



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

5. september 2023 *

»Passivitetssøgsmål – forordning (EU) 2018/1806 – artikel 7, stk. 1, litra f) – listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser – listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav – gensidighedsprincippet – forpligtelse til at vedtage en delegeret retsakt om midlertidig suspension af visumfritagelsen i en periode på 12 måneder for statsborgere fra Amerikas Forenede Stater«

I sag C-137/21,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 265 TEUF, anlagt den 4. marts 2021,

Europa-Parlamentet ved S. Alonso de León, P. López-Carceller og J. Rodrigues, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved A. Azéma og L. Grønfeldt, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, L. Bay Larsen, afdelingsformændene A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, M. Safjan og M.L. Arastey Sahún samt dommerne M. Ilešič, J.-C. Bonichot, I. Jarukaitis (refererende dommer), A. Kumin, N. Jääskinen, M. Gavalec, Z. Csehi og O. Spineanu-Matei,

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 15. december 2022,

* Processprog: engelsk.

afsagt følgende

Dom

- 1 Europa-Parlamentet har nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Europa-Kommissionen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EUF-traktaten ved ikke have vedtaget en delegeret retsakt i henhold til artikel 7, stk. 1, litra f), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1806 af 14. november 2018 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (EUT 2018, L 303, s. 39).

Retsforskrifter

- 2 Forordning 2018/1806 ophævede og erstattede med virkning fra den 18. december 2018 Rådets forordning (EU) nr. 539/2001 af 15. marts 2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (EUT 2001, L 81, s. 1), som ændret ved Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/850 af 17. maj 2017 (EUT 2017, L 133, s. 1). Ifølge første betragtning til forordning 2018/1806 kodificerer denne forordning den ophævede og erstattede forordning, idet henvisninger til sidstnævnte gælder som henvisninger til forordning 2018/1806 og læses efter sammenligningstabellen i bilag IV til den sidstnævnte forordning. Ifølge dette bilag svarer artikel 1, stk. 4, i forordning nr. 539/2001 til artikel 7 i forordning 2018/1806.

- 3 14. betragtning til forordning 2018/1806 har følgende ordlyd:

»Fuld visumgensidighed er et mål, som [Den Europæiske Union] bør forfølge proaktivt i sine forbindelser med tredjelande, idet dette bidrager til at gøre Unionens eksterne politik mere troværdig og konsekvent.«

- 4 15. betragtning til den nævnte forordning lyder:

»Der bør være en unionsmekanisme for iværksættelse af gensidighedsprincippet for det tilfælde, at et af de tredjelande, der er opført på listen i bilag II, beslutter at indføre visumpligt for statsborgere fra en eller flere medlemsstater. Denne mekanisme bør give Unionen mulighed for at reagere solidarisk, hvis et sådant tredjeland indfører visumpligt for mindst én medlemsstats statsborgere.«

- 5 Det anføres i 17. betragtning til nævnte forordning:

»For at sikre en passende inddragelse af Europa-Parlamentet og Rådet [for Den Europæiske Union] i anden fase af anvendelsen af gensidighedsmekanismen og i betragtning af den særligt følsomme politiske karakter af suspensionen af visumfritagelsen for alle statsborgere fra et tredjeland, der er opført på listen i bilag II, og de horisontale virkninger for medlemsstaterne, de associerede Schengenlande og [Den Europæiske Union] selv, navnlig for så vidt angår deres eksterne forbindelser og Schengenområdet generelle funktionsmåde, bør beføjelsen til at vedtage retsakter delegeres til Kommissionen i overensstemmelse med artikel 290 [TEUF] for så vidt angår visse elementer i gensidighedsmekanismen [...]«

6 Artikel 1 i forordning 2018/1806 bestemmer:

»Denne forordning fastlægger de tredjelande, hvis statsborgere er henholdsvis omfattet af og fritaget for visumpligt, baseret på en individuel vurdering under anvendelse af forskellige kriterier, der bl.a. vedrører ulovlig indvandring, offentlig orden og sikkerhed, økonomiske fordele, navnlig med hensyn til turisme og udenrigshandel, Unionens eksterne forbindelser med de pågældende tredjelande, herunder navnlig hensynet til menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, samt konsekvenserne af regional sammenhæng og gensidighed.«

7 Denne forordnings artikel 4, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Statsborgere fra tredjelande, der er opført på listen i bilag II, er fritaget for [...] [visumkravet] i forbindelse med ophold på højst 90 dage inden for en periode på 180 dage.«

8 Den nævnte forordnings artikel 7 bestemmer:

»Hvis et tredjeland, der er opført på listen i bilag II, anvender visumpligt over for mindst én medlemsstats statsborgere, finder følgende bestemmelser anvendelse:

- a) Senest 30 dage efter, at det pågældende tredjeland har indført visumpligt, giver den berørte medlemsstat Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen skriftlig meddelelse herom.

Denne meddelelse skal:

- i) angive datoen for gennemførelsen af visumpligten, og hvilke typer rejsedokumenter og visa der er omfattet[...]
- ii) omfatte en detaljeret beskrivelse af de foreløbige foranstaltninger, som den berørte medlemsstat har truffet med henblik på at sikre visumfri rejse mellem medlemsstaten og det pågældende tredjeland, og alle relevante oplysninger.

Oplysninger om denne meddelelse offentliggøres straks af Kommissionen i *Den Europæiske Unions Tidende*, med oplysninger om datoen for gennemførelsen af visumpligten, og hvilke typer rejsedokumenter og visa der er omfattet.

Hvis tredjelandet beslutter at ophæve visumpligten inden udløbet af den i første afsnit i dette litra nævnte frist, gives meddelelsen ikke, eller den trækkes tilbage, og oplysningerne offentliggøres ikke.

- b) Kommissionen tager umiddelbart efter datoen for offentliggørelsen, jf. litra a), tredje afsnit, og i samråd med den berørte medlemsstat kontakt til det pågældende tredjelands myndigheder, navnlig på det politiske, økonomiske og handelsmæssige område, med henblik på at genindføre eller indføre visumfri rejse og oplyser straks Europa-Parlamentet og Rådet om disse kontakter.
- c) Hvis tredjelandet ikke senest inden for 90 dage efter datoen for offentliggørelsen, jf. litra a), tredje afsnit, har ophævet visumpligten på trods af alle de kontakter, der er taget i overensstemmelse med litra b), kan den berørte medlemsstat anmode Kommissionen om at suspendere visumfritagelsen for visse kategorier af det pågældende tredjelands statsborgere. Hvis en medlemsstat fremsætter en sådan anmodning, underretter den Europa-Parlamentet og Rådet herom.

- d) Når Kommissionen overvejer de videre skridt i overensstemmelse med litra e), f) eller h), tager den højde for resultaterne af den berørte medlemsstats foranstaltninger med henblik på at sikre visumfri rejse mellem medlemsstaten og det pågældende tredjeland, de i litra b) omhandlede kontakter og konsekvenserne af suspensionen af visumfritagelsen for Unionens og dens medlemsstats eksterne forbindelser med det pågældende tredjeland.
- e) Hvis det pågældende tredjeland ikke har ophævet visumplikten, skal Kommissionen senest inden for seks måneder efter datoen for offentliggørelsen, jf. litra a), tredje afsnit, og derefter mindst hver sjette måned inden for en samlet periode, der ikke må overskride den dato, hvor den delegerede retsakt, der er omhandlet i litra f), træder i kraft, eller der gøres indsigelse mod den:
- i) efter anmodning fra den berørte medlemsstat eller på dens eget initiativ[...] vedtage en gennemførelsesretsakt, der midlertidigt suspenderer visumfritagelsen for visse kategorier af statsborgere fra det pågældende tredjeland i en periode på op til seks måneder. Denne gennemførelsesretsakt fastsætter en dato inden for 90 dage efter ikrafttrædelsen, hvor suspensionen af visumfritagelsen skal træde i kraft, under hensyntagen til de tilgængelige ressourcer på medlemsstaternes konsulater. Ved vedtagelse af efterfølgende gennemførelsesretsakter kan Kommissionen forlænge denne suspension med yderligere perioder på op til seks måneder, og den kan ændre de kategorier af statsborgere fra det pågældende tredjeland, for hvilke visumfritagelsen er suspenderet.

Disse gennemførelsesretsakter vedtages i overensstemmelse med undersøgelsesproceduren i artikel 11, stk. 2. Med forbehold af anvendelsen af artikel 6 skal alle de kategorier af statsborgere fra det pågældende tredjeland, der er omhandlet i gennemførelsesretsakten, i de perioder, hvor denne suspension finder anvendelse, være i besiddelse af et visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser, eller

- ii) forelægge udvalget i artikel 11, stk. 1, en rapport med en vurdering af situationen og begrundelsen for, at den besluttede ikke at suspendere visumfritagelsen, og underrette Europa-Parlamentet og Rådet herom.

Kommissionen tager hensyn til alle relevante faktorer, såsom de i litra d) nævnte, i denne rapport. Europa-Parlamentet og Rådet kan have en politisk drøftelse på grundlag af disse rapporter.

- f) Hvis det pågældende tredjeland ikke senest inden for 24 måneder efter datoen for offentliggørelsen, jf. litra a), tredje afsnit, har ophævet visumplikten, vedtager Kommissionen en delegeret retsakt i overensstemmelse med artikel 10, der i en periode på 12 måneder midlertidigt suspenderer visumfritagelsen for statsborgere fra det pågældende tredjeland. Den delegerede retsakt skal fastsætte en dato inden for 90 dage efter dens ikrafttræden, hvor suspensionen af visumfritagelsen skal træde i kraft, under hensyntagen til de tilgængelige ressourcer på medlemsstaternes konsulater, og ændre bilag II i overensstemmelse hermed. Denne ændring skal foretages ved, at der ved siden af navnet på det pågældende tredjeland indsættes en fodnote, der angiver, at visumfritagelsen er suspenderet for det pågældende tredjeland, og fastsætter varigheden af denne suspension.

Fra den dato, hvor suspensionen af visumfritagelsen for statsborgere fra det pågældende tredjeland træder i kraft, eller hvor der er gjort indsigelse mod den delegerede retsakt i henhold til artikel 10, stk. 7, udløber eventuelle gennemførelsesretsakter vedtaget i henhold til denne artikels første afsnit, litra e), for så vidt angår dette tredjeland. Såfremt Kommissionen

forelægger et lovgivningsforslag som omhandlet i litra h), forlænges suspensionsperioden af visumfritagelsen, nævnt i første afsnit i nærværende litra, med seks måneder. Den i nævnte afsnit omhandlede fodnote ændres i overensstemmelse hermed.

Med forbehold af anvendelsen af artikel 6 skal de statsborgere fra det pågældende tredjeland, der er omfattet af den delegerede retsakt, i de perioder, hvor denne suspension finder anvendelse, være i besiddelse af et visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser.

[...]

Hvis det pågældende tredjeland ikke har ophævet visumplikten senest inden for seks måneder efter datoen for den i litra f) omhandlede delegerede retsakts ikrafttræden, kan Kommissionen forelægge et lovgivningsmæssigt forslag om ændring af denne forordning med henblik på at overføre henvisningen til tredjelandet fra bilag II til bilag I.

[...]«

9 Artikel 10, stk. 6 og 7, i forordning 2018/1806 bestemmer:

»6. Så snart Kommissionen vedtager en delegeret retsakt, giver den samtidigt Europa-Parlamentet og Rådet meddelelse herom.

7. En delegeret retsakt vedtaget i henhold til artikel 7, litra f), træder kun i kraft, hvis hverken Europa-Parlamentet eller Rådet har gjort indsigelse inden for en frist på fire måneder fra meddelelsen af den pågældende retsakt til Europa-Parlamentet og Rådet, eller hvis Europa-Parlamentet og Rådet inden udløbet af denne frist begge har informeret Kommissionen om, at de ikke agter at gøre indsigelse. Fristen forlænges med to måneder på Europa-Parlamentets eller Rådets initiativ.«

10 Amerikas Forenede Stater er opført på den »[l]iste over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for kravet om at være i besiddelse af visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser i forbindelse med ophold på højst 90 dage inden for en periode på 180 dage«, som er indeholdt i bilag II til forordning 2018/1806.

Sagens baggrund

11 Den 12. april 2016 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse om »Status og de mulige veje frem med hensyn til situationen med manglende gensidighed på visumområdet i forhold til visse tredjelande« (COM(2016) 221 final) (herefter »meddelelsen af 12. april 2016«). Den anførte, at størstedelen af sager om manglende gensidighed vedrørende otte tredjelande var blevet løst, men at problemet med manglende gensidighed fortsat bestod med hensyn til tre tredjelandene. Disse tredjelande omfattede bl.a. Amerikas Forenede Stater, som på det tidspunkt underlagde bulgarske, kroatiske, cypriotiske, polske og rumænske statsborgere visumkrav.

12 Kommissionen anførte endvidere i meddelelsen, at hvis det pågældende tredjeland endnu ikke havde ophævet visumplikten senest den 12. april 2016, ville den i henhold til forordning nr. 539/2001, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1289/2013 af 11. december 2013 (EUT 2013, L 347, s. 74), vedtage en delegeret retsakt, der i 12 måneder skulle

suspendere visumfritagelsen for statsborgere fra det pågældende tredjeland. Den præciserede desuden, at forordning nr. 539/2001, som ændret, kræver, at der tages hensyn til konsekvenserne af en suspension af visumfritagelsen for Unionens og medlemsstaternes eksterne forbindelser.

- 13 Kommissionen fremlagde derefter seks følgedmeddelelser efter meddelelsen af 12. april 2016, nærmere bestemt den første og den anden følgedmeddelelse i juli og december 2016, den tredje og den fjerde følgedmeddelelse i maj og december 2017, den femte følgedmeddelelse i december 2018 og endelig den sidste følgedmeddelelse i marts 2020.
- 14 Efter den anden følgedmeddelelse af 21. december 2016, hvori Kommissionen konstaterede, at den manglende gensidighed med hensyn til visa alene angik to tredjelande, nemlig Canada og Amerikas Forenede Stater, vedtog Parlamentet den 2. marts 2017 Europa-Parlamentets beslutning om Kommissionens visumgensidighedsforpligtelser i henhold til artikel 1, stk. 4, i forordning (EF) nr. 539/2001 (2016/2986(RSP)) (herefter »beslutningen af 2. marts 2017«). I beslutningen anførte Europa-Parlamentet, at Kommissionen er »retligt forpligtet til at vedtage en delegeret retsakt – der midlertidigt suspenderer visumfritagelsen for statsborgere fra tredjelande, som ikke har ophævet visumpligten for borgere i visse EU-medlemsstater – senest 24 måneder efter datoen for offentliggørelse af meddelelsen herom, og at denne periode udløb den 12. april 2016«, og opfordrede Kommissionen til på grundlag af artikel 265 TEUF at vedtage den påkrævede delegerede retsakt.
- 15 Den 2. maj 2017 besvarede Kommissionen i sin tredje følgedmeddelelse til Parlamentet og til Rådet beslutningen af 2. marts 2017 og orienterede om de fremskridt, der var gjort (COM(2017) 227 final) (herefter »meddelelsen af 2. maj 2017«). Kommissionen fandt, at vedtagelsen af en delegeret retsakt for midlertidigt at suspendere visumfritagelsen for statsborgere fra Canada og Amerikas Forenede Stater »på nuværende tidspunkt ville få negative følger« og »ikke ville bidrage til at opnå målet om visumfritagelse for alle [unions]borgere«.
- 16 I sin fjerde følgedmeddelelse af 20. december 2017 fremhævede Kommissionen, at den eneste situation med manglende gensidighed vedrørte Amerikas Forenede Stater. Da Republikken Polen tiltrådte Amerikas Forenede Staters visumfritagelsesprogram i november 2019, angav Kommissionen i sin sjette følgedmeddelelse af 23. marts 2020, at dette fritagelsesprogram ikke var blevet udvidet til alle medlemsstater, og at Amerikas Forenede Stater stadig afviste at ophæve visumpligten for statsborgere fra Republikken Bulgarien, Republikken Kroatien, Republikken Cypern og Rumænien.
- 17 Ved Europa-Parlamentets beslutning 22. oktober 2020 om Kommissionens visumgensidighedsforpligtelser i henhold til artikel 7 i forordning (EU) 2018/1806 (2020/2605(RSP)) (herefter »beslutningen af 22. oktober 2020«) opfordrede Parlamentet Kommissionen til på grundlag af artikel 265 TEUF at vedtage den delegerede retsakt, som den anså for påkrævet i henhold til artikel 7, stk. 1, litra f), i forordning 2018/1806 med henblik på midlertidigt at suspendere fritagelsen fra kravet om visum til kortvarigt ophold for statsborgere fra Amerikas Forenede Stater på grund af det visumkrav, som dette tredjeland pålægger bulgarske, cypriotiske, kroatiske og rumænske statsborgere.
- 18 Den 22. december 2020 forklarede Kommissionen med meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet, der fastlægger Kommissionens holdning efter Europa-Parlamentets beslutning af 22. oktober 2020 om Kommissionens forpligtelser med hensyn til visumgensidighed og status (KOM(2020) 851 endelig) (herefter »meddelelsen af

22. december 2020«), årsagerne til, at den på dette tidspunkt stadig ikke havde til hensigt at vedtage en delegeret retsakt for midlertidigt at suspendere fritagelsen fra visumkravet til kortvarigt ophold for statsborgere fra Amerikas Forenede Stater.

- 19 Idet Parlamentet er af den opfattelse, at artikel 7, stk. 1, litra f), i forordning 2018/1806 ikke giver Kommissionen beføjelse til at undlade at vedtage en delegeret retsakt, hvis betingelserne for vedtagelsen af en retsakt som fastsat i denne bestemmelse er opfyldt, har det anlagt nærværende søgsmål.

Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen

- 20 Parlamentet har nedlagt følgende påstande:

- Det fastslås, at Kommissionen har tilsidesat EUF-traktaten, idet den ikke har vedtaget den delegerede retsakt i henhold til artikel 7, stk. 1, litra f), i forordning 2018/1806.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

- 21 Kommissionen har for Domstolen nedlagt påstand om frifindelse og om, at Parlamentet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

- 22 Ved særskilt dokument indleveret til Justitskontoret den 18. maj 2021 har Kommissionen i henhold til artikel 151, stk. 1, i Domstolens procesreglement fremsat en formalitetsindsigelse. Parlamentet har fremsat bemærkninger til denne indsigelse den 28. juni 2021.

- 23 Den 21. september 2021 har Domstolen besluttet at henskyde Kommissionens formalitetsindsigelse til afgørelse i forbindelse med sagens realitet.

Om søgsmålet

Formaliteten

Parternes argumentation

- 24 Kommissionen har gjort gældende, at sagen bør afvises af to grunde: For det første har Kommissionen i sit svarskrift gjort gældende, at Parlamentet med vedtagelsen af beslutningen af 22. oktober 2020 omgik den frist for anlæggelse af et passivitetssøgsmål, der er fastsat i artikel 265 TEUF. Denne beslutning ville ifølge Kommissionen udgøre en anden opfordring til at handle, i det væsentlige med samme indhold som beslutningen af 2. marts 2017, i det mindste med hensyn til amerikanske statsborgere, men denne sidstnævnte beslutning blev ikke efterfulgt af en forelæggelse for Domstolen. Parlamentet er derfor afskåret fra at anlægge et sådant passivitetssøgsmål. For det andet har Kommissionen til støtte for sin formalitetsindsigelse gjort gældende, at den ved at vedtage meddelelsen af 22. december 2020 som svar på den opfordring til at handle, som Parlamentet rettede til den 22. oktober samme år, har taget stilling, jf. artikel 265, stk. 2, TEUF.

25 Parlamentet har gjort gældende, at sagen kan antages til realitetsbehandling. For så vidt angår en eventuel omgåelse af fristen for anlæggelse af et passivitetssøgsmål som fastsat i artikel 265 TEUF har Parlamentet for det første gjort gældende, at Kommissionen ved ikke at vedtage den delegerede retsakt som fastsat i forordning 2018/1806 løbende har tilsidesat denne frist. Parlamentet har for det andet anført, at beslutningen af 22. oktober 2020 indeholder to nye betragtninger i henhold til beslutningen af 2. marts 2017. Parlamentet har for det tredje gjort gældende, at dets sammensætning ændrede sig i tidsrummet mellem de to beslutninger efter valget i juni 2019. Endelig har Parlamentet for det fjerde i det væsentlige anført, at den anden opfordring til handling er baseret på en vurdering af udviklingen i situationen siden vedtagelsen af den første opfordring til handling under hensyntagen til den seneste følgedmeddelelse fra Kommissionen, nemlig følgedmeddelelsen af 23. marts 2020. For så vidt angår formalitetsindsigelsen har Parlamentet gjort gældende, at Kommissionen ikke har taget stilling som omhandlet i artikel 265, stk. 2, TEUF ved at vedtage meddelelsen af 22. december 2020. Spørgsmålet om, hvorvidt en institution har taget stilling eller ej, kan nemlig ikke alene afgøres på grundlag af titlen på et dokument, der stammer fra den institution, hvis passivitet søgsmålet drejer sig om. Det er desuden ikke klart, at Kommissionen tog stilling til vedtagelsen af en delegerede retsakt ved at offentliggøre meddelelsen af 22. december 2020, som blot gentager elementer fra dens tidligere meddelelser og angiver de faktuelle årsager til dens manglende handling.

Domstolens bemærkninger

- 26 Ifølge ordlyden af artikel 265, stk. 2, TEUF kan et passivitetssøgsmål kun antages til realitetsbehandling, hvis den pågældende institution eller det pågældende organ, kontor eller agentur har været opfordret til at handle. Hvis institutionen, organet, kontoret eller agenturet ikke har taget stilling inden to måneder efter denne opfordring, kan søgsmålet anlægges inden for en frist på yderligere to måneder.
- 27 Sagsøgerens forudgående henvendelse til institutionen, organet, kontoret eller agenturet udgør en væsentlig formalitet, ikke blot fordi den er udgangspunktet for de frister, den pågældende skal overholde, men også fordi den, samtidig med at den angår passiviteten, tvinger institutionen, organet, kontoret eller agenturet til inden for en afgrænset frist at tage stilling til lovligheden af sin passivitet (dom af 12.5.2022, Klein mod Kommissionen, C-430/20 P, EU:C:2022:377, præmis 47).
- 28 For så vidt angår formalitetsindsigelsen om, at den foreliggende sag er anlagt for sent, er det ubestridt, at Parlamentet ved beslutningen af 2. marts 2017 og ved beslutningen af 22. oktober 2020 rettede opfordringer til Kommissionen om at handle som omhandlet i artikel 265 TEUF. Kommissionen reagerede på disse opfordringer ved sine meddelelser af henholdsvis 2. maj 2017 og 22. december 2020. Det er ligeledes ubestridt, at Parlamentet efter meddelelsen af 2. maj 2017 ikke anlagde et passivitetssøgsmål.
- 29 Spørgsmålet om, hvorvidt Parlamentet ikke har overholdt søgsmålsfristen ved at have anlagt nærværende passivitetssøgsmål efter – ved beslutning af 22. oktober 2020 – at have rettet en anden opfordring til at handle til Kommissionen uden at have anlagt et passivitetssøgsmål efter beslutningen af 2. marts 2017, der indeholdt den første opfordring til at handle, afhænger derfor af, om de objektive kendetegn ved denne anden opfordring eller dens kontekst adskiller den fra den første opfordring.

- 30 I denne forbindelse fremgår det af meddelelsen af 2. maj 2017, som blev forelagt Parlamentet som svar på beslutningen af 2. marts 2017, at det var efter en undersøgelse af alle de relevante omstændigheder, især konsekvenserne af en eventuel suspension af undtagelsen fra visumkravet for Unionens og dens medlemsstaters eksterne forbindelser med Amerikas Forenede Stater, at Kommissionen mente, at vedtagelsen af en delegeret retsakt, der midlertidigt skulle suspendere denne fritagelse, »på nuværende tidspunkt« ville få negative følger og ikke ville bidrage til at nå målet om visumfritagelse for alle unionsborgere.
- 31 Ved beslutningen af 22. oktober 2020 opfordrede Parlamentet, efter en periode på mere end tre år, Kommissionen til at genoverveje den vej, der var blevet valgt i dens meddelelse af 2. maj 2017, under hensyntagen til den udvikling, der var sket efterfølgende.
- 32 Dels kan forskellige juridiske såvel som politiske årsager imidlertid have fået Parlamentet til i første omgang at opgive at anlægge et søgsmål efter Kommissionens vedtagelse af denne meddelelse og til at give sidstnævnte mulighed for, ad diplomatisk vej, at søge at opnå resultater, der kunne bidrage til målsætningen om fuld visumgensidighed som omhandlet i 14. betragtning til forordning 2018/1806. Dels refererer beslutningen af 22. oktober 2020 til Kommissionens følgesmeddelelser efter meddelelsen af 2. maj 2017 vedrørende problemet med den manglende gensidighed med hensyn til visa med Amerikas Forenede Stater. Det var således efter at have vurderet udviklingen i situationen efter vedtagelsen af den første opfordring til at handle, at Parlamentet efterfølgende vedtog beslutningen af 22. oktober 2020, som desuden indeholder to yderligere grunde til støtte for synspunktet om, at Kommissionen havde pligt til at vedtage den pågældende delegerede retsakt.
- 33 Det forhold, at opfordringerne til at handle, der er indeholdt i beslutningen af 2. marts 2017 og 22. oktober 2020, er særskilte, bekræftes yderligere af, at Kommissionen i sin meddelelse af 22. december 2020, der blev vedtaget efter sidstnævnte beslutning, revurderede situationen med manglende gensidighed med hensyn til visa mellem Amerikas Forenede Stater og de fire berørte EU-medlemsstater i lyset af udviklingen siden 2017. Efter at have givet et overblik over kontakterne mellem Unionen og Amerikas Forenede Stater herom og forklaret udviklingen i visumfritagelsesprogrammet for dette tredjeland samt den politiske kontekst i dette land og de bilaterale forbindelser, som det har etableret med Unionen, konkluderede Kommissionen, at vedtagelsen af en sådan retsakt forblev upassende, og at den »på nuværende tidspunkt ville få negative følger«.
- 34 Under disse omstændigheder kan beslutningen af 22. oktober 2020 ikke anses for at have været et middel til at omgå søgsmålsfristen i henhold til artikel 265, stk. 2, TEUF, som begyndte at løbe fra opfordringen til at handle i beslutningen af 2. marts 2017, idet opfordringerne til at handle indeholdt i disse to beslutninger er særskilte med hensyn til både deres indhold og den sammenhæng, hvori de blev vedtaget.
- 35 Den første formalitetsindsigelse, som er baseret på det for sene sagsanlæg, skal derfor forkastes.
- 36 Med hensyn til den anden formalitetsindsigelse vedrørende Kommissionens stillingtagen skal det bemærkes, at der kan anlægges sag ved Domstolen i henhold til artikel 265, stk. 1, TEUF med henblik på at fastslå, at Kommissionen har overtrådt traktaterne ved at undlade at handle.

- 37 I den foreliggende sag hævder Kommissionen, at den ved meddelelsen af 22. december 2020 tog stilling i denne bestemmelses forstand til anmodningen om vedtagelse af den delegerede retsakt, der er omhandlet i artikel 7, stk. 1, litra f), i forordning 2018/1806, og angav årsagerne til, at den ikke imødekom denne anmodning.
- 38 I denne henseende har Domstolen ganske vist fastslået, at den omstændighed, at en institutions svar på en opfordring til at handle ikke medfører, at opfordringen fra den pågældende person efterkommes, ikke betyder, at dette svar ikke udgør en stillingtagen som omhandlet i artikel 265, stk. 2, TEUF, hvis vedtagelse bringer passiviteten til ophør (jf. i denne retning bl.a. dom af 1.4.1993, *Pesqueras Echebastar mod Kommissionen*, C-25/91, EU:C:1993:131, præmis 11 og 12).
- 39 Ikke desto mindre kan den løsning, der er nævnt i foregående præmis, ikke finde anvendelse i en interinstitutionel sammenhæng i tilfælde, hvor afvisningen af passivitetsøgsmålet ville gøre det muligt for den institution, der blev opfordret til at handle, at opretholde en tilstand af passivitet.
- 40 Dette ville imidlertid være tilfældet, hvis den meddelelse, der henvises til i denne doms præmis 37, skulle klassificeres som en »stillingtagen« som omhandlet i artikel 265, stk. 2, TEUF, hvilket skulle føre til afvisning af nærværende sag. I et sådant tilfælde vil uenigheden mellem parterne i denne tvist om rækkevidden af artikel 7, stk. 1, litra f), i forordning 2018/1806, og mere specifikt om eksistensen af en forpligtelse til at vedtage den pågældende delegerede retsakt, fortsat bestå.
- 41 En afvisning af at handle, uanset om afvisningen sker eksplicit eller implicit, efter at institutionen er blevet opfordret hertil, kan således indbringes for Domstolen på grundlag af artikel 265, stk. 2 TEUF, eftersom passiviteten ikke bringes til ophør med afvisningen (jf. dom af 27.9.1988, *Parlamentet mod Rådet*, 302/87, EU:C:1988:461, præmis 17).
- 42 Under disse omstændigheder skal det bemærkes, at i en interinstitutionel sammenhæng må en institutions svar, der som i den foreliggende sag består af en begrundelse for, at det ifølge denne institution er hensigtsmæssigt ikke at vedtage den ønskede foranstaltning, nødvendigvis anses for at være denne institutions afvisning af at handle som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i den foregående præmis, og skal derfor kunne indbringes for Domstolen inden for rammerne af en sag anlagt i henhold til artikel 265 TEUF.
- 43 Følgelig skal det foreliggende søgsmål antages til realitetsbehandling.

Realiteten

Parternes argumentation

- 44 Til støtte for søgsmålet har Parlamentet fremført et enkelt anbringende, nemlig at Kommissionen har tilsidesat traktaterne ved ikke i henhold til artikel 7, stk. 1, litra f), i forordning 2018/1806 at have vedtaget en delegeret retsakt, der midlertidigt suspenderer fritagelsen fra visumpligten for statsborgere i Amerikas Forenede Stater.
- 45 Parlamentet har anført, at denne bestemmelse ikke overlader Kommissionen nogen skønsbeføjelse, således at den i det foreliggende tilfælde var forpligtet til at vedtage en sådan retsakt. Ifølge Parlamentet er forpligtelsen til at vedtage en delegeret retsakt i henhold til denne bestemmelse kun underlagt en objektiv betingelse, nemlig at det pågældende tredjeland ikke har ophævet visumpligten for statsborgere fra mindst én medlemsstat i den periode på 24 måneder,

der løber fra datoen for offentliggørelsen af den meddelelse, der er omhandlet i artikel 7, stk. 1, litra a). For så vidt angår Amerikas Forenede Stater blev denne betingelse opfyldt den 12. april 2016.

- 46 Parlamentet er af den opfattelse, at den omstændighed, at forordningens artikel 7, stk. 1, litra d), giver Kommissionen mulighed for at tage hensyn til følgerne af suspensionen af visumfritagelsen for Unionens og dens medlemsstaters eksterne forbindelser med det pågældende tredjeland, ikke medfører, at institutionen får en skønsbeføjelse ved anvendelsen af artikel 7, stk. 1, litra f), i nævnte forordning, idet Kommissionen ikke har andet valg end at vedtage den delegerede retsakt.
- 47 Den fortolkning af sidstnævnte bestemmelse, som Kommissionen har lagt til grund, vender op og ned på logikken i artikel 7 i forordning 2018/1806, eftersom den gør forpligtelsen til at tage hensyn til konsekvenserne af suspensionen af visumfritagelsen for eksterne forbindelser til det centrale element i den gensidighedsmekanisme, der er fastsat i denne artikel, hvorved den forpligtelse, der er fastsat i stk. 1, litra f), i den nævnte artikel, bliver underlagt dette element.
- 48 Som følge heraf fratager denne fortolkning sidstnævnte bestemmelse dens effektive virkning og tager ikke hensyn til udformningen af gensidighedsmekanismen. Der er ingen modsætning mellem på den ene side Kommissionens forpligtelse i henhold til denne forordnings artikel 7, stk. 1, litra f), til at vedtage en delegeret retsakt, der suspenderer undtagelsen til visumpligten, når betingelserne fastsat i denne bestemmelse er opfyldt, og på den anden side kravet om at tage hensyn til konsekvenserne af denne suspension for Unionens og dens medlemsstaters eksterne forbindelser som omhandlet i forordningens artikel 7, stk. 1, litra d). Dette krav gælder faktisk på alle stadier i gensidighedsmekanismen og bør som sådan læses i dette lys. Desuden giver artikel 7, stk. 1, litra f), i forordning 2018/1806 alene Kommissionen en begrænset skønsmargen, som ikke vedrører indholdet af handlingen, dvs. selve suspensionen af fritagelsen fra visumpligten. Denne skønsmargen vedrører andre aspekter, såsom valget af den dato, hvorpå suspensionen af visumfritagelsen skal træde i kraft inden for en grænse på 90 dage fra denne retsakts ikrafttræden.
- 49 Den fortolkning, som Kommissionen har lagt til grund, gør således den forpligtelse til at vedtage en delegeret retsakt, der fremgår af artikel 7, stk. 1, litra f), i denne forordning, uvirksom, når det pågældende tredjeland ikke har ophævet visumpligten inden for en bestemt frist, i det omfang denne institution – ved primært at lægge vægt på konsekvenserne af en suspension af visumfritagelsen for Unionens og medlemsstaternes eksterne forbindelser med dette tredjeland – unddrager sig den forpligtelse, som EU-lovgiver har fastsat, og i praksis sætter en stopper for gensidighedsmekanismen allerede fra første trin heri.
- 50 Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at artikel 7, stk. 1, litra f), i forordning 2018/1806 ikke pålægger den en ubetinget forpligtelse til at vedtage en delegeret retsakt med henblik på at suspendere den visumfritagelse, der er indrømmet tredjelandstatsborgere, hvis dette tredjeland ikke for sin del har ophævet visumpligten for statsborgere i mindst én medlemsstat inden for 24 måneder efter offentliggørelsen af en meddelelse som den, der er omhandlet i nævnte forordnings artikel 7, stk. 1, litra a), tredje afsnit.
- 51 Forordningens artikel 7, stk. 1, litra f), skal efter denne institutions opfattelse læses i lyset af samme forordnings artikel 7, stk. 1, litra d), som bestemmer, at Kommissionen, når den overvejer de videre skridt i overensstemmelse med stk. 1, litra e), f) eller h), først og fremmest tager højde for resultaterne af den berørte medlemsstats foranstaltninger og derefter for virkningerne af de foranstaltninger, Kommissionen selv har truffet, navnlig på det politiske, økonomiske og

handelsmæssige område, med henblik på at genindføre eller indføre visumfri rejse og endelig for konsekvenserne af suspensionen af visumfritagelsen for Unionens og dens medlemsstaters eksterne forbindelser med det pågældende tredjeland.

- 52 Kommissionen har ikke bestridt, at den skønsmargen, den råder over ved anvendelsen af artikel 7, stk. 1, litra f), i forordning 2018/1806, begrænser sig til at overveje de elementer, som fremgår af artikel 7, stk. 1, litra d). Det er ikke desto mindre ubestrideligt, at denne forordning faktisk tillægger Kommissionen en skønsmargen.
- 53 Desuden vil den fortolkning af artikel 7, som Kommissionen er fortalende for, ikke gøre forpligtelsen til at vedtage en delegeret retsakt som omhandlet i denne artikels stk. 1, litra f), »fuldstændig uvirksom«. Kommissionen har i denne forbindelse gjort gældende, at forpligtelsen til at tage hensyn til konsekvenserne for Unionens og medlemsstaternes eksterne forbindelser, når den overvejer nye foranstaltninger i overensstemmelse med den nævnte artikels stk. 1, litra e), f) eller h), er udtrykkeligt fastsat i nævnte stykkes litra d), hvilket udelukker, at nævnte fortolkning kan anses for at være contra legem. Kommissionen har endvidere anført, at den ikke har begrænset sig til at påberåbe sig konsekvenserne af en suspension af visumfritagelsen for Unionens og medlemsstaternes eksterne forbindelser med det pågældende tredjeland, men, som krævet af EU-lovgiver, har vurderet disse konsekvenser, da den overvejede muligheden for at vedtage en suspensionsforanstaltning.

Domstolens bemærkninger

- 54 I den foreliggende sag er det ubestridt, at Amerikas Forenede Stater ikke ophævede visumpligten for statsborgere fra mindst én medlemsstat efter udløbet af perioden på 24 måneder fra datoen for offentliggørelsen af den meddelelse, der er nævnt i artikel 7, stk. 1, litra a), i forordning 2018/1806.
- 55 Det er således nødvendigt at undersøge, om denne omstændighed, som Parlamentet hævder, satte Kommissionen i en situation, hvor den i henhold til artikel 7, stk. 1, litra f), i forordning 2018/1806 var forpligtet til at vedtage en delegeret retsakt, som midlertidigt suspenderede fritagelsen fra visumpligten for statsborgere i det pågældende tredjeland, uden at have nogen skønsmargen i denne henseende.
- 56 Ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse er det nødvendigt ikke blot at tage hensyn til dennes ordlyd, men også til dens kontekst og de mål, der forfølges med den ordning, som den er en del af.
- 57 I denne henseende skal det bemærkes, at artikel 7, stk. 1, litra f), i forordning 2018/1806 bestemmer, at Kommissionen »vedtager« en delegeret retsakt, der midlertidigt suspenderer fritagelsen fra visumpligten, når – som i nærværende tilfælde – det pågældende tredjeland ikke har ophævet den omhandlede visumpligt inden for den frist, der er fastsat i denne bestemmelse. Det synes således at følge af ordlyden af denne bestemmelse, at Kommissionen er forpligtet til at vedtage en sådan retsakt, når betingelserne for dens vedtagelse er opfyldt.
- 58 En sådan fortolkning af artikel 7, stk. 1, litra f), i forordning 2018/1806 kan dog ikke lægges til grund, henset til den generelle opbygning af artikel 7, stk. 1, der navnlig er karakteriseret ved den gensidighedsmekanisme, den etablerer.

- 59 Mere specifikt bestemmer artikel 7, stk. 1, litra d), i forordning 2018/1806 udtrykkeligt, at Kommissionen, når den overvejer de videre skridt i overensstemmelse med litra e), f) eller h), for det første skal tage højde for resultaterne af den berørte medlemsstats foranstaltninger med henblik på at sikre visumfri rejse mellem medlemsstaten og det pågældende tredjeland, for det andet for de skridt, Kommissionen har taget i overensstemmelse med litra b) i det nævnte stykke, sammen med det pågældende tredjelands myndigheder, navnlig på det politiske, økonomiske og handelsmæssige område, med henblik på at genindføre eller indføre visumfri rejse, og for det tredje for konsekvenserne af suspensionen af visumfritagelsen for Unionens og dens medlemsstaters eksterne forbindelser med det pågældende tredjeland.
- 60 Forpligtelsen til at tage hensyn til disse forskellige omstændigheder ville imidlertid være uden virkning, hvis Kommissionen nødvendigvis var forpligtet til at vedtage den delegerede retsakt, der er omhandlet i artikel 7, stk. 1, litra f), i forordning 2018/1806, så snart det pågældende tredjeland ikke har ophævet den omhandlede visumpligt inden for den frist, der er fastsat i denne bestemmelse.
- 61 I denne henseende fremgår det af 17. betragtning til forordning 2018/1806, at tildelingen af beføjelser til Kommissionen til at vedtage delegerede retsakter i henhold til den gensidighedsmekanisme, der er fastsat i nævnte forordnings artikel 7, har til formål at etablere en institutionel ramme, der – før den mulige suspension af visumfritagelsen for alle statsborgere i et tredjeland, som er af særlig følsom politisk karakter – gør det muligt at vurdere konsekvenserne af en sådan foranstaltning for forbindelserne udadtil og for Schengenområdet overordnede funktion.
- 62 Det følger således af den kombinerede læsning af bestemmelserne i artikel 7, stk. 1, i forordning 2018/1806 i lyset af 17. betragtning hertil, at Kommissionen har en skønbeføjelse til at vedtage eller ikke vedtage en delegeret retsakt på grundlag af nævnte forordnings artikel 7, stk. 1, litra f), idet denne skønsmagt er baseret på de tre kriterier, der er anført i nævnte stykkes litra d).
- 63 Denne fortolkning bekræftes også, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 34-40 i forslaget til afgørelse, af forarbejderne til forordning nr. 1289/2013, som indførte gensidighedsmekanismen i EU-retten, hvoraf det fremgår, at EU-lovgiver ikke havde til hensigt at indføre en automatisk suspension af fritagelsen fra visumpligten i tilfælde af en vedvarende situation med manglende gensidighed.
- 64 Det følger heraf, at Kommissionen, i modsætning til hvad Parlamentet har gjort gældende, ikke er forpligtet til at vedtage en delegeret retsakt i henhold til artikel 7, stk. 1, litra f), i forordning 2018/1806 efter udløbet af perioden på 24 måneder fra datoen for offentliggørelsen af den meddelelse, der er omhandlet i denne forordnings artikel 7, stk. 1, litra a). Derimod skal Kommissionen med henblik på – i lyset af målsætningen om fuld gensidighed i 14. betragtning til nævnte forordning – at afgøre, om fritagelsen for visumpligten for statsborgere i det pågældende tredjeland skal suspenderes, eller om en sådan foranstaltning tværtimod ikke bør træffes, navnlig under hensyn til medlemsstaters eksterne forbindelser med lande, der er associeret med Schengenområdet og Unionen, tage hensyn til de tre kriterier, der er anført i denne forordnings artikel 7, stk. 1, litra d), og som er nævnt i denne doms præmis 59.
- 65 Det skal undersøges, om Kommissionen i den foreliggende sag i lyset af disse elementer har overskredet den skønsmagt, den råder over, ved at antage, at den med rette kunne afslå at handle.

- 66 Med hensyn til det første kriterium, hvorefter Kommissionen – inden den tager skridt til at vedtage en delegeret retsakt, der midlertidigt suspenderer fritagelsen fra visumpligten for statsborgere fra et tredjeland, der for sin del pålægger statsborgere fra mindst én medlemsstat visumpligt – skal tage højde for resultaterne af den berørte medlemsstats foranstaltninger med henblik på at sikre visumfri rejse mellem medlemsstaten og det pågældende tredjeland, skal det bemærkes, at meddelelsen af 22. december 2020 indeholder en detaljeret oversigt over situationen i de fire medlemsstater, der på det pågældende tidspunkt var berørt af visumpligten. Kommissionen redegjorde således for ændringerne i andelen af visumafslag for hver af disse medlemsstater og oplyste, at disse medlemsstater havde fået tilsendt »skræddersyede arbejdsplaner« udarbejdet af Amerikas Forenede Stater, således at de kunne opfylde de nødvendige betingelser for at indgå i det amerikanske program for visumfritagelse. Denne meddelelse nævnte bl.a. også, at den diskussion, der var blevet indledt på grundlag af disse arbejdsplaner, herunder specifikke retningslinjer for hver af de berørte medlemsstater, udgjorde et betydeligt fremskridt i forhold til den tidligere situation og var baseret på en mere generel vurdering af sikkerhedskravene, og henviste til, at vurderingen af disse medlemsstaters gennemførelse af disse planer havde vist fremskridt på en række arbejdsområder.
- 67 Hvad angår det andet kriterium, nemlig Kommissionens forpligtelse til at tage hensyn til de skridt, den i dette tilfælde havde taget over for Amerikas Forenede Stater, især på det politiske, økonomiske og handelsmæssige område, med henblik på at genindføre eller indføre visumfri rejse, henviste den i sin meddelelse af 22. december 2020 for det første detaljeret til adskillige arbejds møder, som blev afholdt med dens amerikanske kolleger. For det andet redegjorde Kommissionen for, at den i overgangsperioden efter valgene i De Forenede Stater og i afventning af den nye administration, der skulle indsættes, efter at den nye præsident blev taget i ed den 20. januar 2021, blot havde udarbejdet et forslag til en ny transatlantisk dagsorden, som fremhæver vigtigheden af de transatlantiske forbindelser, sammen med Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten).
- 68 Med hensyn til det tredje kriterium, nemlig kravet om, at Kommissionen skal tage hensyn til konsekvenserne af suspensionen af visumfritagelsen for Unionens og dens medlemsstaters eksterne forbindelser med, i det foreliggende tilfælde, Amerikas Forenede Stater, henviste Kommissionen i sin meddelelse af 22. december 2020 til de detaljerede forklaringer om dette emne, der allerede var angivet i meddelelsen af 12. april 2016. Kommissionen konkluderede også, at suspensionen af visumfritagelsen for amerikanske statsborgere ville have betydelige negative konsekvenser på tværs af en række politikområder og sektorer.
- 69 Det fremgår af disse elementer, at Kommissionen tog hensyn til de tre kriterier, der fremgår af artikel 7, stk. 1, litra d), i forordning 2018/1806, inden den nåede til konklusionen om ikke at vedtage den delegerede retsakt, hvorom der var fremsat anmodning.
- 70 Det følger af alt det ovenstående, at Kommissionen ikke overskred sin skønsbeføjelse, da den, efter opfordringen fra Parlamentet den 22. oktober 2020 til at handle, fandt, at den ikke var forpligtet til at vedtage den omhandlede delegerede retsakt, således at det ikke kan fastslås, at Kommissionen herved udviste passivitet.
- 71 Det følger heraf, at nærværende passivitetssøgsmål skal forkastes som ugrundet.

Sagsomkostninger

- 72 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Parlamentet tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Parlamentet har tabt sagen, bør det pålægges dette at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) Europa-Kommissionen frifindes.**
- 2) Europa-Parlamentet betaler sagsomkostningerne.**

Underskrifter