



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL JEAN RICHARD DE LA TOUR
prezentate la 15 decembrie 2022¹

Cauza C-137/21

**Parlamentul European
împotriva**

Comisiei Europene

„Acțiune în constatarea abținerii de a acționa – Regulamentul (UE) 2018/1806 – Lista țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe ale statelor membre – Lista țărilor terțe ai căror resortisanți sunt exonerati de această obligație – Principiul reciprocității – Obligația de a adopta un act delegat prin care să se suspende temporar exceptarea de la obligativitatea vizelor pentru o perioadă de douăsprezece luni în privința resortisanților Statelor Unite ale Americii”

I. Introducere

1. Prin prezenta acțiune în constatarea abținerii de a acționa, Parlamentul European solicită Curții constatarea faptului că, prin neadoptarea unui act delegat, astfel cum este prevăzut la articolul 7 primul paragraf litera (f) din Regulamentul (UE) 2018/1806², Comisia Europeană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul Tratatului FUE.
2. După ce vom stabili că Comisia dispune de o marjă de apreciere pentru a adopta sau nu actul solicitat de Parlament, vom demonstra că acțiunea în constatarea abținerii de a acționa a fost introdusă într-un termen rezonabil, dar că Comisia și-a precizat poziția în sensul articolului 265 TFUE, făcând această acțiune inadmisibilă. Cu titlu subsidiar, vom examina pe fond problema abținerii de a acționa a Comisiei.

¹ Limba originală: franceza.

² Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 14 noiembrie 2018 de stabilire a listei țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe și a listei țărilor terțe ai căror resortisanți sunt exonerati de această obligație (JO 2018, L 303, p. 39).

II. Cadrul juridic

A. Regulamentul (CE) nr. 539/2001

3. Articolul 1 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 539/2001³ prevedea, înainte de modificarea sa:

„Stabilirea, de către o țară terță care figurează pe lista din anexa II, a obligației de a deține viză pentru resortisanții unui stat membru duce la aplicarea dispozițiilor următoare, fără a aduce atingere dispozițiilor nici unui acord pe care [Uniunea] l-ar fi putut încheia cu țara terță în cauză, prin care să se acorde exonerarea de obligația de a deține viză:

- (a) statul membru poate notifica, în scris, Comisiei și Consiliului faptul că țara terță a stabilit obligația de a deține viză;
- (b) în cazul unei asemenea notificări, obligația statelor membre de a supune resortisanții țării terțe în cauză la obligația de a deține viză se stabilește provizoriu după treizeci de zile de la notificare, cu excepția cazului în care Consiliul, hotărând în prealabil cu majoritate calificată, nu decide altfel;
- (c) introducerea provizorie a obligației de a deține viză se publică de către Consiliu în Jurnalul Oficial [*al Uniunii Europene*] înainte să intre în vigoare;
- (d) Comisia examinează orice solicitare făcută de Consiliu sau de un stat membru de a prezenta Consiliului o propunere de modificare a anexelor la prezentul regulament pentru a include țara terță în cauză în anexa I și a o elimina din anexa II;
- (e) în cazul în care, anterior adoptării de către Consiliu a unei astfel de modificări la anexele la prezentul regulament, țara terță abrogă decizia sa de stabilire a obligației de viză, statul membru în cauză notifică imediat în scris Comisiei și Consiliului această decizie;
- (f) notificarea în cauză se publică de către Consiliu în Jurnalul Oficial [*al Uniunii Europene*]. Introducerea provizorie a obligației de viză pentru resortisanții țării terțe în cauză se abrogă după șapte zile de la data publicării.”

4. Articolul 1 punctul 1 litera (a) din Regulamentul (UE) nr. 1289/2013⁴ a modificat, cu efect de la 9 ianuarie 2014, articolul 1 alineatul (4) din Regulamentul nr. 539/2001 după cum urmează:

„Atunci când o țară terță care figurează pe lista din anexa II aplică obligativitatea vizelor pentru resortisanții a cel puțin unui stat membru se aplică următoarele dispoziții:

[...]

³ Regulamentul Consiliului din 15 martie 2001 de stabilire a listei țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe și a listei țărilor terțe ai căror resortisanți sunt exonerati de această obligație (JO 2001, L 81, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 3, p. 97).

⁴ Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 11 decembrie 2013 de modificare a Regulamentului nr. 539/2001 (JO 2013, L 347, p. 74).

(d) când are în vedere măsuri suplimentare în conformitate cu literele (e), (f) sau (h), Comisia ține seama de rezultatul măsurilor luate de statul membru în cauză în vederea asigurării unui regim de călătorii fără viză pentru țara terță în cauză, de măsurile luate în conformitate cu litera (b) și de consecințele suspendării exceptării de la obligativitatea vizelor asupra relațiilor externe ale Uniunii și ale statelor sale membre cu țara terță în cauză;

[...]

(f) dacă, în termen de 24 de luni de la data publicării menționată la litera (a) al treilea paragraf țara terță în cauză, nu ridică obligativitatea vizelor, Comisia adoptă un act delegat în conformitate cu articolul 4b prin care se suspendă temporar, pentru o perioadă de 12 luni, aplicarea anexei II pentru resortisanții țării terțe respective. Actul delegat stabilește o dată, în termen de 90 de zile de la intrarea sa în vigoare, de la care suspendarea aplicării anexei II produce efecte, ținând seama de resursele disponibile în consulatele statelor membre, și modifică anexa II în consecință. Modificarea respectivă se efectuează prin introducerea, lângă numele țării terțe în cauză, a unei note de subsol care precizează că exceptarea de la obligativitatea vizelor este suspendată în ceea ce privește țara terță respectivă și care specifică perioada respectivei suspendări.

Începând de la data la care suspendarea aplicării anexei II pentru resortisanții țării terțe în cauză produce efecte sau de la data la care este formulată o obiecție la actul delegat în temeiul articolului 4b alineatul (5), orice act de punere în aplicare adoptat în temeiul literei (e) care vizează țara terță respectivă expiră.

În cazul în care Comisia transmite o propunere legislativă în conformitate cu litera (h), perioada de suspendare prevăzută în primul paragraf din prezenta literă se prelungește cu șase luni. Nota de subsol la care face trimitere respectivul paragraf se modifică în mod corespunzător.

Fără a se aduce atingere aplicării articolului 4, pe perioadele suspendării respective resortisanții țării terțe care fac obiectul actului delegat au obligația de a deține viză pentru trecerea frontierelor externe ale statelor membre;

[...]”

B. Regulamentul 2018/1806

5. Regulamentul nr. 539/2001 a fost abrogat și a fost înlocuit prin Regulamentul 2018/1806, cu efect de la 18 decembrie 2018, trimiterile la Regulamentul nr. 539/2001 urmând a fi interpretate ca trimiteri la Regulamentul 2018/1806 și citite în conformitate cu tabelul de corespondență din anexa IV la acesta din urmă⁵.

6. Potrivit articolului 1 din Regulamentul 2018/1806:

„Prezentul regulament stabilește țările terțe ai căror resortisanți fac obiectul obligației de a deține viză sau care sunt exonerati de această obligație, pe baza unei evaluări de la caz la caz a unei serii de criterii legate, printre altele, de imigrația ilegală, de rațiuni de ordine publică și securitate, de avantajele economice, îndeosebi în ceea ce privește turismul și comerțul exterior și relațiile externe ale Uniunii cu țările terțe relevante, incluzând, în special, considerații referitoare la

⁵ A se vedea articolul 14 din acest regulament.

drepturile omului și la libertățile fundamentale, precum și implicațiile pentru coerența regională și reciprocitate.”

7. Articolul 7 din acest regulament are următorul cuprins:

„Atunci când o țară terță care figurează pe lista din anexa II aplică obligativitatea vizelor pentru resortisanții a cel puțin unui stat membru, se aplică următoarele dispoziții:

- (a) în termen de 30 de zile de la momentul punerii în aplicare de către țara terță a obligativității vizelor, statul membru în cauză notifică acest lucru în scris Parlamentului European, Consiliului și Comisiei.

Respectiva notificare:

- (i) menționează data punerii în aplicare a obligativității vizelor și tipurile documentelor de călătorie și ale vizelor respective;
- (ii) include o explicație detaliată a măsurilor preliminare luate de statul membru în cauză în vederea asigurării unui regim de călătorii fără viză pentru țara terță în cauză, precum și toate informațiile relevante.

Informațiile privind această notificare se publică fără întârziere de către Comisie în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, inclusiv informațiile privind data punerii în aplicare a obligativității vizelor și tipurile documentelor de călătorie și ale vizelor respective.

În cazul în care țara terță decide să ridice obligativitatea vizelor înainte de expirarea termenului menționat la primul paragraf din prezenta literă, notificarea nu se efectuează sau este retrasă, iar informațiile nu se publică;

- (b) Comisia, imediat după data publicării menționată la litera (a) al treilea paragraf și în consultare cu statul membru în cauză, ia măsuri împreună cu autoritățile țării terțe în cauză, în special în domeniile politic, economic și comercial, pentru a reintroduce sau a introduce un regim de călătorii fără viză și informează fără întârziere Parlamentul European și Consiliul cu privire la respectivele măsuri;
- (c) dacă, în termen de 90 de zile de la data publicării menționată la litera (a) al treilea paragraf și în ciuda tuturor măsurilor luate în conformitate cu litera (b), țara terță nu elimină obligativitatea vizelor, statul membru în cauză poate solicita Comisiei să suspende exceptarea de la obligativitatea vizelor pentru anumite categorii de resortisanți ai respectivei țări terțe. În cazul în care un stat membru formulează o astfel de solicitare, acesta informează Parlamentul European și Consiliul;
- (d) când are în vedere măsuri suplimentare în conformitate cu literele (e), (f) sau (h), Comisia ține seama de rezultatul măsurilor luate de statul membru în cauză în vederea asigurării unui regim de călătorii fără viză pentru țara terță în cauză, de măsurile luate în conformitate cu litera (b) și de consecințele suspendării exceptării de la obligativitatea vizelor asupra relațiilor externe ale Uniunii și ale statelor sale membre cu țara terță în cauză;

(e) dacă țara terță în cauză nu a eliminat obligativitatea vizelor, Comisia, în termen de cel mult șase luni de la data publicării menționată la litera (a) al treilea paragraf și ulterior la intervale care să nu depășească șase luni pe o perioadă totală care nu poate fi extinsă peste data la care actul delegat menționat la litera (f) intră în vigoare sau la care se formulează obiecții în privința acestuia:

(i) adoptă, la solicitarea statului membru în cauză sau din proprie inițiativă, un act de punere în aplicare prin care să se suspende temporar, pentru o perioadă de până la șase luni, exceptarea de la obligativitatea vizelor pentru anumite categorii de resortisanți ai țării terțe în cauză. Respectivul act de punere în aplicare stabilește o dată, în termen de 90 de zile de la intrarea sa în vigoare, la care suspendarea exceptării de la obligativitatea vizelor produce efecte, ținând seama de resursele disponibile în consulatele statelor membre. Când adoptă acte de punere în aplicare ulterioare, Comisia poate prelungi perioada suspendării respective cu perioade suplimentare de până la șase luni și poate modifica categoriile de resortisanți ai țării terțe în cauză pentru care se suspendă exceptarea de la obligativitatea vizelor.

Respectivele acte de punere în aplicare se adoptă în conformitate cu procedura de examinare menționată la articolul 11 alineatul (2). Fără a se aduce atingere aplicării articolului 6, pe perioadele de suspendare toate categoriile de resortisanți ai țării terțe la care se face referire în actul de punere în aplicare au obligația de a deține viză pentru trecerea frontierelor externe ale statelor membre; sau

(ii) înaintează comitetului prevăzut la articolul 11 alineatul (1) un raport de evaluare a situației, precizând motivele pentru care a hotărât să nu suspende exceptarea de la obligativitatea vizelor și informează Parlamentul European și Consiliul.

În raportul respectiv sunt luați în considerare toți factorii relevanți, precum cei menționați la litera (d). Parlamentul European și Consiliul pot avea o discuție politică pe baza respectivului raport;

(f) dacă, în termen de 24 de luni de la data publicării menționată la litera (a) al treilea paragraf, țara terță în cauză nu ridică obligativitatea vizelor, Comisia adoptă un act delegat în conformitate cu articolul 10 prin care se suspendă temporar, pentru o perioadă de 12 luni, exceptarea de la obligativitatea vizelor pentru resortisanții țării terțe respective. Actul delegat stabilește o dată, în termen de 90 de zile de la intrarea sa în vigoare, de la care suspendarea exceptării de la obligativitatea vizelor produce efecte, ținând seama de resursele disponibile în consulatele statelor membre, și modifică anexa II în consecință. Modificarea respectivă se efectuează prin introducerea, lângă numele țării terțe în cauză, a unei note de subsol care precizează că exceptarea de la obligativitatea vizelor este suspendată în ceea ce privește țara terță respectivă și care specifică perioada respectivei suspendări.

[...]

(h) dacă, în termen de șase luni de la intrarea în vigoare a actului delegat menționat la litera (f), țara terță în cauză nu elimină obligația de a deține viză, Comisia poate înainta o propunere legislativă de modificare a prezentului regulament în vederea transferării trimiterii la țara terță din anexa II în anexa I;

[...]”

8. Statele Unite ale Americii figurează pe „[l]ista țărilor terțe ai căror resortisanți sunt exonerati de obligația de a deține viză pentru trecerea frontierelor externe ale statelor membre pentru șederi a căror durată totală nu depășește 90 de zile în cursul oricărei perioade de 180 de zile”, care face obiectul anexei II la Regulamentul 2018/1806.

III. Istoricul cauzei

9. La 12 aprilie 2016, Comisia a prezentat o comunicare privind evaluarea situației de nerez reciprocitate cu anumite țări terțe în domeniul politicii vizelor⁶. Printre țările desemnate în raport cu care se menținea încă nerez reciprocitatea în privința vizelor se aflau Statele Unite ale Americii.

10. Ulterior, Comisia a prezentat șase comunicări de monitorizare a situației⁷. De la comunicarea din luna decembrie 2017, singurul caz de nerez reciprocitate rămas privea tot Statele Unite ale Americii, care refuzau să primească fără viză cetățenii Republicii Bulgaria, Republicii Croația, Republicii Cipru și României.

11. Ținând seama de obligația impusă de Statele Unite ale Americii în privința resortisanților acestor state membre, prin Rezoluția din 2 martie 2017⁸, Parlamentul a solicitat Comisiei să acționeze, în sensul articolului 265 TFUE, prin adoptarea unui act delegat prevăzut la articolul 1 alineatul (4) din Regulamentul nr. 539/2001, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 1289/2013, prin care să se urmărească suspendarea temporară a exceptării de la obligativitatea vizelor de scurtă ședere pentru resortisanții americani și canadieni ca urmare a nerespectării condiției de reciprocitate.

12. Ca răspuns la această solicitare de a acționa, prin Comunicarea din 2 mai 2017⁹, Comisia și-a precizat poziția cu privire la Rezoluția din 2 martie 2017, apreciind că adoptarea unui act delegat prin care să se urmărească suspendarea temporară a exceptării de la obligativitatea vizelor pentru resortisanții americani și canadieni ar fi contraproductivă și nu ar contribui la atingerea obiectivului de a institui un regim de călătorii fără viză pentru toți cetățenii Uniunii.

13. La 22 octombrie 2020, prin intermediul unei noi rezoluții¹⁰, Parlamentul a solicitat a doua oară Comisiei să acționeze, în sensul articolului 265 TFUE, prin adoptarea unui act delegat, astfel cum este prevăzut la articolul 7 primul paragraf litera (f) din Regulamentul 2018/1806, prin care să se urmărească suspendarea temporară a exceptării de la obligativitatea vizelor de scurtă ședere pentru resortisanții Statelor Unite ale Americii, ținând seama de obligativitatea vizelor impusă de acestea din urmă resortisanților bulgari, croați, ciprioți și români.

⁶ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu intitulată „Stadiul actual și posibile căi de urmat în ceea ce privește situația de nerez reciprocitate cu anumite țări terțe în domeniul politicii vizelor” [COM(2016) 221 final], denumită în continuare „Comunicarea din 12 aprilie 2016”.

⁷ Comunicări ale Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind situațiile de nerez reciprocitate din 13 iulie 2016 [COM(2016) 481 final], din 21 decembrie 2016 [COM(2016) 816 final], din 2 mai 2017 [COM(2017) 227 final], din 20 decembrie 2017 [COM(2017) 813 final], din 19 decembrie 2018 [COM(2018) 855 final] și din 23 martie 2020 [COM(2020) 119 final].

⁸ Rezoluția Parlamentului European referitoare la obligațiile Comisiei în domeniul reciprocității vizelor, în temeiul articolului 1 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 593/2001 [2016/2986(RSP)], denumită în continuare „Rezoluția din 2 martie 2017”.

⁹ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind definirea poziției Comisiei ca urmare a Rezoluției Parlamentului European din 2 martie 2017 referitoare la obligațiile Comisiei în domeniul reciprocității vizelor și raportarea progreselor realizate [COM(2017) 227 final].

¹⁰ Rezoluția Parlamentului European referitoare la obligațiile Comisiei în domeniul reciprocității vizelor, în temeiul articolului 7 din Regulamentul (UE) 2018/1806 [2020/2605(RSP)], denumită în continuare „Rezoluția din 22 octombrie 2020”.

14. Prin Comunicarea din 22 decembrie 2020¹¹, Comisia a prezentat din nou motivele pentru care nu aprecia necesar la momentul respectiv să adopte un act delegat în sensul articolului 7 primul paragraf litera (f) din Regulamentul 2018/1806.

IV. Procedura în fața Curții și pretențiile părților

15. Prin înscrisul din 4 martie 2021, Parlamentul a sesizat Curtea cu o acțiune în constatarea abținerii de a acționa, considerând că articolul 7 primul paragraf litera (f) din Regulamentul 2018/1806 nu permite Comisiei să nu adopte un act delegat în cazul în care sunt îndeplinite condițiile de adoptare a unui astfel de act.

16. Parlamentul solicită Curții:

- constatarea faptului că, prin neadoptarea actului delegat în temeiul articolului 7 primul paragraf litera (f) din Regulamentul 2018/1806, Comisia a încălcat tratatul și
- obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

17. Comisia solicită respingerea acțiunii și obligarea Parlamentului la plata cheltuielilor de judecată.

18. Prin înscrisul separat din 18 mai 2021, Comisia a invocat o excepție de inadmisibilitate. Parlamentul și-a prezentat observațiile cu privire la această excepție la 28 iunie 2021.

19. La 21 septembrie 2021, Curtea a decis să unească excepția de inadmisibilitate invocată de Comisie cu fondul.

20. În ceea ce privește admisibilitatea, Comisia arată că și-a precizat poziția în mod valabil, ca reacție la solicitarea de a acționa adresată de Parlament, prin adoptarea Comunicării din 22 decembrie 2020 cu scopul de a răspunde la solicitarea respectivă. Ea arată că, prin prezentarea unei a doua solicitări de a acționa în cursul anului 2020 cu același conținut ca cea din anul 2017, Parlamentul a eludat termenul de introducere a unei acțiuni prevăzut la articolul 265 TFUE, care este de ordine publică. Comisia adaugă că, chiar dacă, potrivit interpretării Parlamentului, ea ar fi avut obligația de a adopta un act delegat încă din anul 2017, nu poate exista o a doua solicitare de a acționa ca urmare a rezultatelor căii diplomatice utilizate, nici o abținere de a acționa continuă care să justifice o acțiune introdusă într-un termen rezonabil în cursul anului 2020.

21. În schimb, Parlamentul apreciază că Comisia nu și-a precizat poziția în sensul articolului 265 al doilea paragraf TFUE, întrucât s-a limitat să reia elemente din comunicările sale anterioare. În plus, acesta precizează că a doua sa solicitare de a acționa este admisibilă întrucât Comisia este autoarea unei abțineri continue de a acționa, iar a doua solicitare este diferită de prima prin conținutul său. El adaugă că, în urma alegerilor, componența sa s-a modificat între cele două rezoluții.

¹¹ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind definirea poziției Comisiei ca urmare a Rezoluției Parlamentului European din 22 octombrie 2020 referitoare la obligațiile Comisiei în domeniul reciprocității vizelor și raportarea cu privire la situația actuală [COM(2020) 851 final], denumită în continuare „Comunicarea din 22 decembrie 2020”.

22. Pe fond, Parlamentul susține că articolul 7 primul paragraf litera (f) din Regulamentul 2018/1806 nu conferă Comisiei o marjă de manevră nici în ceea ce privește posibilitatea sau imposibilitatea de a adopta un act delegat, nici în ceea ce privește alegerea momentului în care acest act delegat prin care se urmărește suspendarea exceptării de la obligativitatea vizelor pentru resortisanții americani trebuie să fie adoptat, din moment ce sunt îndeplinite condițiile prevăzute de această dispoziție. În opinia sa, singura condiție pentru a acționa este condiția obiectivă legată de expirarea unui termen de 24 de luni de la publicarea notificării prevăzute la articolul 7 primul paragraf litera (a) din Regulamentul 2018/1806. Această condiție unică nu este repusă în discuție de articolul 7 primul paragraf litera (d) din regulamentul menționat, care nu poate fi analizat ca o condiție prealabilă adoptării actului delegat, altfel existând riscul repunerii în discuție, *contra legem*, a obligației care revine Comisiei de a adopta acest act delegat la expirarea termenului de 24 de luni, precum și riscul privării Parlamentului și a Consiliului de rolul lor în punerea în aplicare a mecanismului de reciprocitate prin adoptarea acestui mecanism în prima etapă. Parlamentul adaugă că Comisia nu poate fi exonerată de obligația sa de a acționa prin lipsa unei cereri de adoptare a unui act delegat de către statele membre în cauză.

23. Comisia pledează în favoarea lipsei unei obligații necondiționate de a acționa ca urmare a condiției prealabile instituite prin articolul 7 primul paragraf litera (d) din Regulamentul 2018/1806 care îi impune, atunci când are în vedere măsuri suplimentare în conformitate cu literele (e), (f) sau (h) ale acestui articol, să țină seama de rezultatul măsurilor luate de statul membru în cauză, de măsurile luate de ea însăși în domeniile politic, economic și comercial, pentru a reintroduce sau a introduce un regim de călătorii fără viză, precum și de consecințele suspendării acestei exceptări asupra relațiilor externe ale Uniunii și ale statelor sale membre cu țara terță în cauză. Această interpretare este conformă cu textul articolului 7 din Regulamentul 2018/1806 și cu intenția a 21 de state membre exprimată la adoptarea Regulamentului nr. 1289/2013, care a instituit mecanismul de reciprocitate. Ea adaugă că, pentru resortisanții croați și polonezi, calea diplomatică a fost încununată de succes și că niciunul dintre statele membre vizate nu i-a solicitat încă adoptarea actului delegat în cauză.

V. Analiză

A. *Observații introductive*

24. Pentru a examina prezenta acțiune, considerăm necesar să abordăm o chestiune de interpretare generală a Regulamentului 2018/1806 în ceea ce privește marja de manevră de care dispune Comisia în cazul recurgerii la mecanismul de reciprocitate prevăzut la articolul 7 primul paragraf litera (f) din regulamentul menționat. Astfel, această interpretare va permite să se înțeleagă motivele de inadmisibilitate invocate de Comisie referitoare, pe de o parte, la caracterul tardiv al acțiunii legate de existența unei solicitări anterioare a Parlamentului de a acționa în cursul anului 2017 cu un conținut foarte asemănător cu cea înaintată Curții prin prezenta acțiune și, pe de altă parte, la existența unei luări de poziție a Comisiei care a pus capăt procedurii de constatare a abținerii de a acționa.

25. Amintim că Regulamentul 2018/1806, care reia, cu privire la acest aspect, progresele introduse prin Regulamentul nr. 1289/2013 la articolul 1 alineatul (4) din Regulamentul nr. 539/2001, prevede o creștere treptată a răspunsurilor atunci când o țară terță impune vize pentru resortisanții tuturor statelor membre sau ai unei părți din acestea, în condițiile în care ea dispune de o exceptare de la obligativitatea vizelor pentru propriii resortisanți din partea tuturor statelor membre: este vorba despre mecanismul de reciprocitate.

26. Prima măsură posibilă constă în adoptarea de către Comisie a unui act de punere în aplicare prin care să se suspende, pentru o perioadă de șase luni, cu posibilitatea reînnoirii, exceptarea de la obligativitatea vizelor pentru anumite categorii de resortisanți ai țării terțe în cauză¹².

27. A doua măsură posibilă constă în adoptarea de către Comisie a unui act delegat prin care să suspende, pentru o perioadă de douăsprezece luni, exceptarea de la obligativitatea vizelor pentru toți resortisanții acestei țări terțe¹³.

28. În sfârșit, dacă viza este încă solicitată de țările terțe în cauză după șase luni de la intrarea în vigoare a acestui act delegat, Comisia poate înainta o propunere legislativă de modificare a Regulamentului 2018/1806 în vederea transferării numelui acelei țări terțe în cauză din lista țărilor exonerate de obligația de a deține viză, prevăzută în anexa II la acest regulament, către cea a țărilor ai căror resortisanți trebuie să dețină viză, prevăzută în anexa I¹⁴.

29. Marja de apreciere de care dispune Comisia pentru adoptarea actului delegat prin care se suspendă pentru o perioadă de douăsprezece luni exceptarea de la obligativitatea vizelor pentru toți resortisanții unei țări terțe rezultă din modul de redactare a articolului 7 primul paragraf litera (d) din Regulamentul 2018/1806, care prevede că, atunci când are în vedere punerea în aplicare a uneia dintre măsurile prevăzute la literele (e), (f) sau (h) a acestui articol, Comisia ține seama de:

- rezultatul măsurilor luate de statul membru în cauză în vederea asigurării unui regim de călătorii fără viză pentru țara terță în cauză;
- măsurile luate împreună cu autoritățile țării terțe în cauză, în special în domeniile politic, economic și comercial, pentru a reintroduce sau a introduce un regim de călătorii fără viză¹⁵ și
- consecințele suspendării exceptării de la obligativitatea vizelor asupra relațiilor externe ale Uniunii și ale statelor sale membre cu țara terță în cauză.

30. Comisia consideră că din modul de redactare a articolului 7 primul paragraf litera (d) din Regulamentul 2018/1806 rezultă că dispune de o marjă de apreciere întrucât trebuie să țină seama de aceste trei elemente care constituie o condiție prealabilă adoptării actului delegat prin care se suspendă, pentru o perioadă de douăsprezece luni, exceptarea de la obligativitatea vizelor pentru toți resortisanții acestei țări terțe.

31. În schimb, Parlamentul apreciază că aplicarea articolului 7 primul paragraf litera (f) din acest regulament nu este supusă niciunei condiții prealabile și că singura marjă de manevră a Comisiei privește data de la care produce efecte actul delegat de suspendare a exceptării de la obligativitatea vizelor care trebuie să țină seama de resursele disponibile în consulatele statelor membre.

32. Considerăm că, contrar celor susținute de Parlament, rezultă în mod clar din coroborarea articolului 7 primul paragraf literele (d) și (f) din Regulamentul 2018/1806 că Comisia dispune de o dublă marjă de apreciere, în pofida faptului că articolul 7 primul paragraf litera (f) din acest regulament precizează că „Comisia adoptă un act delegat”. Pe de o parte, în ceea ce privește principiul recurgerii la actul delegat, aceasta trebuie, înainte de a adopta un astfel de act, să ia în

¹² Articolul 7 primul paragraf litera (e) din Regulamentul 2018/1806.

¹³ Articolul 7 primul paragraf litera (f) din Regulamentul 2018/1806.

¹⁴ Articolul 7 primul paragraf litera (h) din Regulamentul 2018/1806.

¹⁵ Articolul 7 primul paragraf litera (b) din Regulamentul 2018/1806, prin trimitere.

considerare elementele prevăzute la acest articol 7 primul paragraf litera (d) și, pe de altă parte, în ceea ce privește producerea de efecte a actului delegat, aceasta poate să o amâne în cadrul unei perioade de 90 de zile de la intrarea sa în vigoare pentru a ține seama de resursele consulatelor, așa cum recunoaște și Parlamentul.

33. Astfel, în prima etapă a mecanismului de reciprocitate, articolul 7 primul paragraf litera (e) punctul (ii) din Regulamentul 2018/1806 prevede că, în cazul în care Comisia hotărăște să nu suspende exceptarea de la obligativitatea vizelor pentru anumite categorii de resortisanți pentru o perioadă de șase luni, aceasta înaintează comitetului prevăzut la articolul 11 alineatul (1) din regulamentul menționat un raport în care ia în considerare toți factorii relevanți, inclusiv pe cei menționați la articolul 7 primul paragraf litera (d) din regulamentul respectiv.

34. În plus, condițiile de elaborare a acestui mecanism de reciprocitate, împreună cu adoptarea unui act de punere în aplicare sau a unui act delegat de suspendare a exceptării de la obligativitatea vizelor pentru o anumită perioadă în cadrul procedurii de revizuire a Regulamentului nr. 539/2001, inițiată în anul 2011¹⁶, pledează de asemenea în sensul unei lipse de automatism a acestei suspendări a exceptării.

35. Astfel, aceste acte delegate sau aceste acte de punere în aplicare, care corespund primei sau celei de a doua etape a mecanismului de reciprocitate, nu erau prevăzute în Propunerea din 2011, care se limita să indice, în motivarea proiectului său, că „[m]ecanismul inițial de reciprocitate din Regulamentul [nr. 539/2001] conținea deja un anumit automatism: notificarea cazurilor de nerez reciprocitate nu era obligatorie, statul membru în cauză având libertatea de a decide dacă notifică sau nu. Însă, în cazul în care notificarea avea loc, statele membre erau obligate să prevadă obligația de a deține viză pentru resortisanții țării terțe în cauză, cu titlu provizoriu și în mod automat, în 30 de zile de la notificare, cu excepția cazului în care Consiliul decisese altfel. Acest automatism a fost considerat ca fiind punctul slab al mecanismului inițial de reciprocitate și, prin urmare, acesta a fost abandonat în 2005 ca fiind contraproductiv. Nu există nici un motiv să se creadă că acesta ar fi mai eficient în prezent. Actualul mecanism de reciprocitate, astfel cum a fost modificat în 2005, este considerat a fi, în general, eficient și numărul cazurilor de nerez reciprocitate a fost considerabil redus. Celelalte situații de nerez reciprocitate sunt, în principal, cazurile în care unele state membre sunt considerate de țările terțe ca neîndeplinind criteriile obiective pentru exonerarea de obligația de a deține viză prevăzute de aceste țări terțe în legislația lor internă”¹⁷. Prin urmare, în cadrul procedurii de revizuire a Regulamentului nr. 539/2001, Comisia s-a pronunțat în mod clar în favoarea menținerii lipsei de automatism și a propus o modificare a articolului 1 alineatul (4) litera (c) din acest regulament numai pentru a ține seama de consecințele Tratatului de la Lisabona.

36. În timpul discuțiilor din cadrul Consiliului a apărut ideea de a i se permite Comisiei, la cererea statului membru în cauză sau, după o anumită perioadă de timp, din proprie inițiativă, să adopte un act de punere în aplicare prin care să se suspende exceptarea de la obligativitatea vizelor pe

¹⁶ A se vedea Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 539/2001 al Consiliului de stabilire a listei țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe și a listei țărilor terțe ai căror resortisanți sunt exonerati de această obligație, prezentată la 24 mai 2011 [COM(2011) 290 final], denumită în continuare „Propunerea din 2011”.

¹⁷ Propunerea din 2011, p. 6.

bază de reciprocitate, luând în considerare consecințele asupra relațiilor externe ale Uniunii, ceea ce corespunde în esență primei etape a mecanismului de reciprocitate adoptat în cele din urmă¹⁸.

37. Cu acea ocazie, Comisia a reafirmat că suspendarea automată a exceptării de la obligativitatea vizelor ar fi contraproductivă și anumite state membre au exprimat opinii diferite. Astfel, un stat membru a considerat interesantă această propunere de compromis, întrucât permitea să se demonstreze o solidaritate între statele membre față de exterior. Un altul a susținut că un raport al Comisiei nu putea fi un semnal suficient pentru țara terță și că Comisia ar trebui să fie obligată să găsească o soluție fie în domeniul vizelor, fie într-un alt domeniu, cum ar fi comerțul sau transportul. Un ultim stat membru a criticat abordarea reținută ca fiind prea lungă și complexă¹⁹.

38. În realitate, articolul 1 alineatul (4) litera (d) din Regulamentul nr. 539/2001, așa cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 1289/2013 – care prevede că Comisia trebuie să țină seama de anumite elemente înainte de a lua anumite măsuri, precum și împărțirea mecanismului de reciprocitate în trei etape – rezultă în esență din amendamente ale Comisiei pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne cu ocazia examinării în Parlament a Propunerii din 2011²⁰, întemeiată pe analiza raportorului său, potrivit căreia funcționarea mecanismului de reciprocitate nu era satisfăcătoare²¹. Cu toate acestea, Comisia pentru afaceri externe din cadrul Parlamentului, sesizată pentru aviz, a luat poziție la 24 noiembrie 2011 în favoarea statu-quoului privind problema evoluției mecanismului de reciprocitate, adoptând poziția inițială a Comisiei²².

39. Din aceste dezbateri rezultă că pozițiile referitoare la mecanismul de reciprocitate, la caracterul automat al acestuia, la etapele sale, la natura actelor care trebuie adoptate de Comisie, la termenele în care le adoptă și la posibilitatea de a iniția negocieri în alte domenii erau foarte diverse.

40. În lumina acestor elemente, este important să se observe, în primul rând, evoluția textului articolului 1 alineatul (4) litera (d) din Regulamentul nr. 539/2001 între amendamentul Parlamentului, care se limita să evoce: „[a]tunci când are în vedere alte măsuri, Comisia ține seama de rezultatul măsurilor” și următoarea redactare finală: „când are în vedere măsuri suplimentare în conformitate cu literele (e), (f) sau (h), Comisia ține seama de rezultatul măsurilor”.

41. În al doilea rând, trebuie luată în considerare declarația a 21 de state membre în momentul adoptării Regulamentului nr. 1289/2013, prin care au arătat că „[m]odificarea Regulamentului [nr. 539/2001], în special în ceea ce privește mecanismul de reciprocitate [articolul 1

¹⁸ A se vedea procesul-verbal al reuniunii de lucru privind vizele din 7 februarie 2012 a grupului „Vize”/Comitetul mixt (UE-Islanda/Norvegia și Elveția/Liechtenstein), document 6807/12, disponibil la următoarea adresă de internet: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6807-2012-INIT/en/pdf>, în special modificarea propusă a articolului 1 alineatul (4) litera (c) din Regulamentul nr. 539/2001 (p. 9).

¹⁹ A se vedea procesul-verbal citat la nota de subsol anterioară din prezentele concluzii, în special nota de subsol 1 (p. 8).

²⁰ A se vedea Raportul privind Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 539/2001 al Consiliului de stabilire a listei țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe și a listei țărilor terțe ai căror resortisanți sunt exonerati de această obligație (A7-0139/2013), disponibil la următoarea adresă de internet: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0139_FR.html#_section1

²¹ A se vedea expunerea de motive a proiectului de rezoluție legislativă a Parlamentului, integrat în raportul citat la nota de subsol anterioară din prezentele concluzii: „În ceea ce privește reciprocitatea propriu-zisă, este clar că, în pofida declarațiilor Comisiei, sistemul actual astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 851/2005 nu este eficient. Deși nu este necesar să se restabilească mecanismul prevăzut inițial de Regulamentul nr. 539/2001, se impune o revizuire aprofundată a mecanismului actual pentru a garanta o acțiune unitară și solidaritate între statele membre. Alte considerații, cum ar fi relațiile comerciale ale Uniunii, nu ar trebui să amenințe pilonii fundamentali ai politicii comune în domeniul vizelor.”

²² A se vedea avizul Comisiei pentru afaceri externe privind Propunerea din 2011, integrat în raportul citat la nota de subsol 20 din prezentele concluzii.

alineatul (1)] și, de asemenea, clauza suspensivă [articolul 1 alineatul (2)], ar putea avea implicații de anvergură pentru relațiile externe ale Uniunii și ale statelor sale membre. În consecință, insistăm asupra faptului că, în conformitate cu dispozițiile aplicabile, instituțiile competente ale Uniunii sunt obligate, înainte de adoptarea oricărei propuneri sau decizii, să efectueze o examinare minuțioasă și să țină seama de consecințele politice potențial nefaste pe care aceste propuneri sau decizii le-ar putea avea pentru relațiile externe atât ale Uniunii, cât și ale statelor sale membre. Acest lucru este valabil în special pentru relațiile externe cu partenerii strategici. Apreciem că Consiliul ar trebui să se asigure că, în ceea ce îl privește, aceste obligații sunt pe deplin respectate”²³.

42. În plus, apreciem că poziția susținută de Comisie, cu ocazia unei acțiuni în anulare formulate de aceasta și îndreptate, printre altele, împotriva articolului 1 punctul 1 litera (a) din Regulamentul nr. 1289/2013, care modifică, între altele, articolul 1 alineatul (4) litera (f) din Regulamentul nr. 539/2001²⁴, potrivit căreia ea dispune de o marjă de apreciere aproape nulă pentru adoptarea actului delegat, ceea ce ar fi trebuit să determine legiuitorul Uniunii să aleagă un act de punere în aplicare, nu este decisivă în cadrul prezentei acțiuni.

43. Astfel, pe de o parte, Curtea a apreciat că această chestiune nu era pertinentă pentru a stabili dacă actul care urmează să fie adoptat de Comisie intra sub incidența articolului 290 TFUE sau a articolului 291 TFUE²⁵.

44. Pe de altă parte, din momentul în care Curtea a confirmat natura de act delegat a actului adoptat în temeiul articolului 1 alineatul (4) litera (f) din Regulamentul nr. 539/2001, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 1289/2013 [devenit articolul 7 primul paragraf litera (f) din Regulamentul 2018/1806], Comisia poate utiliza marja de apreciere lăsată de legiuitorul Uniunii.

45. Prin urmare, motivele de inadmisibilitate trebuie examinate în lumina acestei marje de apreciere a Comisiei.

B. Cu privire la admisibilitate

46. Comisia a invocat două motive de inadmisibilitate, unul referitor la posibilitatea de a se iniția o a doua procedură de constatare a abținerii de a acționa, în condițiile în care prima solicitare de a acționa nu a fost urmată de o sesizare a Curții, iar celălalt referitor la existența unei luări de poziție prin care s-a pus capăt procedurii.

1. Posibilitatea unei noi solicitări de a acționa după o primă solicitare care nu a condus la sesizarea Curții

47. Într-o primă etapă, nu se poate contesta că Rezoluțiile din 2 martie 2017 și din 22 octombrie 2020, cu excepția adăugării a două considerente²⁶ în cea de a doua, sunt identice. Primul considerent adăugat (considerentul J) al acestei din urmă rezoluții nu face decât să întărească argumentele prezentate în restul rezoluției (solidaritate între statele membre²⁷,

²³ Declarație disponibilă la următoarea adresă de internet:
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16088-2013-ADD-1-REV-1/ro/pdf>

²⁴ A se vedea cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 16 iulie 2015, Comisia/Parlamentul și Consiliul (C-88/14, EU:C:2015:499).

²⁵ A se vedea Hotărârea din 16 iulie 2015, Comisia/Parlamentul și Consiliul (C-88/14, EU:C:2015:499, punctul 32).

²⁶ Considerentele J și K, care amintesc mizele în materie de solidaritate și implicațiile instituționale ale abținerii de a acționa a Comisiei.

²⁷ A se vedea considerentul C al Rezoluțiilor din 2 martie 2017 și din 22 octombrie 2020.

privarea de drepturi a Parlamentului și a Consiliului²⁸) fără a aduce un argument nou. În ceea ce privește al doilea considerent adăugat (considerentul K), acesta se limitează să amintească funcția Comisiei de gardian al tratatelor și riscul ca inacțiunea sa să slăbească această funcție. Nu considerăm că această reamintire generală poate fi considerată un argument suplimentar. Prin urmare, în cele două rezoluții, Parlamentul reproșează Comisiei aceeași abținere de a acționa pentru aceleași motive.

48. Este irelevant, în această privință, faptul că componența Parlamentului s-a modificat între cele două solicitări de a acționa în ceea ce privește admisibilitatea acțiunii în constatarea abținerii de a acționa, întrucât este vorba despre o acțiune instituțională care aparține ca atare fiecărei instituții în cauză.

49. În plus, faptul că există, așa cum am arătat deja, o marjă de manevră în favoarea Comisiei nu permite să se aplice prin analogie jurisprudența Tribunalului prin care se constată o abținere a Comisiei de a adopta un act delegat, în condițiile în care obligația de a adopta un atare act, cel târziu până la data indicată în actul legislativ, era clară, precisă și necondiționată²⁹.

50. Astfel, în Hotărârea din 16 decembrie 2015, Suedia/Comisia³⁰, Tribunalul s-a întemeiat pe modul de redactare a articolului 5 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul (UE) nr. 528/2012³¹, care prevede că, „[c]el târziu până la 13 decembrie 2013, Comisia adoptă acte delegate [...] care precizează criteriile științifice pentru determinarea proprietăților care afectează sistemul endocrin”, pentru a arăta că „[t]rebuie să se constate că reiese în mod explicit din această dispoziție că Comisiei îi revenea o obligație clară, precisă și necondiționată de a adopta acte delegate care precizează criteriile științifice pentru determinarea proprietăților care afectează sistemul endocrin, cel târziu până la 13 decembrie 2013”³².

51. În speță, în mod paradoxal, Parlamentul se întemeiază pe această jurisprudență pentru a reproșa Comisiei inacțiunea sa, dar fără a deduce consecințe din abandonarea sau din neinițierea primei sale proceduri de constatare a abținerii de a acționa, intervenită după răspunsul Comisiei la solicitarea sa de a acționa. Or, dacă Comisia ar fi avut obligația de a acționa ca urmare a faptului că aceasta din urmă era clară, precisă și necondiționată, Parlamentul ar fi trebuit să continue procedura de constatare a abținerii de a acționa și să sesizeze Curtea în termenul prevăzut la articolul 265 al doilea paragraf TFUE, fără de care noua sa solicitare de a acționa ar putea fi considerată o eludare a acestui termen.

52. Întrucât obligația de a acționa nu este, în speță, clară, precisă și necondiționată pentru motivele pe care le-am prezentat, trebuie să se analizeze, pe de o parte, dacă perioada dintre cele două solicitări de a acționa este relevantă pentru admisibilitatea acțiunii și, pe de altă parte, dacă o nouă solicitare de a acționa, similară uneia anterioare, era posibilă.

53. În ceea ce privește termenul pentru solicitarea de a acționa, este necesar, în primul rând, să prezentăm câteva aspecte cronologice.

²⁸ A se vedea considerentele E-G ale Rezoluțiilor din 2 martie 2017 și din 22 octombrie 2020.

²⁹ A se vedea Hotărârea din 16 decembrie 2015, Suedia/Comisia (T-521/14, nepublicată, EU:T:2015:976, punctul 53).

³⁰ T-521/14, nepublicată, EU:T:2015:976.

³¹ Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 22 mai 2012 privind punerea la dispoziție pe piață și utilizarea produselor biocide (JO 2012, L 167, p. 1).

³² Hotărârea din 16 decembrie 2015, Suedia/Comisia (T-521/14, nepublicată, EU:T:2015:976, punctul 53).

54. Astfel, publicarea prevăzută la articolul 1 alineatul (4) litera (a) al treilea paragraf din Regulamentul nr. 539/2001, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 1289/2013 [devenit articolul 7 primul paragraf litera (a) al treilea paragraf din Regulamentul 2018/1806], a avut loc la 12 aprilie 2014³³. Pornind de la această dată trebuie calculat termenul de doi ani la finalul căruia Comisia poate adopta un act delegat în temeiul articolului 7 primul paragraf litera (f) din Regulamentul 2018/1806. Prin urmare, începând cu 11 aprilie 2016, Comisia putea adopta un act delegat.

55. Or, Comisia și-a încheiat Comunicarea din 12 aprilie 2016 printr-o invitație la adresa Parlamentului și a Consiliului de a „iniți[a] de urgență discuții și [de a] adopt[a] o poziție cu privire la cea mai bună cale de urmat, având în vedere evaluarea cuprinsă în prezenta comunicare. Parlamentul [...] și Consiliul sunt invitate să informeze Comisia, până cel târziu la 12 iulie 2016, cu privire la pozițiile adoptate”.

56. Prin urmare, la expirarea termenului de 24 de luni, Comisia a precizat în mod clar că nu intenționa să adopte în viitorul apropiat un act delegat, ci, dimpotrivă, aștepta luarea de poziție a Parlamentului și a Consiliului cu privire la acest aspect înainte de o dată anume.

57. La 13 iulie 2016 și ulterior, la 21 decembrie 2016³⁴, Comisia a adoptat două noi comunicări de monitorizare a celei din 12 aprilie 2016 în care indica eforturile diplomatice dezvoltate pentru a ajunge la exceptarea de la obligativitatea vizelor pentru resortisanții statelor membre în cauză care doreau să se deplaseze în Statele Unite.

58. Abia la 2 martie 2017, Parlamentul a votat prima rezoluție care conținea o solicitare de a acționa adresată Comisiei în vederea adoptării unui act delegat.

59. Amintim că articolul 265 TFUE nu prevede niciun termen între constatarea inacțiunii și solicitarea de a acționa pentru a iniția o acțiune în constatarea abținerii de a acționa. Cu toate acestea, potrivit jurisprudenței Curții, sub sancțiunea decăderii din dreptul de a exercita acțiunea, solicitarea de a acționa trebuie adresată instituției competente într-un termen rezonabil de la constatarea inacțiunii³⁵.

60. Deși este evident că prima solicitare de a acționa a fost formulată într-un termen rezonabil, ea nu a fost totuși urmată de niciun act din partea Parlamentului, care s-a limitat la Comunicarea Comisiei din 2 mai 2017³⁶, amintind eforturile diplomatice depuse, precum și rezultatele obținute și indicând că adoptarea unui act delegat „ar fi pentru moment contraproductivă și nu ar contribui la atingerea obiectivului privind exceptarea de la obligativitatea vizelor pentru toți cetățenii [Uniunii]”. Prin urmare, alegerea căii diplomatice pentru a încerca rezolvarea dificultății a fost – cel puțin în mod implicit – validată de Parlament. Este însă definitivă această acceptare a căii diplomatice în detrimentul adoptării unui act delegat?

³³ Informare din partea Comisiei privind notificarea de către statele membre a cazurilor de nereciprocity, în conformitate cu articolul 1 alineatul (4) litera (a) din Regulamentul (CE) nr. 539/2001 al Consiliului, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) nr. 1289/2013 al Parlamentului European și al Consiliului (JO 2014, C 111, p. 1).

³⁴ A se vedea nota de subsol 7 din prezentele concluzii.

³⁵ A se vedea Hotărârea din 6 iulie 1971, Țările de Jos/Comisia (59/70, EU:C:1971:77, punctul 19).

³⁶ A se vedea nota de subsol 9 din prezentele concluzii.

61. Dacă ne limităm doar la chestiunea termenului, apreciem că, în speță, se pot deduce concluzii din jurisprudența Curții în sensul că reclamantului nu i se poate reproșa că nu a acționat într-un termen rezonabil dacă, pe parcursul perioadei în cauză, părțile au avut contacte frecvente, astfel încât avea motive să creadă că problema va fi rezolvată în mod favorabil³⁷.

62. De asemenea, Tribunalul a admis solicitări de a acționa timp de 26 sau 47 de luni de la depunerea plângerilor în materie de ajutoare de stat, considerând, așadar, că lentoarea Comisiei în investigarea acestor plângeri nu putea aduce prejudicii reclamantilor în materie de termene³⁸.

63. Dacă nu se ține seama, în vederea efectuării raționamentului, de prima solicitare de a acționa din 2 martie 2017, un termen de peste patru ani și jumătate între Comunicarea din 12 aprilie 2016 – avută în vedere în cererea introductivă a Parlamentului – și Rezoluția din 22 octombrie 2020 ar putea, în raport cu împrejurările foarte speciale ale cauzei, să fie considerat că permite încă inițierea unei acțiuni în constatarea abținerii de a acționa. Aceste împrejurări foarte specifice ar fi, în speță, calea diplomatică aleasă de Comisie, al cărei efect nu poate fi evaluat decât pe o durată destul de lungă; acceptarea acestei căi prin lipsa unei acțiuni în constatarea abținerii de a acționa de către Parlament în anul 2017; existența unor reuniuni de lucru tripartite periodice urmate de efecte în favoarea anumitor resortisanți ai Uniunii; comunicările periodice ale Comisiei către Parlamentul European și Consiliu cu privire la progresele lucrărilor; precum și pandemia de COVID-19 din anul 2020, care a făcut imposibile deplasările transatlantice.

64. În al doilea rând, am fi înclinați să urmărim această idee de nedecădere din dreptul la exercitarea acțiunii în constatarea abținerii de a acționa, mai ales într-un context în care solicitarea de a acționa urmează unei prime solicitări care nu a fost urmată de introducerea unei acțiuni cu mai mult de trei ani și jumătate înainte în acest context precis.

65. Astfel, prima încercare a Parlamentului nu poate echivala cu renunțarea implicită la acțiunea în constatarea abținerii de a acționa mai târziu în raport cu contextul specific al cauzei, întrucât, după cum am arătat deja, calea diplomatică pentru soluționarea chestiunii legate de exceptarea de la obligativitatea vizelor este o cale lungă.

66. În realitate, ar fi chiar posibil să se meargă mai departe, luând ca punct de plecare care permite să se aprecieze dacă solicitarea de a acționa a fost făcută într-un termen rezonabil fiecare nouă comunicare prin care Comisia indică Parlamentului și Consiliului că ea consideră contraproductivă adoptarea unui act delegat, privilegiind calea diplomatică.

67. În consecință, considerăm că a doua solicitare de a acționa a putut să fie efectuată într-un termen rezonabil având în vedere particularitățile cauzei amintite la punctul 63 din prezentele concluzii, indiferent dacă termenul scurs se consideră de la prima solicitare de a acționa sau de la ultima comunicare a Comisiei din 23 martie 2020³⁹ înainte de această a doua solicitare de a acționa.

³⁷ A se vedea Hotărârea din 16 februarie 1993, ENU/Comisia (C-107/91, EU:C:1993:56, punctul 24). În cauza în care s-a pronunțat această hotărâre, termenul era de 16 luni.

³⁸ A se vedea Hotărârea din 15 septembrie 1998, Gestevisión Telecinco/Comisia (T-95/96, EU:T:1998:206, punctul 80).

³⁹ A se vedea nota de subsol 7 din prezentele concluzii.

2. Existența unei precizări de poziție

68. Într-o a doua etapă, se ridică problema dacă Comunicarea Comisiei din 22 decembrie 2020 constituie o precizare de poziție în sensul articolului 265 al doilea paragraf TFUE.

69. Potrivit unei jurisprudențe constante, adoptarea de către instituția căreia i se solicită să acționeze a unui act diferit de cel pe care reclamantul l-ar fi dorit nu constituie o abținere de a acționa⁴⁰.

70. În speță, faptul că Comisia a adoptat o comunicare prin care recomandă recurgerea la calea diplomatică în locul adoptării unui act delegat poate fi asimilată unei precizări de poziție, care ar determina inadmisibilitatea prezentei acțiuni.

71. Astfel, Curtea a recunoscut că instituția căreia i se solicită să acționeze nu este obligată să adopte un act al Uniunii în sensul articolului 288 TFUE pentru ca precizarea de poziție să fie valabilă și ca acțiunea în constatarea abținerii de a acționa să fie inadmisibilă⁴¹. În acest scop, orice măsură adoptată de instituția respectivă poate fi asimilată, după caz, unei precizări de poziție. În speță, sub rezerva respectării în Comunicarea din 22 decembrie 2020 a condițiilor de fond referitoare la ceea ce poate constitui o precizare de poziție, faptul că această comunicare nu este un act prevăzut de dreptul primar, în ceea ce privește forma, nu este suficient pentru a îndeplini condițiile acțiunii în constatarea abținerii de a acționa⁴².

72. În ceea ce privește condițiile de fond legate de calificarea drept „precizare de poziție”, Curtea are o accepțiune deosebit de largă în legătură cu ceea ce reprezintă o precizare de poziție, în sensul articolului 265 al doilea paragraf TFUE. În acest sens, trebuie făcute două observații.

73. Pe de o parte, faptul că instituția căreia i se solicită să acționeze declanșează procesul de luare a deciziei, fără a-l finaliza neapărat, echivalează totuși cu o precizare de poziție și determină inadmisibilitatea acțiunii în constatarea abținerii de a acționa⁴³. În speță, faptul că Comisia a adoptat Comunicarea din 22 decembrie 2020 înainte de a adopta în mod potențial un act delegat poate fi considerat ca făcând parte din procesul integral de precizare a poziției și ar putea, dacă este cazul, în funcție de conținutul acestei comunicări, să fie considerat o precizare de poziție, în sensul articolului 265 al doilea paragraf TFUE.

74. Pe de altă parte, chiar și o precizare de poziție parțială sau indirectă echivalează cu o precizare de poziție în sensul articolului 265 al doilea paragraf TFUE⁴⁴. Cu alte cuvinte, în cazul în care instituția care trebuie să adopte un act nu soluționează situația decât parțial sau indirect, fără a oferi o soluție completă, acest lucru echivalează întotdeauna cu o precizare de poziție, actul în discuție putând fi completat într-o etapă ulterioară. În speță, în funcție de interpretarea care va fi dată conținutului Comunicării din 22 decembrie 2020, este posibil ca, chiar dacă aceasta din urmă soluționează numai în mod indirect sau parțial problema suspendării exceptării de la obligativitatea vizelor, fără a oferi o soluție precisă, acțiunea în constatarea abținerii de a acționa să fie inadmisibilă.

⁴⁰ A se vedea Hotărârea din 1 aprilie 1993, *Pesqueras Echebastar/Comisia* (C-25/91, EU:C:1993:131, punctul 12 și jurisprudența citată), precum și Hotărârea din 7 octombrie 2009, *Vischim/Comisia* (T-420/05, EU:T:2009:391, punctul 255 și jurisprudența citată).

⁴¹ A se vedea Hotărârea din 18 octombrie 1979, *GEMA/Comisia* (125/78, EU:C:1979:237, punctele 17 și 18).

⁴² *Cazet, S., Le recours en carence en droit de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2012, punctele 101 și 102, p. 76-78.

⁴³ A se vedea Hotărârea din 26 februarie 2003, *CEVA/Comisia* (T-344/00 și T-345/00, EU:T:2003:40, punctele 82-84).

⁴⁴ A se vedea Hotărârea din 14 decembrie 1962, *Acciaierie San Michele și alții/Înalta Autoritate* (5/62-11/62 și 13/62-15/62, EU:C:1962:46, p. 881).

75. Adăugăm două elemente specifice speței, pe care le considerăm importante.

76. În primul rând, după prima solicitare de a acționa din 2 martie 2017, Parlamentul s-a mulțumit cu Comunicarea Comisiei din 2 mai 2017⁴⁵ și nu a continuat acțiunea sa în constatarea abținerii de a acționa prin sesizarea Curții. Prin urmare, el a acceptat, cel puțin în mod implicit, că această comunicare era echivalentă cu o precizare de poziție.

77. În al doilea rând, există un precedent în care un reclamant a introdus o acțiune în constatarea abținerii de a acționa împotriva Comisiei pentru neadoptarea actului delegat prevăzut la articolul 1 alineatul (4) din Regulamentul nr. 539/2001.

78. Răspunsul Comisiei, pe care reclamantul îl considera nesatisfăcător, se întemeia pe trei elemente. Mai întâi, Comisia susținea că adoptase mai multe rapoarte și comunicări în domeniul reciprocității renunțării la obligativitatea vizelor pentru resortisanții statelor membre față de numeroase țări terțe și că se angajase în mod activ și pentru a garanta această reciprocitate fără limită cu Statele Unite ale Americii. În continuare, aceasta arăta că nu era responsabilă de restricțiile de acces în Statele Unite pe care le suporta reclamantul, iar situația sa nu s-ar fi îmbunătățit ca urmare a renunțării la exceptarea de la obligativitatea vizelor pentru resortisanții americani. În sfârșit, Comisia a concluzionat în sensul inadmisibilității unei eventuale acțiuni viitoare în constatarea abținerii de a acționa în măsura în care actul delegat solicitat nu îl privea direct și individual pe reclamant. Tribunalul a statuat că Comisia își precizase astfel poziția, determinând inadmisibilitatea acțiunii în constatarea abținerii de a acționa a reclamantului⁴⁶.

79. Prin urmare, considerăm că este clar că, în speță, Comisia și-a precizat poziția, în sensul articolului 265 al doilea paragraf TFUE, prin Comunicarea din 22 decembrie 2020, asupra faptului că aceasta continua să privilegieze calea diplomatică pentru a obține reciprocitatea Statelor Unite ale Americii și că adoptarea actului delegat solicitat ar fi contraproductivă pentru a obține exceptarea de la obligativitatea vizelor pentru toți cetățenii Uniunii care doresc să se deplaseze în această țară.

80. Pentru aceste motive, considerăm că acțiunea în constatarea abținerii de a acționa a Parlamentului este inadmisibilă.

C. Cu privire la existența unei abțineri de a acționa

81. Considerăm totuși necesar să procedăm, în subsidiar, la examinarea problemei de fond a existenței sau inexistenței unei abțineri de a acționa din partea Comisiei.

82. După cum am arătat la punctele 32-45 din prezentele concluzii, considerăm că Comisia dispune de o marjă de apreciere pentru adoptarea sau neadoptarea unui act delegat întemeiat pe articolul 7 primul paragraf litera (f) din Regulamentul 2018/1806. Această marjă de apreciere este încadrată de cele trei criterii prevăzute la litera (d) a articolului menționat.

83. Prin urmare, existența sau inexistența unei abțineri de a acționa din partea Comisiei trebuie examinată din perspectiva acestor trei criterii.

⁴⁵ A se vedea nota de subsol 9 din prezentele concluzii.

⁴⁶ Ordonanța din 16 octombrie 2017, Salehi/Comisia (T-773/16, nepublicată, EU:T:2017:739, punctele 5 și 15-18).

84. Primul criteriu este obligația Comisiei de a ține seama de rezultatul măsurilor luate de statul membru în cauză în vederea asigurării exceptării de la obligativitatea vizelor cu țara terță în cauză.

85. Comunicarea din 22 decembrie 2020 este deosebit de detaliată cu privire la acest aspect și arată că cele patru state membre care sunt încă vizate de obligația de a deține viză pentru resortisanții lor care călătoresc în Statele Unite fac pe viitor obiectul unor planuri de lucru adaptate, care vizează dispozițiile care trebuie să fie adoptate de fiecare dintre ele pentru a se conforma programului american de exceptare de la obligativitatea vizelor.

86. În plus, Comisia prezintă evoluțiile cu privire la rata de respingere a cererilor de viză pentru fiecare dintre aceste state membre și la cerințele în materie de securitate, care sunt elemente esențiale pentru Statele Unite ale Americii.

87. Al doilea criteriu este obligația de a lua în considerare măsurile luate împreună cu Statele Unite ale Americii, în special în domeniile politic, economic și comercial, pentru a reintroduce sau a introduce un regim de călătorii fără viză.

88. Pe de o parte, Comisia prezintă în mod detaliat trei reuniuni de lucru bilaterale sau tripartite în cursul anului 2020, precizându-se că reuniunea bilaterală din luna mai 2020 a avut loc la nivel ministerial.

89. Pe de altă parte, Comisia arată în Comunicarea sa din 22 decembrie 2020 că, având în vedere perioada de tranziție post-electorală în Statele Unite și în așteptarea instaurării noii administrații după investitura noului președinte, care era prevăzută la 20 ianuarie 2021, ea a trebuit să se limiteze la elaborarea, împreună cu Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE), a unei propuneri referitoare la un nou program transatlantic care amintește importanța legăturilor transatlantice.

90. Procedând astfel, Comisia justifică demersurile întreprinse la nivel politic pentru a obține exceptarea de la obligativitatea vizelor pentru ultimele patru state membre în cauză. În schimb, evoluțiile cu privire la acest subiect cuprinse în înscrisurile Comisiei în fața Curții nu au nicio incidență asupra aprecierii existenței sau inexistenței abținerii de a acționa, întrucât sunt ulterioare precizării poziției sale cu privire la solicitarea Parlamentului de a acționa.

91. Al treilea criteriu privește consecințele suspendării exceptării de la obligativitatea vizelor asupra relațiilor externe ale Uniunii și ale statelor sale membre cu Statele Unite ale Americii.

92. Spre deosebire de Comunicarea din 12 aprilie 2016, care aborda în mod foarte detaliat consecințele și impactul suspendării exceptării de la obligativitatea vizelor pentru cetățenii și întreprinderile Uniunii, Comunicarea din 22 decembrie 2020 se limitează la o trimitere la această primă comunicare în partea referitoare la context. În continuare, Comisia arată în concluziile sale că ține seama de faptul că suspendarea exceptării de la obligativitatea vizelor pentru resortisanții americani „ar avea un impact negativ semnificativ într-o gamă largă de domenii de politică și sectoare și ar afecta negativ cooperarea transatlantică și relațiile noastre externe cu un partener strategic. De asemenea, ar putea pune în pericol regimul de călătorii fără viză în Statele Unite pentru toți ceilalți cetățeni ai [Uniunii], în cazul în care Statele Unite ar da curs indicațiilor exprimate în mod repetat conform cărora simpla adoptare de către Comisie a unui act delegat privind suspendarea exonerării de obligația de a deține viză pentru cetățenii Statelor Unite ar avea ca rezultat imediat adoptarea de către Statele Unite a unor măsuri de retorsiune constând în reintroducerea obligației de a deține viză pentru toți cetățenii [Uniunii]”. Trebuie arătat că această

amenințare de restabilire a obligației de a deține viză este legată numai de adoptarea unui act delegat de către Comisie, iar nu de intrarea în vigoare a acestuia, condiționată totuși de lipsa unor obiecții din partea Parlamentului și a Consiliului⁴⁷.

93. Prin urmare, considerăm că Comisia a demonstrat în mod suficient că a respectat dispozițiile articolului 7 primul paragraf litera (f) din Regulamentul 2018/1806. Rezultă că acțiunea în constatarea abținerii de a acționa ar trebui respinsă pe fond în cazul în care Curtea consideră că ea este admisibilă.

VI. Concluzie

94. Având în vedere toate considerațiile care precedă, propunem Curții să statueze după cum urmează:

- Cu titlu principal, respinge acțiunea ca inadmisibilă.
- Cu titlu subsidiar, respinge acțiunea.
- Obligă Parlamentul European la plata cheltuielilor de judecată.

⁴⁷ A se vedea articolul 10 alineatul (7) din Regulamentul 2018/1806: „Un act delegat adoptat în temeiul articolului 7 [primul paragraf] litera (f) intră în vigoare numai în cazul în care nici Parlamentul European și nici Consiliul nu au formulat obiecțiuni în termen de patru luni de la notificarea acestuia către Parlamentul European și Consiliu sau în cazul în care, înaintea expirării termenului respectiv, atât Parlamentul European, cât și Consiliul au informat Comisia că nu vor formula obiecțiuni. Acest termen se prelungește cu două luni la inițiativa Parlamentului European sau a Consiliului.”