



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

16. Juli 2015*

„Nichtigkeitsklage — Verordnung (EU) Nr. 1289/2013 — Art. 1 Nrn. 1 und 4 — Verordnung (EG) Nr. 539/2001 — Art. 1 Abs. 4 Buchst. f — Art. 290 AEUV — Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht — Einfügung einer Fußnote — Änderung des Gesetzgebungsakts“

In der Rechtssache C-88/14

betreffend eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV, eingereicht am 21. Februar 2014,

Europäische Kommission, vertreten durch B. Smulders, B. Martenczuk und G. Wils als Bevollmächtigte,

Klägerin,

gegen

Europäisches Parlament, vertreten durch L. Visaggio, A. Troupiotis und A. Pospíšilová Padowska als Bevollmächtigte,

und

Rat der Europäischen Union, vertreten durch K. Plešniak und K. Michoel als Bevollmächtigte,

Beklagter,

unterstützt durch

Tschechische Republik, vertreten durch M. Smolek, D. Hadroušek und J. Škeřík als Bevollmächtigte,

Streithelferin,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, des Vizepräsidenten K. Lenaerts (Berichterstatter), des Kammerpräsidenten A. Tizzano, der Kammerpräsidentin R. Silva de Lapuerta, der Kammerpräsidenten T. von Danwitz und J.-C. Bonichot, der Richter A. Rosas und A. Arabadjiev, der Richterin C. Toader, der Richter M. Safjan und D. Šváby, der Richterin M. Berger sowie der Richter E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund und J. L. da Cruz Vilaça,

Generalanwalt: P. Mengozzi,

* Verfahrenssprache: Englisch.

Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 9. März 2015,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 7. Mai 2015

folgendes

Urteil

- 1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission, Art. 1 Nrn. 1 und 4 der Verordnung (EU) Nr. 1289/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 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 (ABl. L 347, S. 74), für nichtig zu erklären, soweit diese Bestimmungen der Kommission eine delegierte Befugnis im Sinne des Art. 290 Abs. 1 AEUV und nicht eine Durchführungsbefugnis im Sinne des Art. 291 Abs. 2 AEUV übertragen.

Rechtlicher Rahmen

Verordnung (EG) Nr. 539/2001

- 2 Der fünfte Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (ABl. L 81, S. 1), in der durch die Verordnung (EU) Nr. 610/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 (ABl. L 182, S. 1) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 539/2001) lautet:

„Die Bestimmung der Drittländer, deren Staatsangehörige der Visumpflicht unterliegen, und der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Pflicht befreit sind, erfolgt durch eine fallweise gewichtete Bewertung mehrerer Kriterien, die insbesondere die illegale Einwanderung, die öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie die Außenbeziehungen der Union zu den Drittländern betreffen; dabei sind auch die regionale Kohärenz und das Gegenseitigkeitsprinzip zu beachten. Für den Fall, dass eines der in Anhang II dieser Verordnung aufgeführten Drittländer beschließen sollte, für die Staatsangehörigen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten die Visumpflicht einzuführen, sollte ein Gemeinschaftsmechanismus zur Umsetzung des Grundsatzes der Gegenseitigkeit vorgesehen werden.“

- 3 Art. 1 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 539/2001 bestimmt:

„(1) Die Staatsangehörigen der Drittländer, die in der Liste in Anhang I aufgeführt sind, müssen beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein.

...

(2) Die Staatsangehörigen der in der Liste in Anhang II aufgeführten Drittländer sind von der Visumpflicht nach Absatz 1 für einen Aufenthalt, der 90 Tage je Zeitraum von 180 Tagen nicht überschreitet, befreit.

...“

- 4 Die Verordnung Nr. 539/2001 sah in Art. 1 Abs. 4 zur Umsetzung des Grundsatzes der Gegenseitigkeit einen Mechanismus vor, der als Antwort auf die Einführung einer Visumpflicht für die Angehörigen eines Mitgliedstaats durch ein in der Liste in Anhang II aufgeführtes Drittland ausgelöst wurde.

Verordnung Nr. 1289/2013

- 5 Durch Art. 1 Nr. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1289/2013 wurde Art. 1 Abs. 4 der Verordnung Nr. 539/2001 wie folgt geändert:

„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 oder, sofern die am 9. Januar 2014 bestehende Visumpflicht beibehalten wird, binnen 30 Tagen nach diesem Zeitpunkt darüber schriftlich Mitteilung.

...

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.

...

- 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 wirksam wird 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. ...

...

- 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.

...

- 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 für eine Änderung dieser Verordnung vorlegen, mit der die Bezugnahme auf das Drittland von Anhang II in Anhang I überführt wird.
- i) Die in den Buchstaben e, f und h genannten Verfahren berühren nicht das Recht der Kommission, jederzeit einen Gesetzgebungsvorschlag für eine Änderung dieser Verordnung vorzulegen, mit der die Bezugnahme auf das Drittland von Anhang II in Anhang I überführt wird.
- j) Hebt das betreffende Drittland die Visumpflicht auf, so teilt der betroffene Mitgliedstaat dies dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission sofort mit. Die Mitteilung wird von der Kommission unverzüglich im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht.

Alle gemäß Buchstaben e oder f erlassenen Durchführungsrechtsakte oder delegierten Rechtsakte, die das betreffende Drittland betreffen, treten sieben Tage nach der in Unterabsatz 1 dieses Buchstabens genannten Veröffentlichung außer Kraft. Die in Buchstabe f Unterabsatz 1 genannte Fußnote wird bei Außerkrafttreten des betreffenden delegierten Rechtsakts gestrichen. Der Hinweis auf das Außerkrafttreten wird von der Kommission unverzüglich im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht.

...“

- 6 Mit Art. 1 Nr. 4 der Verordnung Nr. 1289/2013 ist ein Art. 4b in die Verordnung Nr. 539/2001 eingefügt worden, der die Voraussetzungen für die Befugnis der Kommission zum Erlass delegierter Rechtsakte festlegt, die ihr durch Art. 1 Abs. 4 Buchst. f der Verordnung Nr. 539/2001 in der Fassung der Verordnung Nr. 1289/2013 (im Folgenden: Verordnung Nr. 539/2001 in geänderter Fassung) übertragen worden ist. Art. 4b Abs. 2, 3 und 5 der Verordnung Nr. 539/2001 in geänderter Fassung bestimmt:

„(2) Die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte gemäß Artikel 1 Absatz 4 Buchstabe f wird der Kommission für einen Zeitraum von fünf Jahren ab dem 9. Januar 2014 übertragen. Die Kommission erstellt spätestens neun Monate vor Ablauf des Zeitraums von fünf Jahren einen Bericht über die Befugnisübertragung. Die Befugnisübertragung verlängert sich stillschweigend um Zeiträume gleicher Länge, es sei denn, das Europäische Parlament oder der Rat widersprechen einer solchen Verlängerung spätestens drei Monate vor Ablauf des jeweiligen Zeitraums.

(3) Die Befugnisübertragung gemäß Artikel 1 Absatz 4 Buchstabe f kann vom Europäischen Parlament oder vom Rat jederzeit widerrufen werden. ...

...

(5) Ein delegierter Rechtsakt, der gemäß Artikel 1 Absatz 4 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.“

Anträge der Parteien und Verfahren vor dem Gerichtshof

- 7 Die Kommission beantragt,
 - Art. 1 Nr. 1 und Art. 1 Nr. 4 der Verordnung Nr. 1289/2013, soweit mit dieser Bestimmung ein neuer Art. 4b in die Verordnung Nr. 539/2001 eingefügt worden ist, für nichtig zu erklären;
 - festzustellen, dass die Wirkungen der für nichtig erklärten Vorschriften und aller daraus abgeleiteten Durchführungsmaßnahmen solange gültig sind, bis sie innerhalb angemessener Frist durch Rechtsakte ersetzt worden sind, die mit dem AEU-Vertrag, wie er vom Gerichtshof ausgelegt wird, in Einklang stehen;
 - den Beklagten die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.
- 8 Hilfsweise für den Fall, dass der Gerichtshof der Auffassung sein sollte, dass die genannten Bestimmungen untrennbar mit den übrigen Bestimmungen der Verordnung Nr. 1289/2013 verbunden seien, beantragt die Kommission, diese Verordnung insgesamt für nichtig zu erklären.
- 9 Das Parlament und der Rat beantragen, die Klage abzuweisen und der Kommission die Kosten aufzuerlegen. Für den Fall, dass der Gerichtshof die Verordnung Nr. 1289/2013 teilweise oder ganz für nichtig erklären sollte, beantragt der Rat hilfsweise, die Wirkungen der für nichtig erklärten Bestimmungen sowie die Wirkungen aller auf deren Grundlage erlassener Rechtsakte bis zu dem binnen angemessener Frist erfolgenden Inkrafttreten eines neuen, zu ihrer Ersetzung bestimmten Rechtsakts aufrechtzuerhalten.
- 10 Die Tschechische Republik ist als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Beklagten zugelassen worden.

Zur Klage

- 11 Die Kommission trägt zur Stützung ihrer Klage einen einzigen Klagegrund vor, mit dem sie einen Verstoß gegen die Art. 290 AEUV und 291 AEUV geltend macht. Sie führt aus, Art. 1 Abs. 4 Buchst. f der Verordnung Nr. 539/2001 in geänderter Fassung übertrage ihr zu Unrecht eine delegierte Befugnis. Dass die Klageanträge auch auf die Nichtigerklärung von Art. 4b dieser Verordnung gerichtet seien, ergebe sich aus der untrennbaren Verbindung zwischen diesem Artikel, der die Voraussetzungen für die der Kommission in Art. 1 Abs. 4 Buchst. f dieser Verordnung übertragene delegierte Befugnis festlege, und der letztgenannten Bestimmung.

Zur Zulässigkeit eines erstmals in der Erwiderung geltend gemachten Vorbringens

- 12 Der Rat erhebt eine Einrede der Unzulässigkeit des von der Kommission erstmals in ihrer Erwiderung geltend gemachten Vorbringens, dass die Übertragung einer delegierten Befugnis an die Kommission in Art. 1 Abs. 4 Buchst. f der Verordnung Nr. 539/2001 in geänderter Fassung auf einem offensichtlichen

Fehler beruhe, wenn man annehme, dass dem Unionsgesetzgeber bei der Prüfung der Frage, ob eine Maßnahme eine „Änderung“ des betreffenden Gesetzgebungsakts im Sinne des Art. 290 Abs. 1 AEUV darstelle, ein Wertungsspielraum zustehe.

- 13 Nach Art. 127 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist das Vorbringen neuer Klage- und Verteidigungsgründe im Laufe des Verfahrens unzulässig, es sei denn, dass sie auf rechtliche oder tatsächliche Gesichtspunkte gestützt werden, die erst während des Verfahrens zutage getreten sind. Hingegen ist ein Vorbringen, das eine Erweiterung eines bereits unmittelbar oder mittelbar in der Klageschrift vorgetragenen Klagegrundes darstellt, zulässig (vgl. in diesem Sinne Urteile Italien/Kommission, C-66/02, EU:C:2005:768, Rn. 85 und 86, sowie Naipes Heraclio Fournier/HABM, C-311/05 P, EU:C:2007:572, Rn. 58 und 59).
- 14 Das von der Kommission in ihrer Erwiderung geltend gemachte Vorbringen fügt sich in den in der Klageschrift vorgetragenen Klagegrund eines Verstoßes gegen die Art. 290 AEUV und 291 AEUV ein und erweitert ihn. Mit diesem Vorbringen soll der Klagegrund, der darauf abzielt, die Rechtmäßigkeit von Art. 1 Abs. 4 Buchst. f der Verordnung Nr. 539/2001 in geänderter Fassung in Frage zu stellen, soweit in dieser Bestimmung der Kommission eine delegierte Befugnis im Sinne von Art. 290 Abs. 1 AEUV übertragen wird, nämlich untermauert werden. Dieses Vorbringen kann daher nicht als neuer Klagegrund angesehen werden.
- 15 Die Unzulässigkeitseinrede des Rates ist daher zurückzuweisen.

Zur Begründetheit

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

- 16 Die Kommission macht geltend, Art. 1 Abs. 4 Buchst. f der Verordnung Nr. 539/2001 in geänderter Fassung verstoße gegen die Art. 290 AEUV und 291 AEUV, da er ihr zu Unrecht eine delegierte Befugnis übertrage.
- 17 Dazu trägt sie als Erstes vor, ein auf der Grundlage des Art. 1 Abs. 4 Buchst. f dieser Verordnung erlassener Rechtsakt ergänze diese Verordnung nicht. Ein solcher Rechtsakt gehöre zur Durchführung dieser Verordnung. Mit ihm würden nämlich im betreffenden Gesetzgebungsakt bereits genannte Vorschriften auf eine bestimmte Situation angewandt. Hierbei sei zu betonen, dass die genannte Bestimmung ihr nur ein sehr geringes, ja sogar auf null reduziertes Ermessen einräume.
- 18 Wenn dem nach Art. 1 Abs. 4 Buchst. e der Verordnung Nr. 539/2001 in geänderter Fassung ergangenen Rechtsakt der Charakter einer Maßnahme zur Durchführung dieses Gesetzgebungsakts zuerkannt werde, müsse diese Qualifikation erst recht für den in Art. 1 Abs. 4 Buchst. f dieser Verordnung genannten Rechtsakt gelten. Bei einer Entscheidung auf der Grundlage des Art. 1 Abs. 4 Buchst. e dieser Verordnung stehe nämlich der Kommission ein gewisser Wertungsspielraum zur Verfügung, was offenbar beim Erlass des delegierten Rechtsakts nach Art. 1 Abs. 4 Buchst. f dieser Verordnung nicht der Fall sei.
- 19 Als Zweites sei zu beachten, dass ein aufgrund der letztgenannten Bestimmung erlassener Rechtsakt nicht zu einer Änderung des Gesetzgebungsakts im Sinne von Art. 290 Abs. 1 AEUV führe.
- 20 Eine Änderung eines Gesetzgebungsakts setze voraus, dass die Vorschriften, die Gegenstand dieser Änderung seien, bereits im Gesetzgebungsakt enthalten seien. Eine Änderung im Sinne von Art. 290 Abs. 1 AEUV bewirke, dass der normative Inhalt des Gesetzgebungsakts geändert werde. Der Erlass eines Rechtsakts nach Art. 1 Abs. 4 Buchst. f der Verordnung Nr. 539/2001 in geänderter Fassung führe jedoch nicht zur Entfernung der Bezugnahme auf das betreffende Drittland in Anhang II dieser Verordnung und zu ihrer Einfügung in Anhang I der Verordnung. Diese Änderung des betreffenden

Gesetzgebungsakts müsse nach Art. 1 Abs. 4 Buchst. h dieser Verordnung im gewöhnlichen Gesetzgebungsverfahren vorgenommen werden. Auch enthalte die Verordnung Nr. 539/2001 in geänderter Fassung keine Liste der Drittländer, die sich in einer Aussetzungssituation befänden, deren normativer Inhalt durch den delegierten Rechtsakt nach Art. 1 Abs. 4 Buchst. f dieser Verordnung geändert werde. Vielmehr seien diese Länder nach den in dieser Verordnung festgelegten Kriterien zu bestimmen. Der delegierte Rechtsakt, der anhand dieser Kriterien die Anwendung der Befreiung von der Visumpflicht für bestimmte Zeit aussetze, führe lediglich den betreffenden Gesetzgebungsakt durch, ohne ihn zu ergänzen oder zu ändern.

- 21 Auch wenn die Einfügung einer Fußnote in einen Gesetzgebungsakt grundsätzlich eine Änderung darstelle, die Gegenstand eines delegierten Rechtsakts sein könne, handele es sich im vorliegenden Fall bei der in der genannten Bestimmung vorgesehenen Einfügung der Fußnote doch um ein rein technisches Instrument, das missbräuchlich verwendet werde, um den Durchführungsakt wie einen delegierten Rechtsakt aussehen zu lassen.
- 22 Überdies stehe die Einfügung der Fußnote auch zu dem Bestreben in Widerspruch, den Mechanismus zur Umsetzung des Grundsatzes der Gegenseitigkeit automatisch anlaufen zu lassen, und führe zu vielen Schwierigkeiten, was das konkrete Funktionieren dieses Mechanismus angehe. So gebe diese Bestimmung in dem in Art. 1 Abs. 4 Buchst. f Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 539/2001 in geänderter Fassung vorgesehenen Fall der Unterbreitung eines Gesetzgebungsvorschlags durch die Kommission nicht an, wie die darin vorgesehene Abänderung der Fußnote vonstatten gehen solle und wie deren Entfernung im Fall des Scheiterns dieses Gesetzgebungsvorschlags zu erfolgen habe. Außerdem lege die Verordnung in dem in Art. 1 Abs. 4 Buchst. j vorgesehenen Fall einer Aufhebung der Visumpflicht durch das betreffende Drittland nicht fest, nach welchem Verfahren die gemäß Art. 1 Abs. 4 Buchst. f der Verordnung eingefügte Fußnote zu entfernen sei.
- 23 Als Drittes macht die Kommission – in ihrer Erwiderung – geltend, wenn man annehme, dass dem Unionsgesetzgeber bei der Prüfung der Frage, ob eine Maßnahme eine „Änderung“ des betreffenden Gesetzgebungsakts im Sinne des Art. 290 Abs. 1 AEUV darstelle, ein Wertungsspielraum zustehe, sei die Übertragung einer delegierten Befugnis an die Kommission in Art. 1 Abs. 4 Buchst. f der Verordnung offensichtlich fehlerhaft.
- 24 Dazu führt sie erstens aus, die politische Sensibilität oder die Folgeschwere eines auf der Grundlage dieser Bestimmung ergangenen Rechtsakts habe nichts mit der Frage zu tun, ob dieser Rechtsakt den fraglichen Gesetzgebungsakt im Sinne von Art. 290 Abs. 1 AEUV ändere.
- 25 Zweitens stelle sich angesichts des Umstands, dass Art. 1 Abs. 4 Buchst. f der Verordnung Nr. 539/2001 in geänderter Fassung der Kommission nur ein beschränktes, ja sogar auf null reduziertes Ermessen verleihe, die Frage, welchem Zweck das Recht des Unionsgesetzgebers nach Art. 290 AEUV diene, Einwände zu erheben. Dieses Recht zur Erhebung von Einwänden komme hier einem Vetorecht gegen eine Durchführungsmaßnahme nahe, was mit dem Zweck des Art. 290 AEUV unvereinbar wäre.
- 26 Drittens weist die Kommission darauf hin, dass nach Art. 4b Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 539/2001 in geänderter Fassung die fragliche Befugnisübertragung zeitlich begrenzt sei und widerrufen werden könne. Da aber der Erlass eines in Art. 1 Abs. 4 Buchst. f dieser Verordnung vorgesehenen delegierten Rechtsakts zu dem durch deren Art. 1 Abs. 4 in geänderter Fassung eingeführten umfassenden Mechanismus zur Umsetzung des Grundsatzes der Gegenseitigkeit gehöre, könne dieser Mechanismus nach Ablauf der fraglichen Dauer der Befugnisübertragung oder nach deren Widerruf nicht mehr funktionieren.
- 27 Das Parlament und der Rat, unterstützt durch die Tschechische Republik, machen geltend, Art. 1 Abs. 4 Buchst. f der Verordnung Nr. 539/2001 übertrage der Kommission die Befugnis zur Änderung dieser Verordnung im Sinne von Art. 290 Abs. 1 AEUV. Daher habe der Unionsgesetzgeber, indem er

der Kommission eine delegierte Befugnis übertragen habe, keinen offensichtlichen Fehler begangen oder unverhältnismäßig gehandelt. Im Gegenteil habe er sich innerhalb der Grenzen seines Ermessens gehalten.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 28 Nach der Rechtsprechung verfügt der Unionsgesetzgeber über ein Ermessen, wenn er entscheidet, der Kommission eine delegierte Befugnis nach Art. 290 Abs. 1 AEUV oder eine Durchführungsbefugnis nach Art. 291 Abs. 2 AEUV zu übertragen (Urteil Kommission/Parlament und Rat, C-427/12, EU:C:2014:170, Rn. 40). Dieses Ermessen muss jedoch unter Beachtung der in den Art. 290 AEUV und 291 AEUV geregelten Voraussetzungen ausgeübt werden.
- 29 Was die Übertragung einer delegierten Befugnis angeht, kann der Kommission nach Art. 290 Abs. 1 AEUV in Gesetzgebungsakten die Befugnis übertragen werden, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsakts zu erlassen. Nach Unterabs. 2 dieser Bestimmung müssen in dem Gesetzgebungsakt, mit dem diese Delegation vorgenommen wird, Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung ausdrücklich festgelegt werden. Dieses Erfordernis impliziert, dass die Übertragung einer delegierten Befugnis dem Erlass von Vorschriften dient, die sich in einen rechtlichen Rahmen einfügen, wie er durch den Basisgesetzgebungsakt definiert ist (Urteil Kommission/Parlament und Rat, C-427/12, EU:C:2014:170, Rn. 38).
- 30 Hinsichtlich der Übertragung einer Durchführungsbefugnis bestimmt Art. 291 Abs. 2 AEUV, dass eine solche Befugnis der Kommission oder, in entsprechend begründeten Sonderfällen und in den in den Art. 24 EUV und 26 EUV vorgesehenen Fällen, dem Rat mit verbindlichen Rechtsakten der Union übertragen wird, wenn es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung dieser Rechtsakte bedarf. Im Rahmen der Ausübung der ihm übertragenen Durchführungsbefugnis hat das betreffende Organ den Inhalt des Gesetzgebungsakts zu präzisieren, um seine Umsetzung unter einheitlichen Bedingungen in allen Mitgliedstaaten sicherzustellen (vgl. Urteil Kommission/Parlament und Rat, C-427/12, EU:C:2014:170, Rn. 39).
- 31 Außerdem ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass die Kommission bei der Ausübung einer Durchführungsbefugnis den Gesetzgebungsakt weder ändern noch ergänzen kann, auch nicht in seinen nicht wesentlichen Teilen (Urteil Parlament/Kommission, C-65/13, EU:C:2014:2289, Rn. 45).
- 32 Entgegen der Auffassung der Kommission kommt es für die Beantwortung der Frage, ob der von der Kommission zu erlassende Rechtsakt unter Art. 290 AEUV oder unter Art. 291 AEUV fällt, weder auf das Bestehen noch auf den Umfang eines ihr im Gesetzgebungsakt eingeräumten Ermessens an. Aus dem Wortlaut des Art. 290 Abs. 1 AEUV ergibt sich nämlich, dass die Rechtmäßigkeit der Entscheidung des Unionsgesetzgebers, der Kommission eine delegierte Befugnis zu übertragen, allein davon abhängt, ob die Rechtsakte, die dieses Organ auf der Grundlage dieser Befugnisübertragung zu erlassen hat, allgemeine Geltung haben und ob sie Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsakts, die nicht wesentlich sind, ergänzen oder ändern.
- 33 Im vorliegenden Fall stellt die Kommission nicht in Frage, dass Art. 1 Abs. 4 Buchst. f der Verordnung Nr. 539/2001 in geänderter Fassung ihr die Befugnis überträgt, Rechtsakte mit allgemeiner Geltung zu erlassen, die sich nur auf nicht wesentliche Vorschriften des Gesetzgebungsakts beziehen. Auch machen die Beklagten nicht etwa geltend, dass das Vorbringen der Kommission, dass diese Rechtsakte den fraglichen Gesetzgebungsakt im Sinne von Art. 290 Abs. 1 AEUV nicht ergänzten, unrichtig sei.

- 34 Unter diesen Umständen ist zu prüfen, ob der Unionsgesetzgeber im Rahmen seines in Rn. 28 des vorliegenden Urteils dargestellten Ermessens geblieben ist, indem er der Kommission in Art. 1 Abs. 4 Buchst. f dieser Verordnung die Befugnis übertragen hat, den normativen Inhalt dieser Verordnung im Sinne von Art. 290 Abs. 1 AEUV zu „ändern“ (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Parlament und Rat, C-427/12, EU:C:2014:170, Rn. 40 und 52).
- 35 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Verordnung Nr. 539/2001, wie sich aus ihrem fünften Erwägungsgrund ergibt, bezweckt, einen Mechanismus zur Umsetzung des Grundsatzes der Gegenseitigkeit für den Fall einzuführen, dass eines der in Anhang II dieser Verordnung aufgeführten Drittländer beschließen sollte, für die Staatsangehörigen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten die Visumpflicht einzuführen. Dieser Mechanismus umfasst im Wesentlichen drei Phasen.
- 36 Art. 1 Abs. 4 Buchst. e der Verordnung Nr. 539/2001 in geänderter Fassung sieht als erste Antwort der Union auf das Vorgehen des betreffenden Drittlands den Erlass eines Durchführungsrechtsakts durch die Kommission vor, mit dem die Befreiung von der Visumpflicht für bestimmte Gruppen von Staatsangehörigen des betreffenden Drittlands für die Dauer von sechs Monaten, die mehrmals um jeweils sechs Monate verlängert werden kann, ausgesetzt wird.
- 37 Art. 1 Abs. 4 Buchst. f der Verordnung Nr. 539/2001 in geänderter Fassung bezieht sich auf die zweite Phase des Mechanismus zur Umsetzung des Gegenseitigkeitsprinzips. Für den Fall, dass trotz der selektiven Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht, die sich aus dem auf der Grundlage des Art. 1 Abs. 4 Buchst. e dieser Verordnung erlassenen Durchführungsrechtsakt ergibt, das betreffende Drittland die Visumpflicht für die Staatsangehörigen mindestens eines Mitgliedstaats aufrechterhält, sieht Art. 1 Abs. 4 Buchst. f dieser Verordnung den Erlass eines delegierten Rechtsakts durch die Kommission vor, durch den für alle Staatsangehörigen dieses Drittlands die Befreiung von der Visumpflicht, die sich aus seiner Eintragung in Anhang II der Verordnung ergibt, ausgesetzt und in diesen Anhang „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“.
- 38 Die dritte Phase des Mechanismus zur Umsetzung des Gegenseitigkeitsprinzips betrifft die dauerhafte Wiederherstellung der Visumpflicht und somit die Überführung der Bezugnahme auf das betreffende Drittland von Anhang II der Verordnung Nr. 539/2001 in geänderter Fassung in deren Anhang I, was den Rückgriff auf das gewöhnliche Gesetzgebungsverfahren erfordert. So bestimmt Art. 1 Abs. 4 Buchst. h dieser Verordnung, dass, wenn das betreffende Drittland die Visumpflicht nicht innerhalb von sechs Monaten ab dem Inkrafttreten des delegierten Rechtsakts aufgehoben hat, die Kommission im Hinblick auf diese Überführung einen Gesetzesvorschlag für eine Änderung dieser Verordnung vorlegen kann. Wird eine solche Gesetzesinitiative von der Kommission ergriffen, wird der Aussetzungszeitraum, der aus einem nach Art. 1 Abs. 4 Buchst. f dieser Verordnung ergangenen Rechtsakt resultiert, um sechs Monate verlängert.
- 39 Somit ist der Mechanismus zur Umsetzung des Grundsatzes der Gegenseitigkeit durch Maßnahmen von zunehmender Folgeschwere und politischer Sensibilität geprägt, denen Instrumente unterschiedlicher Natur entsprechen.
- 40 Entgegen dem Vortrag der Kommission kann der Umstand, dass der im Rahmen der ersten Phase des Mechanismus zur Umsetzung des Gegenseitigkeitsprinzips erlassene Rechtsakt als Durchführungsmaßnahme qualifiziert wird, als solcher nicht zur Folge haben, dass auch der im Rahmen der zweiten Phase dieses Mechanismus ergangene Rechtsakt als Durchführungsrechtsakt zu qualifizieren wäre.
- 41 Was die Beantwortung der Frage betrifft, ob Art. 1 Abs. 4 Buchst. f der Verordnung Nr. 539/2001 in geänderter Fassung der Kommission die Befugnis überträgt, diese Verordnung im Sinne von Art. 290 Abs. 1 AEUV zu ändern, so ist daran zu erinnern, dass nach Art. 1 Abs. 1 der Verordnung

Nr. 539/2001 die Staatsangehörigen der Drittländer, die in der Liste in Anhang I dieser Verordnung aufgeführt sind, beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen. Nach Art. 1 Abs. 2 dieser Verordnung sind die Staatsangehörigen der in der Liste in ihrem Anhang II aufgeführten Drittländer von dieser Visumpflicht für einen Aufenthalt, der 90 Tage je Zeitraum von 180 Tagen nicht überschreitet, befreit.

- 42 Ein nach Art. 1 Abs. 4 Buchst. f der Verordnung Nr. 539/2001 in geänderter Fassung ergangener Rechtsakt hat jedoch die Wirkung, dass während eines Zeitraums von 12 oder 18 Monaten eine Visumpflicht für alle Staatsangehörigen eines in der Liste in Anhang II dieser Verordnung aufgeführten Drittlands in Bezug auf jene Aufenthalte wiedereingeführt wird, die nach dem Wortlaut von Art. 1 Abs. 2 der Verordnung von einer solchen Pflicht befreit sind. Für alle diese Staatsangehörigen bewirkt somit der nach Art. 1 Abs. 4 Buchst. f dieser Verordnung erlassene Rechtsakt, dass der normative Inhalt des fraglichen Gesetzgebungsakts, und sei es auch nur vorübergehend, geändert wird. Denn mit Ausnahme ihres vorübergehenden Charakters sind die Wirkungen des nach dieser Bestimmung erlassenen Rechtsakts in allen Punkten identisch mit den Wirkungen, die sich aus der förmlichen Überführung der Nennung des betreffenden Drittlands von Anhang II der Verordnung Nr. 539/2001 in geänderter Fassung in deren Anhang I ergeben.
- 43 Die in der genannten Bestimmung vorgesehene Einfügung einer Fußnote neben dem Namen des betreffenden Drittlands in Anhang II dieser Verordnung zeugt, wie der Generalanwalt in Nr. 64 seiner Schlussanträge hervorgehoben hat, vom Willen des Unionsgesetzgebers, den auf der Grundlage dieser Bestimmung erlassenen Rechtsakt in die Verordnung Nr. 539/2001 in geänderter Fassung selbst aufzunehmen.
- 44 Damit hat der Unionsgesetzgeber der Kommission die Befugnis übertragen, den normativen Inhalt des genannten Gesetzgebungsakts im Sinne von Art. 290 Abs. 1 AEUV zu ändern.
- 45 Diese Schlussfolgerung wird nicht durch das Vorbringen der Kommission zu den etwaigen Schwierigkeiten widerlegt, die sich aus der Notwendigkeit einer späteren Anpassung der in Anhang II der Verordnung Nr. 539/2001 eingefügten Fußnote oder aus den Eigenheiten einer Befugnisübertragung, wie deren begrenzter Dauer, der Widerrufsmöglichkeit und der Befugnis des Parlaments und des Rates, Einwände zu erheben, ergeben könnten.
- 46 Solche Schwierigkeiten lassen nämlich die Beantwortung der Frage unberührt, ob die der Kommission in Art. 1 Abs. 4 Buchst. f der Verordnung Nr. 539/2001 in geänderter Fassung übertragene Befugnis bezweckt, den normativen Inhalt dieses Gesetzgebungsakts im Sinne von Art. 290 Abs. 1 AEUV zu ändern, wobei es sich um eine Änderung handelt, die, wie aus der in Rn. 31 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung hervorgeht, nur im Rahmen der Ausübung einer delegierten Befugnis vorgenommen werden kann.
- 47 Der von der Kommission zur Stützung ihrer Klage geltend gemachte einzige Klagegrund ist deshalb als unbegründet zurückzuweisen.
- 48 Folglich ist die Klage abzuweisen.

Kosten

- 49 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Parlament und der Rat die Verurteilung der Kommission zur Tragung der Kosten beantragt haben und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen. Gemäß Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung, wonach die Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten tragen, ist zu entscheiden, dass die Tschechische Republik ihre eigenen Kosten trägt.

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

- 1. Die Klage wird abgewiesen.**
- 2. Die Europäische Kommission trägt die Kosten.**
- 3. Die Tschechische Republik trägt ihre eigenen Kosten.**

Unterschriften