



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
JEAN RICHARD DE LA TOUR
vom 15. Dezember 2022¹

Rechtssache C-137/21

**Europäisches Parlament
gegen**

Europäische Kommission

„Untätigkeitsklage – Verordnung (EU) 2018/1806 – Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen – Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Pflicht befreit sind – Grundsatz der Gegenseitigkeit – Verpflichtung 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“

I. Einleitung

1. Mit der vorliegenden Untätigkeitsklage beantragt das Europäische Parlament, festzustellen, dass die Europäische Kommission dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem AEU-Vertrag verstoßen hat, dass sie keinen delegierten Rechtsakt im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung (EU) 2018/1806² erlassen hat.

2. Zunächst werde ich feststellen, dass es im Ermessen der Kommission liegt, den vom Parlament begehrten Rechtsakt zu erlassen oder nicht zu erlassen; sodann werde ich darlegen, dass die Untätigkeitsklage des Parlaments zwar innerhalb einer angemessenen Frist erhoben wurde, jedoch unzulässig ist, weil die Kommission eine Stellungnahme im Sinne von Art. 265 AEUV abgegeben hat. Hilfsweise werde ich die Frage nach der Untätigkeit der Kommission in der Sache prüfen.

¹ Originalsprache: Französisch.

² Verordnung 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).

II. Rechtlicher Rahmen

A. Die Verordnung (EG) Nr. 539/2001

3. Art. 1 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 539/2001³ lautete vor seiner Änderung folgendermaßen:

„Die Einführung der Visumpflicht für Staatsangehörige eines Mitgliedstaats durch ein Drittland, das in der Liste in Anhang II aufgeführt ist, bewirkt – unbeschadet eines von der [Union] mit diesem Drittland geschlossenen Abkommens über die Befreiung von der Visumpflicht – die Anwendung folgender Bestimmungen:

- a) Der Mitgliedstaat kann der Kommission und dem Rat schriftlich mitteilen, dass das Drittland die Visumpflicht eingeführt hat.
- b) Erfolgt diese Mitteilung, so wird die Visumpflicht für Staatsangehörige des betreffenden Drittlandes von den Mitgliedstaaten 30 Tage nach der Mitteilung vorläufig eingeführt, es sei denn, dass der Rat zuvor mit qualifizierter Mehrheit etwas anderes beschließt.
- c) Die vorläufige Einführung der Visumpflicht wird vom Rat im *Amtsblatt [der Europäischen Union]* veröffentlicht, bevor sie wirksam wird.
- d) Die Kommission prüft jeden Antrag des Rates oder eines Mitgliedstaats, der darauf abzielt, dass sie dem Rat einen Vorschlag zur Änderung der Anhänge dieser Verordnung unterbreitet, um das betreffende Drittland in Anhang I aufzunehmen und aus Anhang II zu streichen.
- e) Hebt das Drittland die Entscheidung über die Einführung der Visumpflicht auf, bevor der Rat eine solche Änderung der Anhänge dieser Verordnung angenommen hat, so teilt der betreffende Mitgliedstaat der Kommission und dem Rat diese Aufhebung unverzüglich schriftlich mit.
- f) Diese Mitteilung wird vom Rat im *Amtsblatt [der Europäischen Union]* veröffentlicht. Die vorläufig eingeführte Visumpflicht für Staatsangehörige des betreffenden Drittlands wird 7 Tage nach der Veröffentlichung wieder aufgehoben.“

4. Art. 1 Abs. 4 der Verordnung Nr. 539/2001 wurde durch Art. 1 Nr. 1 Buchst. a der Verordnung (EU) Nr. 1289/2013⁴ mit Wirkung vom 9. Januar 2014 wie folgt geändert:

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

...

³ Verordnung 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).

⁴ Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Änderung der Verordnung Nr. 539/2001 (ABl. 2013, L 347, S. 74).

- 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.

...

- 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 4b, mit dem die Anwendung des Anhangs II 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 Anwendung des Anhangs II 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 Anwendung des Anhangs II für die Staatsangehörigen des betreffenden Drittlands wirksam wird oder an dem gemäß Artikel 4b Absatz 5 ein Einwand gegen den delegierten Rechtsakt erhoben wird, treten alle gemäß Buchstabe e 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 um sechs Monate verlängert. Die in jenem Unterabsatz genannte Fußnote wird entsprechend abgeändert.

Unbeschadet der Anwendung des Artikels 4 müssen die Staatsangehörigen des von dem delegierten Rechtsakt betroffenen Drittlands während dieser Aussetzung beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein.

...“

B. Die Verordnung 2018/1806

5. Die Verordnung Nr. 539/2001 wurde mit Wirkung vom 18. Dezember 2018 durch die Verordnung 2018/1806 aufgehoben und ersetzt, wobei Bezugnahmen auf die Verordnung Nr. 539/2001 als Verweise auf die Verordnung 2018/1806 gelten und gemäß der Entsprechungstabelle in Anhang IV der Verordnung 2018/1806 aufzufassen sind⁵.

6. Art. 1 der Verordnung 2018/1806 lautet:

„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

⁵ Siehe Art. 14 dieser Verordnung.

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. 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.

...

- 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.

...

8. Die Vereinigten Staaten von Amerika stehen auf der im Anhang II der Verordnung 2018/1806 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.“

III. Vorgeschichte des Rechtsstreits

9. Am 12. April 2016 legte die Kommission eine Mitteilung zur Bewertung der im Bereich der Visumpolitik fehlenden Gegenseitigkeit im Verhältnis zu Drittländern vor⁶. Zu den Ländern, in denen es gemäß dieser Mitteilung noch immer an einer Gegenseitigkeit fehlte, gehörten die Vereinigten Staaten von Amerika.

10. Anschließend legte die Kommission zu der Situation sechs Folgemitteilungen vor⁷. Seit der Mitteilung vom Dezember 2017 betraf der einzige verbleibende Fall fehlender Gegenseitigkeit immer noch die Vereinigten Staaten von Amerika, die sich weigerten, Staatsbürger der Republik Bulgarien, der Republik Kroatien, der Republik Zypern und Rumäniens ohne Visum einreisen zu lassen.

11. In Anbetracht der den Staatsangehörigen dieser Mitgliedstaaten von den Vereinigten Staaten von Amerika auferlegten Verpflichtung forderte das Parlament die Kommission mit einer Entschließung vom 2. März 2017⁸ auf, im Sinne von Art. 265 AEUV tätig zu werden und gemäß Art. 1 Abs. 4 der Verordnung Nr. 539/2001 in der durch die Verordnung Nr. 1289/2013 geänderten Fassung einen delegierten Rechtsakt zu erlassen, um aufgrund der Nichterfüllung des Gegenseitigkeitserfordernisses für US-amerikanische und kanadische Staatsangehörige die Befreiung von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte vorübergehend auszusetzen.

12. Auf diese Aufforderung hin nahm die Kommission mit der Mitteilung vom 2. Mai 2017⁹ zu der Entschließung vom 2. März 2017 Stellung und vertrat die Auffassung, dass der Erlass eines delegierten Rechtsakts zur vorübergehenden Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht kontraproduktiv wäre und nicht dazu beitragen würde, das Ziel des visumfreien Reiseverkehrs für alle EU-Bürger zu erreichen.

⁶ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „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.

⁷ Mitteilungen der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Fälle fehlender Gegenseitigkeit vom 13. Juli 2016 (COM[2016] 481 final), vom 21. Dezember 2016 (COM[2016] 816 final), vom 2. Mai 2017 (COM[2017] 227 final), vom 20. Dezember 2017 (COM[2017] 813 final), vom 19. Dezember 2018 (COM[2018] 855 final) und vom 23. März 2020 (COM[2020] 119 final).

⁸ 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]), im Folgenden: Entschließung vom 2. März 2017.

⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Stellungnahme der Kommission nach der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. März 2017 zu den Verpflichtungen der Kommission im Bereich der Gegenseitigkeit bei der Visumpflicht und Bericht über die erzielten Fortschritte [COM(2017) 227 final].

13. Am 22. Oktober 2020 forderte das Parlament die Kommission in einer weiteren Entschließung¹⁰ ein zweites Mal auf, im Sinne von Art. 265 AEUV tätig zu werden und gemäß Art. 7 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung 2018/1806 einen delegierten Rechtsakt zu erlassen, um angesichts der Visumpflicht, die die Vereinigten Staaten von Amerika bulgarischen, kroatischen, zyprischen und rumänischen Staatsangehörigen auferlegt hatten, für US-amerikanische Staatsangehörige die Befreiung von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte vorübergehend auszusetzen.

14. In einer Mitteilung vom 22. Dezember 2020¹¹ legte die Kommission erneut die Gründe dar, warum sie es zu diesem Zeitpunkt nicht für erforderlich hielt, einen delegierten Rechtsakt im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung 2018/1806 zu erlassen.

IV. Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Parteien

15. Mit Schriftsatz vom 4. März 2021 hat das Parlament beim Gerichtshof Untätigkeitsklage erhoben, da es der Ansicht ist, dass Art. 7 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung 2018/1806 es der Kommission nicht gestatte, einen delegierten Rechtsakt nicht zu erlassen, wenn die Voraussetzungen für den Erlass eines solchen Rechtsakts erfüllt sind.

16. Das Parlament beantragt,

- festzustellen, dass die Kommission dadurch gegen den Vertrag verstoßen hat, dass sie den delegierten Rechtsakt nicht gemäß Art. 7 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung 2018/1806 erlassen hat, und
- der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

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

18. Die Kommission hat mit besonderem Schriftsatz vom 18. Mai 2021 eine Einrede der Unzulässigkeit erhoben. Das Parlament hat zu dieser Einrede am 28. Juni 2021 eine Stellungnahme abgegeben.

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

20. Zur Zulässigkeit führt die Kommission aus, sie habe auf die Aufforderung des Parlaments hin, tätig zu werden, die Mitteilung vom 22. Dezember 2020 erlassen und damit eine rechtswirksame Stellungnahme abgegeben. Das Parlament habe dadurch, dass es im Jahr 2020 eine zweite Aufforderung zum Tätigwerden vorgelegt habe, und zwar mit dem gleichen Inhalt wie die Aufforderung aus dem Jahr 2017, die in Art. 265 AEUV vorgesehene Klagefrist umgangen. Diese Vorschrift sei zwingendes Recht. Wenn die Kommission nach der Auslegung des Parlaments bereits im Jahr 2017 zum Erlass eines delegierten Rechtsakts verpflichtet gewesen wäre, könnte

¹⁰ Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Verpflichtungen der Kommission im Bereich der Gegenseitigkeit bei der Visumpflicht gemäß Artikel 7 der Verordnung (EU) 2018/1806 (2020/2605[RSP]), im Folgenden: Entschließung vom 22. Oktober 2020.

¹¹ 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.

es aufgrund der Ergebnisse des beschrittenen diplomatischen Weges weder eine zweite Aufforderung zum Tätigwerden noch eine andauernde Untätigkeit geben, die eine Klageerhebung innerhalb einer angemessenen Frist im Lauf des Jahres 2020 rechtfertigen würde.

21. Das Parlament ist dagegen der Ansicht, dass die Kommission nicht im Sinne von Art. 265 Abs. 2 AEUV Stellung genommen habe, da sie lediglich Teile ihrer früheren Mitteilungen wiedergegeben habe. Außerdem sei seine zweite Aufforderung zum Tätigwerden zulässig, da die Kommission andauernd untätig geblieben sei und die zweite Aufforderung inhaltlich von der ersten abweiche. Hinzu komme, dass sich die Zusammensetzung des Parlaments zwischen den beiden Entschlüssen infolge der Wahlen geändert habe.

22. In der Sache trägt das Parlament vor, dass Art. 7 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung 2018/1806 der Kommission keinen Ermessensspielraum einräume, und zwar weder in Bezug auf die Möglichkeit, einen delegierten Rechtsakt zu erlassen, noch in Bezug auf die Wahl des Zeitpunkts, zu dem dieser delegierte Rechtsakt zur Aussetzung der Befreiung von US-Staatsbürgern von der Visumpflicht erlassen werden solle, sofern die in dieser Bestimmung vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt seien. Die einzige Voraussetzung für ein Tätigwerden sei die objektive Voraussetzung des Ablaufs einer Frist von 24 Monaten nach der Veröffentlichung der nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung 2018/1806 vorgesehenen Mitteilung. Diese einzige Voraussetzung werde durch Art. 7 Abs. 1 Buchst. d dieser Verordnung nicht in Frage gestellt, der nicht als Vorbedingung für den Erlass des delegierten Rechtsakts angesehen werden könne. Andernfalls würde die Verpflichtung der Kommission zum Erlass dieses delegierten Rechtsakts nach Ablauf der 24-monatigen Frist *contra legem* in Frage gestellt, und die Rolle des Parlaments und des Rates bei der Umsetzung des Gegenseitigkeitsmechanismus geriete in Wegfall, wenn dieser auf seiner ersten Stufe zum Stillstand komme. Außerdem könne das Fehlen eines Antrags der betroffenen Mitgliedstaaten auf Erlass eines delegierten Rechtsakts die Kommission nicht von ihrer Verpflichtung zum Tätigwerden entbinden.

23. Nach Ansicht der Kommission besteht keine unbedingte Verpflichtung zum Tätigwerden, denn nach der in Art. 7 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung 2018/1806 festgelegten Vorbedingung müsse sie bei der Prüfung weiterer Schritte gemäß Buchstaben e, f oder h dieses Artikels zum einen das Ergebnis der von dem betroffenen Mitgliedstaat getroffenen Maßnahmen und die von ihr selbst in den Bereichen Politik, Wirtschaft und Handel unternommenen Schritte zur Wiederherstellung oder Einführung der Visumfreiheit sowie zum anderen die Auswirkungen einer Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht auf die Außenbeziehungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten zu dem betreffenden Drittland berücksichtigen. Diese Auslegung entspreche dem Wortlaut von Art. 7 der Verordnung 2018/1806 und der Intention von 21 Mitgliedstaaten, die diese bei der Annahme der Verordnung Nr. 1289/2013, mit der der Gegenseitigkeitsmechanismus eingeführt worden sei, zum Ausdruck gebracht hätten. Außerdem habe der diplomatische Weg für kroatische und polnische Staatsangehörige Früchte getragen, und keiner der noch immer betroffenen Mitgliedstaaten habe sie um den Erlass des in Rede stehenden delegierten Rechtsakts ersucht.

V. Analyse

A. Vorbemerkungen

24. Bei der vorliegenden Klage halte ich es für erforderlich, auf eine allgemeine Frage zur Auslegung der Verordnung 2018/1806 hinsichtlich des Spielraums einzugehen, über den die Kommission im Fall des Rückgriffs auf den in Art. 7 Abs. 1 Buchst. f dieser Verordnung vorgesehenen Gegenseitigkeitsmechanismus verfügt. Anhand dieser Auslegung lassen sich nämlich die von der Kommission vorgebrachten Unzulässigkeitsgründe verstehen, die zum einen darauf abstellen, dass die Klage verspätet erhoben worden sei, weil das Parlament bereits zuvor im Lauf des Jahres 2017 eine Aufforderung zum Tätigwerden vorgelegt habe, und zwar mit einem ganz ähnlichen Inhalt wie derjenigen, die dem Gerichtshof mit der vorliegenden Klage unterbreitet worden sei, und zum anderen auf das Vorliegen einer das Untätigkeitsverfahren beendenden Stellungnahme der Kommission.

25. Zur Erinnerung: Die Verordnung 2018/1806 übernimmt insoweit die durch die Verordnung Nr. 1289/2013 in Art. 1 Abs. 4 der Verordnung Nr. 539/2001 eingefügten Kriterien und sieht für den Fall, dass ein Drittland für die Staatsangehörigen aller oder eines Teils der Mitgliedstaaten Visa vorschreibt, während es für seine eigenen Staatsangehörigen von allen Mitgliedstaaten hiervon befreit ist, abgestufte Reaktionen vor. Hierin besteht der Gegenseitigkeitsmechanismus.

26. Die erste mögliche Maßnahme besteht darin, dass die Kommission einen Durchführungsrechtsakt erlässt, mit dem die Befreiung bestimmter Kategorien von Staatsangehörigen des betreffenden Drittlands von der Visumpflicht für eine Dauer von sechs Monaten, die verlängert werden kann, ausgesetzt wird¹².

27. Als zweite denkbare Maßnahme kann die Kommission einen delegierten Rechtsakt erlassen, mit dem die Befreiung von der Visumpflicht für alle Staatsangehörigen dieses Drittlandes für zwölf Monate ausgesetzt wird¹³.

28. Wenn sechs Monate nach Inkrafttreten dieses delegierten Rechtsakts immer noch von dem betreffenden Drittland ein Visum verlangt wird, kann die Kommission schließlich einen Vorschlag für eine Änderung der Verordnung 2018/1806 vorlegen, um den Namen dieses Drittlands von der in Anhang II dieser Verordnung vorgesehenen Liste der von der Visumpflicht befreiten Länder zu streichen und ihn in die Liste der in Anhang I dieser Verordnung aufgeführten Länder, die der Visumpflicht unterliegen, aufzunehmen¹⁴.

29. Das Ermessen, über das die Kommission beim Erlass eines delegierten Rechtsakts zur zwölfmonatigen Aussetzung der Befreiung aller Drittstaatsangehörigen von der Visumpflicht verfügt, ergibt sich aus dem Wortlaut von Art. 7 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung 2018/1806. Danach berücksichtigt die Kommission, wenn sie einen der in Art. 7 Abs. 1 Buchst. e, f oder h genannten Schritte unternehmen will, Folgendes:

- das Ergebnis der von dem betroffenen Mitgliedstaat getroffenen Maßnahmen zur Gewährleistung des visumfreien Reiseverkehrs mit dem betreffenden Drittland,

¹² Art. 7 Abs. 1 Buchst. e der Verordnung 2018/1806.

¹³ Art. 7 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung 2018/1806.

¹⁴ Art. 7 Abs. 1 Buchst. h der Verordnung 2018/1806.

- die bei den Behörden des betreffenden Drittlands unternommenen Schritte, insbesondere in den Bereichen Politik, Wirtschaft oder Handel, zur Wiedereinführung oder Einführung des visumfreien Reiseverkehrs¹⁵ und
- die Auswirkungen einer Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht auf die Außenbeziehungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten.

30. Nach Ansicht der Kommission ergibt sich aus dem Wortlaut von Art. 7 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung 2018/1806, dass sie über ein Ermessen verfüge, da sie diese drei Elemente berücksichtigen müsse, die eine Voraussetzung für den Erlass eines delegierten Rechtsakts seien, mit dem für alle Staatsangehörigen dieses Drittlands die Befreiung von der Visumpflicht für zwölf Monate ausgesetzt werde.

31. Das Parlament ist dagegen der Ansicht, dass die Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Buchst. f dieser Verordnung keiner Vorbedingung unterliege und dass sich der einzige Handlungsspielraum der Kommission auf den Zeitpunkt des Wirksamwerdens des delegierten Rechtsakts zur Aussetzung der Visumbefreiung beziehe. Dieser Zeitpunkt müsse den Ressourcen der Konsulate der Mitgliedstaaten Rechnung tragen.

32. Meines Erachtens ergibt sich entgegen dem Vorbringen des Parlaments aus Art. 7 Abs. 1 Buchst. d und f der Verordnung 2018/1806 eindeutig, dass die Kommission über ein zweifaches Ermessen verfügt, obwohl es in Art. 7 Abs. 1 Buchst. f dieser Verordnung heißt, „die Kommission [erlasse] einen delegierten Rechtsakt“. Zum einen muss sie, was den Grundsatz des Rückgriffs auf einen delegierten Rechtsakt betrifft, vor dem Erlass eines solchen Rechtsakts die in Art. 7 Abs. 1 Buchst. d genannten Faktoren berücksichtigen, und zum anderen kann sie, was das Wirksamwerden des delegierten Rechtsakts betrifft, dieses innerhalb eines Zeitraums von 90 Tagen nach seinem Inkrafttreten hinausschieben, um, wie das Parlament einräumt, den Ressourcen der Konsulate Rechnung zu tragen.

33. Auf der ersten Stufe des Gegenseitigkeitsmechanismus sieht Art. 7 Abs. 1 Buchst. e Ziff. ii der Verordnung 2018/1806 nämlich vor, dass die Kommission, wenn sie beschließt, nicht die Befreiung bestimmter Kategorien von Staatsangehörigen von der Visumpflicht für eine Dauer von sechs Monaten auszusetzen, dem in Art. 11 Abs. 1 dieser Verordnung genannten Ausschuss einen Bericht unterbreitet, in dem sie alle wichtigen Faktoren, darunter die in Art. 7 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung genannten, berücksichtigt.

34. Außerdem sprechen auch die Bedingungen, unter denen dieser Gegenseitigkeitsmechanismus – unter Rückgriff auf den Erlass eines Durchführungsrechtsakts oder eines delegierten Rechtsakts zur Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht für eine bestimmte Dauer – während des im Jahr 2011 eingeleiteten Verfahrens¹⁶ zur Überprüfung der Verordnung Nr. 539/2001 ausgearbeitet wurde, dafür, dass die Aussetzung der Befreiung nicht automatisch erfolgt.

¹⁵ Insoweit wird auf Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung 2018/1806 verwiesen.

¹⁶ Siehe Vorschlag für [eine] Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates 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 (KOM[2011] 290 endgültig), im Folgenden: Vorschlag von 2011.

35. Diese delegierten Rechtsakte oder Durchführungsrechtsakte der ersten oder zweiten Stufe des Gegenseitigkeitsmechanismus waren nämlich in dem Vorschlag von 2011 nicht vorgesehen. In dessen Erwägungsgründen hieß es lediglich: „Der ursprüngliche Gegenseitigkeitsmechanismus der Verordnung [Nr. 539/2001] enthielt bereits einen gewissen Automatismus: Fälle fehlender Reziprozität mussten nicht verbindlich mitgeteilt werden, die diesbezügliche Entscheidung stand im Ermessen der betroffenen Mitgliedstaaten. Erfolgte jedoch eine Mitteilung, so waren die Mitgliedstaaten vorbehaltlich eines anderweitigen Beschlusses des Rates verpflichtet, Staatsangehörigen des betreffenden Drittlandes binnen 30 Tagen nach der Mitteilung mit vorübergehender und automatischer Wirkung die Visumpflicht aufzuerlegen. Dieser Automatismus galt als Schwachstelle des ursprünglichen Gegenseitigkeitsmechanismus und wurde deshalb im Jahr 2005 als kontraproduktiv erachtet und abgeschafft; er dürfte auch heute nicht wirksamer sein. Der aktuelle Gegenseitigkeitsmechanismus in seiner 2005 geänderten Form gilt als insgesamt wirksam, und die Fälle fehlender Reziprozität wurden erheblich reduziert. Die meisten Fälle fehlender Reziprozität sind darauf zurückzuführen, dass bestimmte Drittländer der Ansicht sind, dass einige Mitgliedstaaten nicht die objektiven Voraussetzungen für die Befreiung von der Visumpflicht erfüllen, die in den Rechtsvorschriften der betreffenden Drittländer verankert sind“¹⁷. So hat sich die Kommission im Verfahren zur Überprüfung der Verordnung Nr. 539/2001 eindeutig dafür ausgesprochen, weiterhin keinen Automatismus vorzusehen, und eine Änderung von Art. 1 Abs. 4 Buchst. c dieser Verordnung nur deshalb vorgeschlagen, um den Auswirkungen des Vertrags von Lissabon Rechnung zu tragen.

36. Bei den im Rat geführten Erörterungen kam der Gedanke auf, dass die Kommission auf Antrag des betreffenden Mitgliedstaats oder nach Ablauf einer bestimmten Frist von sich aus einen Durchführungsrechtsakt erlassen können sollte, mit dem aus Reziprozitätsgründen die Befreiung von der Visumpflicht ausgesetzt werde, wobei die Auswirkungen auf die Außenbeziehungen der Union zu berücksichtigen seien, was im Wesentlichen der ersten Stufe des schließlich angenommenen Gegenseitigkeitsmechanismus entspricht¹⁸.

37. Die Kommission hat bei dieser Gelegenheit erneut bekräftigt, dass eine automatische Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht kontraproduktiv wäre; einige Mitgliedstaaten vertraten unterschiedliche Ansichten. So hielt ein Mitgliedstaat diesen Kompromissvorschlag für interessant, da er die Möglichkeit biete, nach außen hin Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu zeigen. Ein anderer machte geltend, dass ein Bericht der Kommission für das Drittland kein ausreichendes Signal sein könne und dass die Kommission verpflichtet sein sollte, entweder im Visumbereich oder in einem anderen Bereich wie Handel oder Verkehr eine Lösung zu finden. Ein weiterer Mitgliedstaat kritisierte den gewählten Ansatz als zu lang und komplex¹⁹.

38. Art. 1 Abs. 4 Buchst. d der Verordnung Nr. 539/2001 in der durch die Verordnung Nr. 1289/2013 geänderten Fassung, wonach die Kommission einige Gesichtspunkte berücksichtigen muss, bevor sie bestimmte Maßnahmen trifft, und der Gegenseitigkeitsmechanismus dreistufig unterteilt wird, ist in Wirklichkeit im Wesentlichen das Ergebnis der Abänderungen, die der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres bei

¹⁷ Vorschlag von 2011, S. 6.

¹⁸ Siehe Protokoll der Arbeitssitzung zum Thema Visa vom 7. Februar 2012 der Arbeitsgruppe „Visa“/Gemischter Ausschuss (EU-Inland/Norwegen und Schweiz/Liechtenstein), Dokument 6807/12, abrufbar unter folgendem Link: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6807-2012-INIT/en/pdf>, insbesondere die vorgeschlagene Änderung zu Art. 1 Abs. 4 Buchst. c der Verordnung Nr. 539/2001 (S. 9).

¹⁹ Siehe das in Fn. 18 dieser Schlussanträge zitierte Protokoll, insbesondere die darin auf S. 8 enthaltene Fn. 1.

der Prüfung des Vorschlags von 2011 im Parlament²⁰ vorgenommen hat, wobei er sich auf die Beurteilung seines Berichterstatters gestützt hat, dass die Funktionsweise des Gegenseitigkeitsmechanismus unbefriedigend sei²¹. Der um eine Stellungnahme gebetene Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten des Parlaments hatte sich jedoch am 24. November 2011 zur Frage der Entwicklung des Gegenseitigkeitsmechanismus dafür ausgesprochen, den *Status quo* beizubehalten, und sich damit der ursprünglichen Auffassung der Kommission angeschlossen²².

39. Aus diesen Erörterungen geht hervor, dass zum Gegenseitigkeitsmechanismus, zu seiner Automatisierung, zu seinen Stufen, zur Art der von der Kommission zu erlassenden Rechtsakte, zu den Fristen, innerhalb deren sie zu erlassen sind, und zu der Möglichkeit, Verhandlungen in anderen Bereichen aufzunehmen, sehr unterschiedliche Auffassungen bestanden.

40. In Anbetracht dessen ist es wichtig, erstens darauf hinzuweisen, wie sich – angefangen mit der Änderung des Parlaments, in der es lediglich hieß, dass „[d]ie Kommission ... bei der Prüfung weiterer Schritte das Ergebnis der ... Maßnahmen [berücksichtigt]“, bis hin zum endgültigen Wortlaut, wonach „[d]ie Kommission ... bei der Prüfung weiterer Schritte gemäß Buchstaben e, f oder h das Ergebnis der ... Maßnahmen [berücksichtigt]“, Art. 1 Abs. 4 Buchst. d der Verordnung Nr. 539/2001 redaktionell entwickelt hat.

41. Zweitens ist die Erklärung von 21 Mitgliedstaaten beim Erlass der Verordnung Nr. 1289/2013 zu berücksichtigen, in der diese auf Folgendes hingewiesen haben: „Die Änderung der Verordnung ... Nr. 539/2001, die insbesondere den Gegenseitigkeitsmechanismus (Artikel 1 Absatz 1) und zudem die Aussetzungsklausel (Artikel 1 Absatz 2) betrifft, könnte weitreichende Folgen für die Außenbeziehungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten haben. Wir betonen deshalb, dass die betreffenden Unionsorgane nach den einschlägigen Bestimmungen verpflichtet sind, vor einem Vorschlag oder einem Beschluss die möglichen negativen politischen Auswirkungen auf die Außenbeziehungen der Union sowie ihrer Mitgliedstaaten eingehend zu prüfen und zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere für die Außenbeziehungen zu strategischen Partnern. Aus unserer Sicht sollte der Rat sicherstellen, dass er diesen Verpflichtungen seinerseits in vollem Umfang nachkommt“²³.

42. Darüber hinaus bin ich der Ansicht, dass die Auffassung, die die Kommission im Rahmen ihrer u. a. gegen Art. 1 Nr. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1289/2013 zur Änderung u. a. von Art. 1 Abs. 4 Buchst. f der Verordnung Nr. 539/2001²⁴ gerichteten Nichtigkeitsklage vertritt, wonach sie beim Erlass eines delegierten Rechtsakts praktisch keinen Ermessensspielraum habe, was den Unionsgesetzgeber hätte veranlassen müssen, einen Durchführungsrechtsakt zu wählen, in der vorliegenden Rechtssache nicht maßgeblich ist.

²⁰ Siehe Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates 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 (A7-0139/2013) auf folgender Website: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0139_DE.html#_section1.

²¹ Siehe die Erwägungsgründe des Entwurfs einer legislativen Entschließung des Parlaments, der in den in Fn. 20 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Bericht aufgenommen wurde: „Was konkret die Gegenseitigkeit angeht, ist nicht zu leugnen, dass das derzeitige durch die Verordnung Nr. 851/2005 geänderte Verfahren trotz der Ausführungen der Kommission nicht effizient ist. Wenn auch der ursprünglich in der Verordnung Nr. 539/2001 vorgesehene Automatismus nicht wieder eingeführt werden braucht, ist es doch notwendig, eine gründliche Überarbeitung des derzeitigen Mechanismus mit dem Ziel vorzunehmen, eine einheitliche Handlungsweise und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Andere Erwägungen, wie beispielsweise die Handelsbeziehungen der Europäischen Union, dürfen die Grundsäulen der gemeinsamen Visumpolitik nicht infrage stellen.“

²² Siehe die in den in Fn. 20 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Bericht aufgenommene Stellungnahme des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten zum Vorschlag von 2011.

²³ Diese Erklärung ist im Internet unter <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16088-2013-ADD-1-REV-1/de/pdf> abrufbar.

²⁴ Vgl. Urteil vom 16. Juli 2015, Kommission/Parlament und Rat (C-88/14, EU:C:2015:499).

43. Der Gerichtshof hat nämlich zum einen festgestellt, dass diese Frage für die Feststellung, ob der von der Kommission zu erlassende Rechtsakt unter Art. 290 AEUV oder unter Art. 291 AEUV fällt, unerheblich ist²⁵.

44. Zum anderen kann die Kommission von dem vom Unionsgesetzgeber eingeräumten Ermessen Gebrauch machen, sobald der Gerichtshof bestätigt hat, dass der auf der Grundlage von Art. 1 Abs. 4 Buchst. f der Verordnung Nr. 539/2001 in der durch die Verordnung Nr. 1289/2013 geänderten Fassung (jetzt Art. 7 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung 2018/1806) erlassene Rechtsakt seiner Art nach ein delegierter Rechtsakt ist.

45. Daher sind die Unzulässigkeitsgründe unter Berücksichtigung dieses Ermessensspielraums der Kommission zu prüfen.

B. Zur Zulässigkeit

46. Die Kommission hat zwei Unzulässigkeitsgründe angeführt, von denen der eine die Möglichkeit betrifft, ein zweites Untätigkeitsverfahren einzuleiten, wenn auf die erste Aufforderung zum Tätigwerden keine Anrufung des Gerichtshofs erfolgt sei, und der andere das Vorliegen einer das Verfahren beendenden Stellungnahme.

1. Die Möglichkeit einer erneuten Aufforderung zum Tätigwerden nach einer ersten Aufforderung, die nicht zur Anrufung des Gerichtshofs geführt hat

47. Zunächst ist es unbestreitbar, dass die Entschlüsse vom 2. März 2017 und vom 22. Oktober 2020 mit Ausnahme der Hinzufügung von zwei Erwägungsgründen²⁶ in der letzteren übereinstimmen. Der erste hinzugefügte Erwägungsgrund (Erwägungsgrund J) der letztgenannten Entschliebung bekräftigt lediglich die im weiteren Verlauf der Entschliebung vorgebrachten Argumente (Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten²⁷, Vorenthaltung der Rechte des Parlaments und des Rates²⁸), ohne neue Argumente zu liefern. Was den zweiten hinzugefügten Erwägungsgrund (Erwägungsgrund K) betrifft, so verweist er lediglich auf die Funktion der Kommission als Hüterin der Verträge und auf die Gefahr, dass diese Funktion durch ihre Untätigkeit geschwächt werden könnte. Dieser allgemeine Hinweis ist meines Erachtens nicht als ein zusätzliches Argument anzusehen. Das Parlament wirft der Kommission also in diesen beiden Entschlüssen dieselbe Untätigkeit aus denselben Gründen vor.

48. Dabei spielt es hinsichtlich der Zulässigkeit der Untätigkeitsklage keine Rolle, dass sich die Zusammensetzung des Parlaments zwischen den beiden Aufforderungen zum Tätigwerden geändert hat, denn es handelt sich um eine institutionelle Klage, die als solche jedem betroffenen Organ zusteht.

²⁵ Siehe Urteil vom 16. Juli 2015, Kommission/Parlament und Rat (C-88/14, EU:C:2015:499, Rn. 32).

²⁶ Erwägungsgründe J und K, in denen auf die solidarischen und institutionellen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Untätigkeit der Kommission hingewiesen wird.

²⁷ Siehe Erwägungsgrund C der Entschlüsse vom 2. März 2017 und vom 22. Oktober 2020.

²⁸ Siehe Erwägungsgründe E bis G der Entschlüsse vom 2. März 2017 und vom 22. Oktober 2020.

49. Außerdem erlaubt der Umstand, dass der Kommission, wie ich zuvor ausgeführt habe, ein Ermessensspielraum zusteht, keine entsprechende Heranziehung der Rechtsprechung des Gerichts, mit der eine Untätigkeit der Kommission festgestellt wurde, weil sie keinen delegierten Rechtsakt erlassen hatte, obwohl ihr eine klare, genaue und unbedingte Verpflichtung oblag, einen solchen Rechtsakts spätestens zu dem im Rechtsetzungsakt angegebenen Zeitpunkt zu erlassen²⁹.

50. Das Gericht hat sich nämlich in seinem Urteil vom 16. Dezember 2015, Schweden/Kommission³⁰, auf den Wortlaut von Art. 5 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 528/2012³¹ gestützt, wonach „[d]ie Kommission ... spätestens bis zum 13. Dezember 2013 ... delegierte Rechtsakte zur Festlegung wissenschaftlicher Kriterien zur Bestimmung der endokrinschädigenden Eigenschaften [erlässt]“, und festgestellt, dass „aus der Verordnung ausdrücklich hervorgeht, dass der Kommission eine klare, genaue und unbedingte Verpflichtung oblag, bis spätestens 13. Dezember 2013 delegierte Rechtsakte zur Festlegung wissenschaftlicher Kriterien zur Bestimmung der endokrinschädigenden Eigenschaften zu erlassen“³².

51. Im vorliegenden Fall stützt sich das Parlament paradoxerweise auf diese Rechtsprechung, um der Kommission ihre Untätigkeit vorzuwerfen, ohne jedoch Konsequenzen daraus zu ziehen, dass nach der Antwort der Kommission auf die Aufforderung des Parlaments zum Tätigwerden dessen erstes Untätigkeitsverfahren aufgegeben bzw. nicht eingeleitet worden war. Wäre die Kommission jedoch in Anbetracht dessen, dass eine klare, genaue und unbedingte Verpflichtung vorlag, zum Tätigwerden verpflichtet gewesen, hätte das Parlament das Untätigkeitsverfahren fortsetzen und den Gerichtshof innerhalb der in Art. 265 Abs. 2 AEUV vorgesehenen Frist anrufen müssen, denn ihre erneute Aufforderung zum Tätigwerden könnte sonst als Umgehung dieser Frist angesehen werden.

52. Da es sich im vorliegenden Fall aus den von mir genannten Gründen nicht um eine klare, genaue und unbedingte Verpflichtung handelte, ist zum einen zu prüfen, ob die zwischen den beiden Aufforderungen zum Tätigwerden verstrichene Frist für die Zulässigkeit der Klage erheblich ist, und zum anderen, ob es möglich war, erneut eine – der vorhergehenden ähnliche – Aufforderung zum Tätigwerden auszusprechen.

53. Was die Frist für die Aufforderung zum Tätigwerden angeht, ist es erstens offenbar notwendig, auf die chronologische Abfolge hinzuweisen.

54. Die Veröffentlichung nach Art. 1 Abs. 4 Buchst. a Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 539/2001 in der durch die Verordnung Nr. 1289/2013 geänderten Fassung (jetzt Art. 7 Abs. 1 Buchst. a Unterabs. 3 der Verordnung 2018/1806) erfolgte nämlich am 12. April 2014³³. Von diesem Zeitpunkt an ist die Frist von zwei Jahren zu berechnen, nach deren Ablauf die Kommission gemäß Art. 7 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung 2018/1806 einen delegierten Rechtsakt erlassen kann. Somit konnte die Kommission ab dem 11. April 2016 einen delegierten Rechtsakt erlassen.

²⁹ Siehe Urteil vom 16. Dezember 2015, Schweden/Kommission (T-521/14, nicht veröffentlicht, EU:T:2015:976, Rn. 53).

³⁰ Urteil T-521/14, nicht veröffentlicht, EU:T:2015:976.

³¹ Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2012 über die Bereitstellung auf dem Markt und die Verwendung von Biozidprodukten (ABl. 2012, L 167, S. 1).

³² Urteil vom 16. Dezember 2015, Schweden/Kommission (T-521/14, nicht veröffentlicht, EU:T:2015:976, Rn. 53).

³³ Mitteilung der Kommission über von den Mitgliedstaaten gemeldete Fälle fehlender Reziprozität gemäß Artikel 1 Absatz 4 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates in der Fassung der Verordnung (EU) Nr. 1289/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. 2014, C 111, S. 1).

55. Die Kommission hat ihre Mitteilung vom 12. April 2016 mit einer Aufforderung an das Parlament und den Rat abgeschlossen, „dringend Beratungen einzuleiten und anhand der in dieser Mitteilung vorgenommenen Bewertung ihren Standpunkt zu dem am besten geeigneten weiteren Vorgehen darzulegen. Das ... Parlament und der Rat werden ersucht, der Kommission ihren jeweiligen Standpunkt spätestens am 12. Juli 2016 mitzuteilen“.

56. So hat die Kommission nach Ablauf der 24-Monatsfrist klar zum Ausdruck gebracht, dass sie nicht beabsichtigte, sofort einen delegierten Rechtsakt zu erlassen, sondern dass sie vielmehr bis zu einem bestimmten Zeitpunkt den Erhalt einer Stellungnahme des Parlaments und des Rates zu dieser Frage erwartete.

57. Am 13. Juli 2016 und am 21. Dezember 2016³⁴ nahm die Kommission zu ihrer Mitteilung vom 12. April 2016 zwei weitere Folgemitteilungen an, in denen sie über die diplomatischen Bemühungen berichtete, die unternommen worden seien, um für die Staatsangehörigen der betroffenen Mitgliedstaaten, die in die Vereinigten Staaten reisen wollen, eine Befreiung von der Visumpflicht zu erwirken.

58. Erst am 2. März 2017 nahm das Parlament die erste EntschlieÙung an, mit der die Kommission aufgefordert wurde, tätig zu werden und einen delegierten Rechtsakt zu erlassen.

59. Es ist daran zu erinnern, dass Art. 265 AEUV für die Einleitung einer Untätigkeitsklage keine Frist zwischen der Feststellung der Untätigkeit und der Aufforderung zum Tätigwerden vorsieht. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs muss die Aufforderung zum Tätigwerden jedoch nach Feststellung der Untätigkeit innerhalb einer angemessenen Frist an das zuständige Organ gerichtet werden³⁵; sonst tritt Präklusion der Klage ein.

60. Es ist zwar offensichtlich, dass die erste Aufforderung zum Tätigwerden innerhalb einer angemessenen Frist erfolgt ist, doch folgte daraufhin kein Rechtsakt des Parlaments, das sich mit der Mitteilung der Kommission vom 2. Mai 2017³⁶ zufrieden gab, in der auf die eingeleiteten diplomatischen Bemühungen und die erzielten Ergebnisse hingewiesen und festgestellt wurde, dass der Erlass eines delegierten Rechtsakts „zum jetzigen Zeitpunkt kontraproduktiv wäre und nicht dazu beitragen würde, das Ziel des visumfreien Reiseverkehrs für alle EU-Bürger zu erreichen“. Das Parlament hat daher für das Bestreben, das Problem zu lösen, die Wahl des diplomatischen Weges – zumindest implizit – gebilligt. Ist aber diese Billigung des diplomatischen Weges anstelle des Erlasses eines delegierten Rechtsakts endgültig?

61. Wenn man allein auf die Frage der Frist abstellt, habe ich den Eindruck, dass sich im vorliegenden Fall aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs schließen lässt, dass dem Kläger nicht vorgeworfen werden kann, er sei nicht innerhalb einer angemessenen Frist tätig geworden, wenn die Parteien während des gesamten fraglichen Zeitraums häufig in Kontakt standen, so dass der Kläger daher annehmen durfte, dass das Problem im positiven Sinn gelöst werde³⁷.

³⁴ Siehe Fn. 7 der vorliegenden Schlussanträge.

³⁵ Vgl. Urteil vom 6. Juli 1971, Niederlande/Kommission (59/70, EU:C:1971:77, Rn. 19).

³⁶ Siehe Fn. 9 der vorliegenden Schlussanträge.

³⁷ Vgl. Urteil vom 16. Februar 1993, ENU/Kommission (C-107/91, EU:C:1993:56, Rn. 24). In der diesem Urteil zugrunde liegenden Rechtssache betrug die Frist 16 Monate.

62. Das Gericht hat in ähnlicher Weise Aufforderungen zum Tätigwerden 26 oder 47 Monate nach der Einreichung von Beschwerden im Bereich staatlicher Beihilfen zugelassen, weil die Langsamkeit der Kommission bei der Prüfung dieser Beschwerden den Klägern hinsichtlich der Frist nicht zum Nachteil gereichen dürfe³⁸.

63. Wenn man von der ersten Aufforderung zum Tätigwerden vom 2. März 2017 absieht, ließe sich argumentieren, dass angesichts der ganz besonderen Umstände des Falles die Erhebung einer Untätigkeitsklage, nachdem mehr als viereinhalb Jahre zwischen der Mitteilung vom 12. April 2016 – auf die sich die Klageschrift des Parlaments bezieht – und der Entschließung vom 22. Oktober 2020 verstrichen waren, noch als möglich erachtet werden könnte. Diese ganz besonderen Umstände wären im vorliegenden Fall Folgende: die von der Kommission gewählte diplomatische Alternative, deren Auswirkungen nur über einen relativ langen Zeitraum beurteilt werden können, die Billigung dieses Weges durch Verzicht auf eine Untätigkeitsklage des Parlaments im Jahr 2017, regelmäßige dreiseitige Arbeitstreffen, die sich in der Folge für bestimmte Unionsbürger positiv ausgewirkt haben, die regelmäßigen Mitteilungen der Kommission an das Parlament und den Rat über den Fortgang der Arbeiten sowie die COVID-19-Pandemie im Jahr 2020, durch die transatlantische Reisen unmöglich gemacht wurden.

64. Zweitens neige ich zu der Auffassung, dass eine Untätigkeitsklage vor allem dann nicht ausgeschlossen ist, wenn die Aufforderung zum Tätigwerden nach einer ersten Aufforderung ergangen ist, auf die hin zuvor über mehr als dreieinhalb Jahre lang keine Klage erhoben wurde.

65. Der erste Versuch des Parlaments kann nämlich angesichts des besonderen Kontexts der Rechtssache nicht als stillschweigender Verzicht auf die spätere Erhebung einer Untätigkeitsklage gelten, da, wie ich bereits ausgeführt habe, der diplomatische Weg zur Lösung der Frage der Visumfreiheit ein langer Weg ist.

66. Vielmehr könnte man sogar noch weiter gehen und als Ausgangspunkt für die Beurteilung der Frage, ob die Aufforderung zum Tätigwerden innerhalb einer angemessenen Frist erfolgt ist, jede neue Mitteilung heranziehen, mit der die Kommission das Parlament und den Rat darauf hinweist, dass sie den Erlass eines delegierten Rechtsakts für kontraproduktiv halte und der diplomatischen Alternative den Vorzug einräume.

67. Ich bin daher der Ansicht, dass die zweite Aufforderung zum Tätigwerden angesichts der in Nr. 63 der vorliegenden Schlussanträge genannten besonderen Umstände der Rechtssache innerhalb einer angemessenen Frist ergehen konnte, unabhängig davon, ob man auf die Zeit abstellt, die seit der ersten Aufforderung zum Tätigwerden verstrichen ist, oder auf die Zeit, die seit der letzten Mitteilung der Kommission vom 23. März 2020³⁹ vor der zweiten Aufforderung zum Tätigwerden verstrichen ist.

2. Vorliegen einer Stellungnahme

68. In einem zweiten Schritt stellt sich die Frage, ob die Mitteilung der Kommission vom 22. Dezember 2020 eine Stellungnahme im Sinne von Art. 265 Abs. 2 AEUV darstellt.

³⁸ Vgl. Urteil vom 15. September 1998, *Gestevisión Telecinco/Kommission* (T-95/96, EU:T:1998:206, Rn. 80).

³⁹ Siehe Fn. 7 der vorliegenden Schlussanträge.

69. Nach ständiger Rechtsprechung stellt der Erlass eines anderen als des vom Kläger gewünschten Aktes durch das Organ, das zum Tätigwerden aufgefordert wurde, keine Untätigkeit dar⁴⁰.

70. Der Umstand, dass die Kommission eine Mitteilung erlassen hat, in der sie sich dafür ausspricht, anstelle des Erlasses eines delegierten Rechtsakts auf diplomatischem Weg vorzugehen, könnte einer Stellungnahme gleichkommen, infolge deren die vorliegende Klage unzulässig würde.

71. Der Gerichtshof hat nämlich anerkannt, dass, damit die Stellungnahme wirksam und die Untätigkeitsklage unzulässig ist, das zum Tätigwerden aufgeforderte Organ nicht verpflichtet ist, einen Rechtsakt der Union im Sinne von Art. 288 AEUV zu erlassen⁴¹. Jede von diesem Organ erlassene Maßnahme kann zu diesem Zweck gegebenenfalls einer Stellungnahme gleichgestellt werden. Soweit die Mitteilung vom 22. Dezember 2020 die materiellen Voraussetzungen für eine Stellungnahme erfüllt, reicht im vorliegenden Fall der Umstand, dass diese Mitteilung hinsichtlich ihrer Form keine im Primärrecht vorgesehene Handlung ist, nicht aus, um die Voraussetzungen für eine Untätigkeitsklage zu erfüllen⁴².

72. Der Gerichtshof hat die materiellen Voraussetzungen dessen, was eine „Stellungnahme“ im Sinne von Art. 265 Abs. 2 AEUV ausmacht, besonders weit ausgelegt. Dazu möchte ich zwei Anmerkungen machen.

73. Zum einen gilt der Umstand, dass das zum Tätigwerden aufgeforderte Organ den Entscheidungsprozess in Gang setzt, ohne ihn notwendigerweise abzuschließen, gleichwohl als Stellungnahme und macht die Untätigkeitsklage unzulässig⁴³. Dass die Kommission die Mitteilung vom 22. Dezember 2020 vor dem potenziellen Erlass eines delegierten Rechtsakts angenommen hat, kann im vorliegenden Fall als Teil des gesamten Prozesses der Stellungnahme angesehen werden und könnte gegebenenfalls, je nach Inhalt dieser Mitteilung, als Stellungnahme im Sinne von Art. 265 Abs. 2 AEUV betrachtet werden.

74. Zum anderen gilt selbst eine teilweise oder indirekte Stellungnahme als Stellungnahme im Sinne von Art. 265 Abs. 2 AEUV⁴⁴. Mit anderen Worten: Wenn das Organ, das einen Rechtsakt erlassen soll, die Situation nur teilweise oder indirekt regelt, ohne eine vollständige Lösung herbeizuführen, gilt dies stets als Stellungnahme, wobei der fragliche Rechtsakt zu einem späteren Zeitpunkt ergänzt werden kann. Je nachdem, wie der Inhalt der Mitteilung vom 22. Dezember 2020 ausgelegt wird, kann die Untätigkeitsklage im vorliegenden Fall selbst dann unzulässig sein, wenn die Mitteilung die Frage der Aussetzung der Visumbefreiung nur indirekt oder teilweise regelt, ohne eine präzise Lösung zu bieten.

75. Außerdem möchte ich auf zwei besondere Gesichtspunkte hinweisen, die ich für wichtig halte.

⁴⁰ Vgl. Urteile vom 1. April 1993, *Pesqueras Echebastar/Kommission* (C-25/91, EU:C:1993:131, Rn. 12 und die dort angeführte Rechtsprechung), sowie vom 7. Oktober 2009, *Vischim/Kommission* (T-420/05, EU:T:2009:391, Rn. 255 und die dort angeführte Rechtsprechung).

⁴¹ Vgl. Urteil vom 18. Oktober 1979, *GEMA/Kommission* (125/78, EU:C:1979:237, Rn. 17 und 18).

⁴² *Cazet, S., Le recours en carence en droit de l'Union européenne*, Bruylant, Brüssel, 2012, Rn. 101 und 102, S. 76 bis 78.

⁴³ Vgl. Urteil vom 26. Februar 2003, *CEVA/Kommission* (T-344/00 und T-345/00, EU:T:2003:40, Rn. 82 bis 84).

⁴⁴ Vgl. Urteil vom 14. Dezember 1962, *Acciaierie San Michele u. a./Hohe Behörde* (5/62 bis 11/62 und 13/62 bis 15/62, EU:C:1962:46, S. 923).

76. Erstens hat sich das Parlament nach der ersten Aufforderung zum Tätigwerden vom 2. März 2017 mit der Mitteilung der Kommission vom 2. Mai 2017⁴⁵ zufrieden gegeben und keine Untätigkeitsklage beim Gerichtshof erhoben. Es hat also zumindest stillschweigend anerkannt, dass diese Mitteilung als Stellungnahme gilt.

77. Zweitens gibt es einen Präzedenzfall, in dem ein Kläger eine Untätigkeitsklage gegen die Kommission erhob, weil diese davon abgesehen hatte, den in Art. 1 Abs. 4 der Verordnung Nr. 539/2001 vorgesehenen delegierten Rechtsakt zu erlassen.

78. Die Antwort der Kommission, die der Kläger für unbefriedigend hielt, stützte sich dabei auf drei Elemente. Zunächst machte die Kommission geltend, dass sie in Bezug auf die Gegenseitigkeit der Aufhebung der Visumpflicht für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten gegenüber vielen Drittstaaten mehrere Berichte und Mitteilungen angenommen und sich auch aktiv dafür eingesetzt habe, um eine solche uneingeschränkte Gegenseitigkeit mit den Vereinigten Staaten von Amerika zu gewährleisten. Sodann führte sie aus, dass sie für die Einreisebeschränkungen des Klägers in die Vereinigten Staaten nicht verantwortlich sei und dass sich seine Situation durch die Aufhebung der Visumfreiheit für US-Bürger nicht verbessern würde. Schließlich kam die Kommission zu dem Schluss, dass eine etwaige künftige Untätigkeitsklage unzulässig wäre, da der begehrte delegierte Rechtsakt den Kläger nicht unmittelbar und individuell betreffe. Das Gericht hat entschieden, dass die Kommission somit Stellung genommen habe und mithin die Untätigkeitsklage des Klägers unzulässig geworden sei⁴⁶.

79. Für mich ist daher klar, dass die Kommission im vorliegenden Fall zu dem Umstand, dass sie weiterhin den diplomatischen Weg bevorzuge, um seitens der Vereinigten Staaten von Amerika eine Gegenseitigkeit zu erreichen, und dass es kontraproduktiv wäre, den beantragten delegierten Rechtsakt zu erlassen, um für alle Unionsbürger, die in dieses Land reisen möchten, die Visumfreiheit zu erreichen, mit ihrer Mitteilung vom 22. Dezember 2020 eine Stellungnahme im Sinne von Art. 265 Abs. 2 AEUV abgegeben hat.

80. Aus diesen Gründen halte ich die Untätigkeitsklage des Parlaments für unzulässig.

C. Zum Vorliegen einer Untätigkeit

81. Dennoch halte ich es für erforderlich, hilfsweise die materiell-rechtliche Frage nach dem Vorliegen oder Nichtvorliegen einer Untätigkeit der Kommission zu prüfen.

82. Wie ich in den Nrn. 32 bis 45 der vorliegenden Schlussanträge dargelegt habe, bin ich der Ansicht, dass die Kommission in Bezug auf Erlass oder Nichterlass eines delegierten Rechtsakts nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung 2018/1806 über ein Ermessen verfügt. Dieses Ermessen wird durch die drei in Buchst. d dieses Artikels genannten Kriterien eingegrenzt.

83. Ob eine Untätigkeit der Kommission vorliegt, ist daher anhand dieser drei Kriterien zu prüfen.

84. Das erste Kriterium betrifft die Verpflichtung der Kommission, die Auswirkungen der Maßnahmen zu berücksichtigen, die der betreffende Mitgliedstaat ergriffen hat, um mit dem fraglichen Drittland eine Befreiung von der Visumpflicht zu gewährleisten.

⁴⁵ Vgl. Fn. 9 der vorliegenden Schlussanträge.

⁴⁶ Beschluss vom 16. Oktober 2017, Salehi/Kommission (T-773/16, nicht veröffentlicht, EU:T:2017:739, Rn. 5 und 15 bis 18).

85. Die Mitteilung der Kommission vom 22. Dezember 2020 ist in diesem Punkt besonders ausführlich und legt dar, dass für die vier Mitgliedstaaten, die noch von der Visumpflicht für ihre Staatsangehörigen bei Reisen in die USA betroffen sind, nunmehr maßgeschneiderte Arbeitspläne gelten, die auf die Vorkehrungen abzielen, die jeder von ihnen treffen muss, um dem US-amerikanischen Programm zur Befreiung von der Visumpflicht nachzukommen.

86. Außerdem legt die Kommission dar, wie sich für jeden dieser Mitgliedstaaten der prozentuale Anteil der abgelehnten Visaanträge und wie sich die Sicherheitsanforderungen entwickelt haben, die für die Vereinigten Staaten von grundlegender Bedeutung sind.

87. Das zweite Kriterium betrifft die Verpflichtung, die bei den Vereinigten Staaten von Amerika insbesondere in den Bereichen Politik, Wirtschaft und Handel unternommenen Schritte zur Wiederherstellung oder Einführung der Visumfreiheit zu berücksichtigen.

88. Zum einen berichtet die Kommission ausführlich über die drei bilateralen bzw. trilateralen Arbeitstreffen im Jahr 2020, wobei sie darauf hinweist, dass das bilaterale Treffen vom Mai 2020 auf Ministerebene stattgefunden habe.

89. Zum anderen führt die Kommission in ihrer Mitteilung vom 22. Dezember 2020 aus, dass sie sich aufgrund der Übergangszeit nach den Wahlen in den Vereinigten Staaten und in Erwartung der Einsetzung der neuen Regierung nach der für den 20. Januar 2021 vorgesehenen Amtseinführung des neuen Präsidenten darauf habe beschränken müssen, zusammen mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) einen Vorschlag für eine neue transatlantische Agenda auszuarbeiten, in dem die Bedeutung der transatlantischen Beziehungen hervorgehoben wird.

90. Damit belegt die Kommission, dass Schritte auf politischer Ebene unternommen wurden, um für die letzten vier betroffenen Mitgliedstaaten eine Befreiung von der Visumpflicht zu erreichen. Die dahin gehenden Ausführungen, die die Kommission in ihren beim Gerichtshof eingereichten Schriftsätzen gemacht hat, sind dagegen für die Beurteilung der Frage, ob eine Untätigkeit vorliegt oder nicht, unerheblich, denn sie hat diese Ausführungen gemacht, nachdem sie auf die Aufforderung des Parlaments zum Tätigwerden hin Stellung genommen hat.

91. Das dritte Kriterium bezieht sich auf die Auswirkungen einer Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht auf die Außenbeziehungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten zu den Vereinigten Staaten von Amerika.

92. Während in der Mitteilung vom 12. April 2016 die Folgen und Auswirkungen der Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht für Unionsbürger und Unternehmen der Union sehr ausführlich dargelegt wurden, wird in der Mitteilung vom 22. Dezember 2020 in dem Teil, der diesen Kontext betrifft, lediglich auf die erste Mitteilung verwiesen. Außerdem führt die Kommission in ihren Schlussfolgerungen aus, dass sie berücksichtigt habe, dass die Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht für Staatsangehörige der Vereinigten Staaten „erhebliche negative Auswirkungen in zahlreichen Politikbereichen und Sektoren hätte sowie die transatlantische Zusammenarbeit und die Außenbeziehungen zu einem strategischen Partner beeinträchtigen würde. Eine solche Aussetzung könnte auch das visumfreie Reisen in die Vereinigten Staaten für alle anderen [Unions]bürger gefährden, wenn die Vereinigten Staaten – die wiederholt darauf hingewiesen hatten, dass die bloße Annahme eines delegierten Rechtsakts zur Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht für die Bürger der Vereinigten Staaten durch die Kommission sofort zu Vergeltungsmaßnahmen seitens der Vereinigten Staaten und zur Wiedereinführung der Visumpflicht für alle [Unions]bürger führen würde – tatsächlich mit

entsprechenden Folgemaßnahmen reagieren würden.“ Es ist darauf hinzuweisen, dass die Gefahr einer Wiedereinführung der Visumpflicht nur mit dem Erlass eines delegierten Rechtsakts durch die Kommission und nicht mit dessen Inkrafttreten verbunden ist, das indessen davon abhängt, dass das Parlament und der Rat keine Einwände erheben⁴⁷.

93. Ich bin daher der Ansicht, dass die Kommission hinreichend dargelegt hat, dass sie die Bestimmungen von Art. 7 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung 2018/1806 eingehalten hat. Daraus folgt, dass die Untätigkeitsklage, falls der Gerichtshof sie für zulässig hält, als unbegründet abgewiesen werden sollte.

VI. Ergebnis

94. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

- die Klage als unzulässig abzuweisen,
- hilfsweise, die Klage als unbegründet abzuweisen,
- dem Europäischen Parlament die Kosten aufzuerlegen.

⁴⁷ Siehe Art. 10 Abs. 7 der Verordnung 2018/1806: „Ein delegierter Rechtsakt, der gemäß Artikel 7 [Absatz 1] 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.“