parlament als Antwort auf die Entschließung vom 2. März 2017 vorgelegten Mitteilung vom 2. Mai 2017 hervor, dass die Kommission nach einer Prüfung aller relevanten Umstände, insbesondere der Auswirkungen einer eventuellen Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht auf die Außenbeziehungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten zu den Vereinigten Staaten von Amerika, der Auffassung war, dass der Erlass eines delegierten Rechtsakts zur vorübergehenden Aussetzung dieser Befreiung „zum jetzigen Zeitpunkt“ kontraproduktiv wäre und nicht dazu beitragen würde, das Ziel des visumfreien Reiseverkehrs für alle Unionsbürger zu erreichen.

31 Mit der Entschließung vom 22. Oktober 2020 forderte das Parlament die Kommission nach Ablauf eines Zeitraums von mehr als drei Jahren auf, den in ihrer Mitteilung vom 2. Mai 2017 gewählten Weg zu überdenken, und zwar unter Berücksichtigung der nach dieser Mitteilung erfolgten Entwicklungen.

32 Zum einen konnten aber verschiedene rechtliche und politische Gründe das Parlament dazu veranlassen, zunächst auf den Rechtsweg zu verzichten, nachdem die Kommission diese Mitteilung angenommen hatte, und dieser die Möglichkeit zu geben, auf diplomatischem Weg Ergebnisse zu erzielen, die zu dem im 14. Erwägungsgrund der Verordnung 2018/1806 genannten Ziel der umfassenden Anwendung der Gegenseitigkeit bei der Visumpflicht beitragen. Zum anderen bezieht sich die Entschließung vom 22. Oktober 2020 auf Mitteilungen der Kommission aus der Zeit nach der Entschließung vom 2. Mai 2017 zur Problematik der fehlenden Gegenseitigkeit bei der Visumpflicht mit den Vereinigten Staaten von Amerika. Es zeigt sich also, dass das Parlament, nachdem es die Entwicklung der Situation seit der ersten Aufforderung zum Tätigwerden geprüft hatte, in einem zweiten Schritt die Entschließung vom 22. Oktober 2020 angenommen hat, die im Übrigen zwei zusätzliche Gründe zur Unterstützung der These enthält, dass die Kommission verpflichtet sei, den in Rede stehenden delegierten Rechtsakt zu erlassen.

33 Dass die in den Entschließungen vom 2. März 2017 und vom 22. Oktober 2020 enthaltenen Aufforderungen zum Tätigwerden unterschiedlich sind, wird auch dadurch bestätigt, dass die Kommission in ihrer Mitteilung vom 22. Dezember 2020, die im Anschluss an die zweite dieser Entschließungen angenommen wurde, die Situation der fehlenden Gegenseitigkeit bei der Visumpflicht zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und den vier betroffenen Mitgliedstaaten der Union angesichts der Entwicklungen seit 2017 neu bewertet hat. Nachdem sie einen Überblick über die diesbezüglichen Kontakte zwischen der Union und den Vereinigten Staaten von Amerika gegeben und die Entwicklung des Programms zur Befreiung von der Visumpflicht dieses Drittlands, dessen politischen Kontext und die bilateralen Beziehungen, die es mit der Union eingegangen ist, dargelegt hatte, kam sie zu dem Ergebnis, dass der Erlass eines solchen Rechtsakts unangebracht bleibe und dass er „besonders zum jetzigen Zeitpunkt kontraproduktiv“ sei.

34 Unter diesen Umständen kann die Entschließung vom 22. Oktober 2020 nicht als ein Mittel zur Umgehung der in Art. 265 Abs. 2 AEUV vorgesehenen Klagefrist, die mit der in der Entschließung vom 2. März 2017 enthaltenen Aufforderung zum Tätigwerden zu laufen begann, angesehen werden, da die in diesen beiden Resolutionen enthaltenen Aufforderungen zum Tätigwerden sowohl nach ihrem Inhalt als auch nach dem Kontext, in dem sie angenommen wurden, unterschiedlich sind.

35 Die erste Unzulässigkeitseinrede, die auf die Verspätung der vorliegenden Klage gestützt wird, ist daher zurückzuweisen.

36 Zur zweiten Unzulässigkeitseinrede, mit der das Vorliegen einer Stellungnahme der Kommission geltend gemacht wird, ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof nach Art. 265 Abs. 1 AEUV um die Feststellung ersucht werden kann, dass die Kommission es unter Verletzung der Verträge unterlassen hat, einen Beschluss zu fassen.

37 Im vorliegenden Fall trägt die Kommission vor, sie habe mit der Mitteilung vom 22. Dezember 2020 im Sinne dieser Bestimmung zu dem Antrag auf Erlass eines delegierten Rechtsakts nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung 2018/1806 Stellung genommen und die Gründe dargelegt, aus denen sie diesem Antrag nicht stattgegeben habe.

38 Insoweit hat der Gerichtshof zwar entschieden, dass der Umstand, dass die Antwort eines Organs auf eine Aufforderung zum Tätigwerden die Person, die die Aufforderung an das Organ gerichtet hat, nicht zufriedenstellt, nicht bedeutet, dass diese Antwort keine die Untätigkeit beendende Stellungnahme im Sinne von Art. 265 Abs. 2 AEUV darstellt (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteil vom 1. April 1993, Pesqueras Echebastar/Kommission, C-25/91, EU:C:1993:131, Rn. 11 und 12).

39 Die in der vorstehenden Randnummer angeführte Lösung kann jedoch in einem interinstitutionellen Kontext nicht in Fällen angewandt werden, in denen die Unzulässigkeit der Untätigkeitsklage es dem zum Tätigwerden aufgeforderten Organ ermöglichen würde, einen Zustand der Untätigkeit fortbestehen zu lassen.

40 Dies wäre aber der Fall, wenn die in Rn. 37 des vorliegenden Urteils genannte Mitteilung als „Stellungnahme“ im Sinne von Art. 265 Abs. 2 AEUV einzustufen wäre, was die Unzulässigkeit der vorliegenden Klage zur Folge hätte. In einem solchen Fall bliebe nämlich die Meinungsverschiedenheit zwischen den Parteien des vorliegenden Rechtsstreits über die

Tragweite von Art. 7 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung 2018/1806 und insbesondere über das Bestehen einer etwaigen Verpflichtung zum Erlass des in Rede stehenden delegierten Rechtsakts bestehen.

41 Somit kann der Gerichtshof, nachdem ein Organ gemäß Art. 265 Abs. 2 AEUV zum Tätigwerden aufgefordert wurde, gegenüber einer Weigerung, tätig zu werden, so ausdrücklich sie auch sein mag, angerufen werden, da sie die Untätigkeit nicht beendet (Urteil vom 27. September 1988, Parlament/Rat, 302/87, EU:C:1988:461, Rn. 17).

42 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass die Antwort eines Organs, die wie im vorliegenden Fall in einer Darstellung der Gründe besteht, aus denen nach Ansicht dieses Organs die beantragte Maßnahme nicht zu erlassen ist, in einem interinstitutionellen Kontext zwangsläufig als Weigerung dieses Organs, tätig zu werden, im Sinne der in der vorstehenden Randnummer angeführten Rechtsprechung anzusehen ist und es daher möglich sein muss, den Gerichtshof im Rahmen einer Klage nach Art. 265 AEUV anzurufen.

43 Folglich ist die Klage zulässig.

Zur Begründetheit

Vorbringen der Parteien

44 Das Parlament stützt seine Klage auf einen einzigen Klagegrund, mit dem es rügt, dass die Kommission gegen die Verträge verstoßen habe, indem sie keinen delegierten Rechtsakt gemäß Art. 7 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung 2018/1806 zur vorübergehenden Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht in Bezug auf Staatsangehörige der Vereinigten Staaten von Amerika erlassen habe.

45 Das Parlament trägt vor, diese Bestimmung räume der Kommission kein Ermessen ein, so dass sie im vorliegenden Fall verpflichtet sei, einen solchen Rechtsakt zu erlassen. Die Verpflichtung zum Erlass eines delegierten Rechtsakts nach dieser Bestimmung hänge nämlich nur von einer objektiven Voraussetzung ab, nämlich, dass das betreffende Drittland die Visumpflicht für Staatsangehörige mindestens eines Mitgliedstaats während des Zeitraums von 24 Monaten ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung der Mitteilung nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. a nicht aufgehoben habe. Im vorliegenden Fall sei diese Voraussetzung im Fall der Vereinigten Staaten von Amerika am 12. April 2016 erfüllt gewesen.

46 Der Umstand, dass Art. 7 Abs. 1 Buchst. d dieser Verordnung es der Kommission erlaube, die Auswirkungen der Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht auf die Außenbeziehungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten zu dem betreffenden Drittland zu berücksichtigen, führe nicht dazu, dass der Kommission ein Ermessen bei der Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Buchst. f dieser Verordnung eingeräumt werde, da die Kommission keine andere Wahl habe, als den delegierten Rechtsakt zu erlassen.

47 Die von der Kommission befürwortete Auslegung dieser Bestimmung kehre die Logik von Art. 7 der Verordnung 2018/1806 um, da sie die Verpflichtung, die Auswirkungen der Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht auf die Außenbeziehungen zu berücksichtigen, zum zentralen Element des in diesem Artikel vorgesehenen Gegenseitigkeitsmechanismus und somit die in Art. 7 Abs. 1 Buchst. f vorgesehene Verpflichtung von diesem Element abhängig mache.

48 Folglich nehme diese Auslegung der letztgenannten Bestimmung ihre praktische Wirksamkeit und berücksichtige die Konzeption des Gegenseitigkeitsmechanismus nicht. Es bestehe kein Widerspruch zwischen der in Art. 7 Abs. 1 Buchst. f dieser Verordnung vorgesehenen Verpflichtung der Kommission, einen delegierten Rechtsakt zur Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht zu erlassen, wenn die in dieser Bestimmung genannten Voraussetzungen erfüllt seien, und dem in Art. 7 Abs. 1 Buchst. d dieser Verordnung genannten Erfordernis, die Auswirkungen dieser Aussetzung auf die Außenbeziehungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. Dieses Erfordernis gelte nämlich für alle Phasen des Gegenseitigkeitsmechanismus und sei als solches unter diesem Gesichtspunkt zu verstehen. Außerdem biete Art. 7 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung 2018/1806 der Kommission nur ein begrenztes Ermessen, das sich nicht auf den Inhalt des Rechtsakts beziehe, also auf die Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht selbst. Dieses Ermessen betreffe andere Aspekte wie die Wahl des Zeitpunkts, zu dem die Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht innerhalb von 90 Tagen nach Inkrafttreten dieses Rechtsakts in Kraft treten müsse.

49 Somit mache die von der Kommission befürwortete Auslegung die in Art. 7 Abs. 1 Buchst. f dieser Verordnung vorgeschriebene Verpflichtung zum Erlass eines delegierten Rechtsakts in dem Fall, dass das betreffende Drittland die Visumpflicht nicht innerhalb einer bestimmten Frist aufgehoben habe, unwirksam, da dieses Organ sich dadurch, dass es sich hauptsächlich auf die Auswirkungen einer Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht auf die Außenbeziehungen der Union und der Mitgliedstaaten zu diesem Drittland stütze, der vom Unionsgesetzgeber vorgesehenen Verpflichtung entziehe und den Gegenseitigkeitsmechanismus faktisch bereits in dessen erstem Schritt beende.

50 Die Kommission wendet ein, dass Art. 7 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung 2018/1806 ihr nicht die unbedingte Verpflichtung auferlege, einen delegierten Rechtsakt zu erlassen, um die Befreiung von der Visumpflicht für Drittstaatsangehörige auszusetzen, wenn dieses Drittland die Visumpflicht für Angehörige mindestens eines Mitgliedstaats nicht innerhalb von 24 Monaten nach der Veröffentlichung einer Mitteilung wie der in Art. 7 Abs. 1 Buchst. a Unterabs. 3 dieser Verordnung genannten aufgehoben habe.

51 Art. 7 Abs. 1 Buchst. f dieser Verordnung sei im Licht von Art. 7 Abs. 1 Buchst. d dieser Verordnung zu lesen, wonach die Kommission, bei der Prüfung weiterer Schritte gemäß Art. 7 Abs. 1 Buchst. e, f oder h der Verordnung zunächst das Ergebnis der von dem betroffenen Mitgliedstaat getroffenen Maßnahmen, sodann die von ihr selbst insbesondere in den Bereichen Politik, Wirtschaft und Handel unternommenen Schritte zur Wiedereinführung oder Einführung des visumfreien Reiseverkehrs und schließlich die Auswirkungen einer Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht auf die Außenbeziehungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten zu dem betreffenden Drittland berücksichtige.

52 Die Kommission bestreitet nicht, dass sich das Ermessen, über das sie bei der Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung 2018/1806 verfügt, auf die Berücksichtigung der in Art. 7 Abs. 1 Buchst. d dieser Verordnung genannten Gesichtspunkte beschränkt. Es sei dennoch unwiderlegbar, dass ihr die Verordnung sehr wohl dieses Ermessen einräume.

53 Außerdem mache die von ihr befürwortete Auslegung von Art. 7 die Verpflichtung zum Erlass des in dessen Abs. 1 Buchst. f genannten delegierten Rechtsakts nicht „völlig unwirksam“. Die Kommission weist insoweit darauf hin, dass die Verpflichtung, bei der Prüfung weiterer Schritte gemäß Art. 7 Abs. 1 Buchst. e, f oder h die Auswirkungen auf die Außenbeziehungen der Union und der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, in Art. 7 Abs. 1 Buchst. d ausdrücklich vorgesehen

sei, was ausschließe, dass diese Auslegung als *contra legem* angesehen werden könne. Außerdem habe sie sich nicht darauf beschränkt, die Auswirkungen einer Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht auf die Außenbeziehungen der Union und der Mitgliedstaaten zu dem betreffenden Drittland geltend zu machen, sondern habe diese Auswirkungen, wie es die Unionsgesetzgeber verlangten, bei der Prüfung der Möglichkeit einer Aussetzung bewertet.

Würdigung durch den Gerichtshof

54 Im vorliegenden Fall steht fest, dass die Vereinigten Staaten von Amerika die Visumpflicht für Staatsangehörige mindestens eines Mitgliedstaats nach Ablauf der Frist von 24 Monaten ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung der Mitteilung gemäß Art. 7 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung 2018/1806 nicht aufgehoben haben.

55 Somit ist zu prüfen, ob, wie das Parlament geltend macht, dieser Umstand die Kommission in eine Situation versetzt hat, in der sie nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung 2018/1806 verpflichtet war, einen delegierten Rechtsakt zur vorübergehenden Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht für Staatsangehörige dieses Drittlands zu erlassen, ohne insoweit über ein Ermessen zu verfügen.

56 Bei der Auslegung einer unionsrechtlichen Vorschrift sind nicht nur ihr Wortlaut, sondern auch ihr Kontext und die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden.

57 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung 2018/1806 die Kommission einen delegierten Rechtsakt „erlässt“, mit dem die Befreiung von der Visumpflicht vorübergehend ausgesetzt wird, wenn, wie im vorliegenden Fall, das betreffende Drittland die Visumpflicht nicht binnen der in dieser Bestimmung vorgesehenen Frist aufgehoben hat. Aus dem Wortlaut dieser Bestimmung scheint somit hervorzugehen, dass die Kommission verpflichtet ist, einen solchen Rechtsakt zu erlassen, wenn die Voraussetzungen für seinen Erlass erfüllt sind.

58 Eine solche Auslegung von Art. 7 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung 2018/1806 ist jedoch angesichts der allgemeinen Systematik von Art. 7 Abs. 1, die u. a. durch die mehrstufige Struktur des mit ihm eingeführten Gegenseitigkeitsmechanismus gekennzeichnet ist, auszuschließen.

59 Konkret bestimmt Art. 7 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung 2018/1806 ausdrücklich, dass die Kommission bei der Prüfung weiterer Schritte gemäß Art. 7 Abs. 1 Buchst. e, f oder h erstens das Ergebnis der von dem betroffenen Mitgliedstaat getroffenen Maßnahmen zur Gewährleistung des visumfreien Reiseverkehrs mit dem betreffenden Drittland, zweitens die gemäß Buchst. b dieses Absatzes von der Kommission bei den Behörden des betreffenden Drittlands unternommenen Schritte, insbesondere in den Bereichen Politik, Wirtschaft oder Handel, zur Wiedereinführung oder Einführung des visumfreien Reiseverkehrs sowie drittens die Auswirkungen einer Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht auf die Außenbeziehungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten zu dem betreffenden Drittland berücksichtigt.

60 Die Verpflichtung, diese verschiedenen Umstände zu berücksichtigen, wäre aber nutzlos, wenn die Kommission den in Art. 7 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung 2018/1806 genannten delegierten Rechtsakt zwangsläufig erlassen müsste, wenn das betreffende Drittland die in Rede stehende Visumpflicht nicht innerhalb der in dieser Bestimmung vorgesehenen Frist aufgehoben hat.

61 Insoweit geht aus dem 17. Erwägungsgrund der Verordnung 2018/1806 hervor, dass mit der Übertragung der Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte im Rahmen des mit Art. 7 dieser Verordnung eingeführten Gegenseitigkeitsmechanismus auf die Kommission ein institutioneller Rahmen geschaffen werden soll, der es ermöglicht, vor einer etwaigen Aussetzung der Befreiung aller Staatsangehörigen eines Drittlands von der Visumpflicht, die politisch besonders sensibel ist, die Auswirkungen einer solchen Maßnahme auf die Außenbeziehungen und das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt zu bewerten.

62 Somit ergibt sich aus Art. 7 Abs. 1 der Verordnung 2018/1806 in Verbindung mit deren 17. Erwägungsgrund, dass die Kommission bei der Frage, ob sie einen delegierten Rechtsakt auf der Grundlage von Art. 7 Abs. 1 Buchst. f dieser Verordnung erlässt oder nicht, über ein Ermessen verfügt, das durch die drei in Buchst. d dieses Absatzes genannten Kriterien begrenzt wird.

63 Diese Auslegung wird, wie der Generalanwalt in den Nrn. 34 bis 40 seiner Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, auch durch die Vorarbeiten zur Verordnung Nr. 1289/2013, mit der der Gegenseitigkeitsmechanismus in das Unionsrecht eingeführt wurde, bestätigt, aus denen hervorgeht, dass der Unionsgesetzgeber nicht die Absicht hatte, eine automatische Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht für den Fall vorzusehen, dass eine Situation fehlender Gegenseitigkeit fortbesteht.

64 Daraus folgt, dass die Kommission entgegen dem Vorbringen des Parlaments nicht verpflichtet ist, einen delegierten Rechtsakt nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung 2018/1806 nach Ablauf der Frist von 24 Monaten ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung der Mitteilung gemäß Art. 7 Abs. 1 Buchst. a dieser Verordnung zu erlassen. Um zu bestimmen, ob im Hinblick auf das im 14. Erwägungsgrund der Verordnung genannte Ziel der umfassenden Anwendung der Gegenseitigkeit bei der Visumpflicht die Befreiung von der Visumpflicht für die Staatsangehörigen des betreffenden Drittlands auszusetzen ist oder ob eine solche Maßnahme vielmehr im Hinblick auf Interessen insbesondere im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen der Mitgliedstaaten, der mit dem Schengen-Raum assoziierten Länder und der Union zu unterlassen ist, muss die Kommission hingegen die drei in Art. 7 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung genannten Kriterien, die in Rn. 59 des vorliegenden Urteils dargelegt worden sind, berücksichtigen.

65 Es ist zu prüfen, ob die Kommission im vorliegenden Fall in Anbetracht dieser Gesichtspunkte das ihr eingeräumte Ermessen überschritten hat, als sie davon ausging, dass ihre Weigerung, tätig zu werden, berechtigt war.

66 Zum ersten Kriterium, wonach die Kommission, bevor sie den Erlass eines delegierten Rechtsakts zur vorübergehenden Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht für Staatsangehörige eines Drittlands, das eine Visumpflicht für Angehörige mindestens eines Mitgliedstaats vorschreibt, in Erwägung zieht, das Ergebnis der von dem betroffenen Mitgliedstaat getroffenen Maßnahmen zur Gewährleistung des visumfreien Reiseverkehrs mit dem betreffenden Drittland berücksichtigen muss, ist festzustellen, dass die Mitteilung vom 22. Dezember 2020 einen detaillierten Überblick über die Situation der vier damals vom Visumerfordernis betroffenen Mitgliedstaaten enthält. Die Kommission hat nämlich die Entwicklung der Quote der abgelehnten Visumanträge für jeden dieser Mitgliedstaaten dargestellt und darauf hingewiesen, dass diese von den Vereinigten Staaten von Amerika erstellte „maßgeschneiderte Arbeitspläne“ erhalten hätten, damit sie die Anforderungen erfüllen könnten, die erforderlich seien, um das US-Programm für visumfreies Reisen einzuhalten. In dieser Mitteilung wird außerdem darauf hingewiesen, dass die auf der Grundlage dieser Arbeitspläne, die auf die einzelnen

Mitgliedstaaten abgestimmte Leitlinien enthielten, begonnenen Beratungen eine bedeutende Verbesserung gegenüber dem vorherigen Ansatz seien, der auf einer allgemeineren Bewertung der Sicherheitsanforderungen beruht habe, und dass bei der Bewertung der Umsetzung dieser Pläne durch diese Mitgliedstaaten bei einer Reihe von Arbeitsschwerpunkten Fortschritte hätten festgestellt werden können.

67 Was das zweite Kriterium betrifft, nämlich die Verpflichtung der Kommission, die von ihr im vorliegenden Fall bei den Vereinigten Staaten von Amerika insbesondere in den Bereichen Politik, Wirtschaft und Handel unternommenen Schritte zur Wiedereinführung oder Einführung des visumfreien Reiseverkehrs zu berücksichtigen, hat sie zum einen in ihrer Mitteilung vom 22. Dezember 2020 detailliert auf mehrere Treffen hingewiesen, die mit ihren amerikanischen Kollegen stattgefunden haben. Zum anderen hat sie dargelegt, dass sie sich aufgrund der Übergangsphase nach den Wahlen in den Vereinigten Staaten von Amerika und der Einsetzung der neuen Regierung nach der Amtseinführung des neuen Präsidenten, die für den 20. Januar 2021 vorgesehen gewesen sei, damit habe zufriedengeben müssen, gemeinsam mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) einen Vorschlag für eine neue transatlantische Agenda auszuarbeiten, in der auf die Bedeutung der transatlantischen Beziehungen hingewiesen werde.

68 Hinsichtlich des dritten Kriteriums, nämlich der Notwendigkeit, dass die Kommission die Auswirkungen einer Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht auf die Außenbeziehungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten zu, im vorliegenden Fall, den Vereinigten Staaten von Amerika berücksichtigt, hat die Kommission in ihrer Mitteilung vom 22. Dezember 2020 auf die bereits in der Mitteilung vom 12. April 2016 enthaltenen detaillierten Erläuterungen zu diesem Thema Bezug genommen. Abschließend hat sie auch darauf hingewiesen, dass die Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht für Staatsangehörige der Vereinigten Staaten von Amerika erhebliche negative Auswirkungen in zahlreichen Politikbereichen und Sektoren hätte.

69 Daraus ergibt sich, dass die Kommission die drei in Art. 7 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung 2018/1806 genannten Kriterien berücksichtigt hat, bevor sie zu der Schlussfolgerung gelangt ist, den beantragten delegierten Rechtsakt nicht zu erlassen.

70 Nach alledem hat die Kommission im Anschluss an die an sie gerichtete Aufforderung des Parlaments zum Tätigwerden vom 22. Oktober 2020, ohne das ihr eingeräumte Ermessen zu überschreiten, die Auffassung vertreten, dass sie nicht verpflichtet sei, den fraglichen delegierten Rechtsakt zu erlassen, so dass ihr im vorliegenden Fall keine Untätigkeit vorgeworfen werden kann.

71 Folglich ist die vorliegende Untätigkeitsklage als unbegründet abzuweisen.

Kosten

72 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung des Parlaments beantragt hat und dieses unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Das Europäische Parlament trägt die Kosten.

Unterschriften