Сборник съдебна практика

ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (четвърти състав)

26 октомври 2023 година*

„Жалба за отмяна — Институционално право — Пълно прилагане на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген в Румъния — Липса на обжалваем акт — Неизпълнено изискване за единодушие — Частична явна недопустимост — Искане за предоставяне на срок, позволяващ възобновяване на производството по обжалване — Частична явна липса на компетентност“

По дело T-48/23,

Eugen Tomac, с местожителство в Брюксел (Белгия), представляван от R. Duta, адвокат,

жалбоподател,

срещу

Съвет на Европейския съюз,

ответник,

ОБЩИЯТ СЪД (четвърти състав),

състоящ се от: R. da Silva Passos (докладчик), председател, S. Gervasoni и I. Reine, съдии,

секретар: V. Di Bucci,

постанови настоящото

Определение

1 С жалбата си на основание член 263 ДФЕС жалбоподателят Eugen Tomac иска, от една страна, да се отмени „решението“ на Съвета на Европейския съюз от 8 декември 2022 година, с което не е приет проект № 15218/22 на Съвета относно пълното прилагане на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген в България и Румъния (наричан по-нататък „проект № 15218/22“), и от друга страна, в случай че не му бъде признато качеството на привилегирован жалбоподател, да му бъде предоставен срок, който да позволи евентуално възобновяване на производството по обжалване от Европейския парламент или от друга институция на Европейския съюз или от национална институция, действащи в това качество.

* Език на производството: френски.

Обстоятелствата по спора

2 Достиженията на правото от Шенген, така както са посочени в член 1, препращащ към приложение A към Решение 1999/435/ЕО на Съвета от 20 май 1999 година относно определението на достиженията на правото от Шенген с цел установяване, в съответствие с разпоредби от Договора за създаване на Европейската общност и Договора за Европейския съюз, на правното основание на всяка от разпоредбите или решенията, които съставляват достиженията на правото от Шенген (ОВ L 176, 1999 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 91), са съвкупност от правни норми за постепенното премахване на контрола по общите граници в рамките на държавите членки на Шенгенското пространство.

3 Договорът от Амстердам добавя към Договора за ЕС и Договора за ЕО Протокол за интегриране на достиженията на правото от Шенген в правната рамка на Европейския съюз (ОВ C 340, 1997 г., стр. 93). Впоследствие приложеният към Договора за ЕС (ОВ C 115, 2008 г., стр. 290) Протокол (№ 19) относно достиженията на правото от Шенген, включени в рамките на Европейския съюз, е приложен към Договора от Лисабон (ОВ C 83, 2010 г., стр. 290).

4 По-специално, що се отнася до Румъния, член 4, параграфи 1 и 2 от Протокола относно условията и договореностите за приемането на Република България и на Румъния в Европейския съюз (ОВ L 157, 2005 г., стр. 29, наричан по-нататък „Протоколът към Акта за присъединяване на Румъния към Съюза“) към Акта относно условията за присъединяване на Република България и Румъния и промените в Учредителните договори на Европейския съюз (ОВ L 157, 2005 г., стр. 203) предвижда:

„1. Разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, […] интегрирани в рамките на Европейския съюз и актовете, които се основават на тях, или които по друг начин са свързани с тях и са изброени в приложение II, както и всички бъдещи такива актове, приети преди датата на присъединяване, са задължителни и се прилагат в [Република] България и Румъния от датата на присъединяването.

2. Разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, интегрирани в рамките на Европейския съюз и актовете, на които се основават или които по друг начин са свързани с тях, но които не са посочени в параграф 1, макар да са задължителни за [Република] България и Румъния от датата на присъединяването, се прилагат във всяка една от тези държави само по силата на европейско решение на Съвета, което поражда такова действие, след проверка в съответствие с приложимите процедури за оценка по Шенген, че необходимите условия за прилагането на всички части от съответните достижения на правото на ЕС са спазени в тази държава.

Съветът, след консултации с Европейския парламент, взема решение с единодушие на своите членове, представляващи правителствата на държавите членки, по отношение на които разпоредбите, посочени в настоящия параграф, вече са влезли в сила, и на представителя на правителството на държавата членка, по отношение на която тези разпоредби предстои да влязат в сила. […]“.

5 След присъединяването си към Съюза на 1 януари 2007 г. в периода 2009—2011 г. Румъния предприема редица действия в рамките на процедурите за оценка по Шенген с цел да изпълни критериите, необходими за пълното прилагане на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген.

6 На 29 септември 2010 г. и на 8 юли 2011 г. председателството на Съвета изготвя, съответно изменя, първи проект за решение на Съвета относно пълното прилагане на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген в Република България и в Румъния, а именно проект № 14142/10, впоследствие проект № 14142/1/10 (наричан по-нататък „проект № 14142/10“).

7 С резолюция от 8 юни 2011 г. относно проект № 14142/10 (ОВ CE 380, 2012 г., стр. 160) Парламентът изразява становище в подкрепа на този проект.

8 В заключение от 9 юни 2011 г. относно приключването на процеса на оценка на степента на готовност на Румъния за прилагане на всички разпоредби на достиженията на правото от Шенген (9166/3/11 REV 3) съставът „Оценка на Шенген“ от работната група „Шенгенски въпроси“ на Съвета взема под внимание приключването на процедурите за оценка по Шенген по отношение на Румъния. Като отбелязва, че Румъния е изпълнила условията във всички области на достиженията на правото от Шенген, групата стига до извода, че Съветът може да вземе решението по член 4, параграф 2 от Протокола към Акта за присъединяване на Румъния към Съюза.

9 Макар на 24 юни 2011 г. да е договорено, че решението относно присъединяването на Румъния към Шенгенското пространство трябва да бъде взето най-късно през септември 2011 г., на заседание на 22 септември 2011 г. Съветът въпреки това отлага гласуването на това решение.

10 С резолюция от 13 октомври 2011 г. относно присъединяването на България и Румъния към Шенген (ОВ CE 94, 2013 г., стр. 13) Парламентът потвърждава подкрепата си за присъединяването на Румъния към Шенгенското пространство. Той приканва Съвета да предприеме необходимите мерки за тази цел.

11 Проект № 14302/3/11 за решение на Съвета от 7 декември 2011 г., изготвен от председателството на Съвета, не е гласуван от Съвета на заседанието на 9 декември 2011 г.

12 С резолюция от 11 декември 2018 г. относно пълното прилагане на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген в България и Румъния: премахване на проверките по вътрешните сухопътни, морски и въздушни граници (ОВ C 388, 2020 г., стр. 18) Парламентът приканва Съвета, от една страна, да представи във възможно най-кратък срок нов проект за решение относно пълното прилагане на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген в Румъния въз основа на проект № 14142/10, и от друга страна, посредством приемането на единен правен акт да вземе незабавно решение за премахване на проверките по вътрешните граници.

13 Впоследствие в първо съобщение до Европейския парламент и до Съвета от 2 юни 2021 г., озаглавено „Стратегия за напълно функциониращо и устойчиво Шенгенско пространство“ (COM(2021) 277 final), а след това във второ съобщение до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите от 24 май 2022 г., озаглавено „Доклад за състоянието на Шенген за 2022 г.“ (COM(2022) 0301 final) Европейската комисия потвърждава, че Румъния отговаря на

необходимите условия, за да бъдат признати за приложими в тази държава разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, и приканва Съвета да предприеме необходимите мерки за тази цел.

14 С резолюция от 18 октомври 2022 г. относно присъединяването на Румъния и България към Шенгенското пространство (ОВ C 149, 2023 г., стр. 11) Парламентът отново призовава Съвета да направи всичко необходимо, за да приеме решение относно пълното прилагане на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген в Румъния до края на 2022 г.

15 Експертен доклад от 21 октомври 2022 г., изготвен под ръководството на Комисията в рамките на мисия за доброволно информиране в България и Румъния относно прилагането на достиженията на правото от Шенген и на неговото развитие след 2011 г. (13906/22), потвърждава изводите от приключилите през 2011 г. процедури за оценка. В доклада се посочва също, че Румъния е приложила достиженията на правото на ЕС и неговите инструменти и дори е засилила тяхното прилагане във всички области. В съобщение до Европейския парламент и до Съвета от 16 ноември 2022 г., озаглавено „Засилване на Шенгенското пространство чрез пълноценното участие на България, Румъния и Хърватия в пространството без контрол по вътрешните граници“ (COM(2022) 636 final), Комисията подновява поканата си до Съвета да приеме решение за присъединяването на Румъния към Шенгенското пространство.

16 На 29 ноември 2022 г. на основание член 4, параграф 2 от Протокола към Акта за присъединяване на Румъния към Съюза председателството на Съвета изготвя проект № 15218/22.

17 На 8 декември 2022 г. Съветът заседава в състав „Правосъдие и вътрешни работи“ (ПВР), за да се произнесе, в рамките на правомощията за политическо управление на Шенгенското пространство (тоест на Шенгенския съвет) и за незаконодателни дейности, по проект № 15218/22, включен в точка 3, буква а) от дневния ред на заседанието, която точка е предвиждала, че може да се поиска гласуване с оглед на евентуално приемане на решение. На това заседание, поради липсата на единодушие на представителите на правителствата на държавите членки по отношение на проект № 15218/22, този проект не е приет.

18 Жалбоподателят е член на ЕП с румънско гражданство.

19 С електронно съобщение от 15 декември 2022 г. жалбоподателят иска от генералния директор на ГД „ПВР“ при Генералния секретариат на Съвета, ако е възможно, да му предостави резултатите от гласуването относно пълното прилагане на достиженията на правото от Шенген в Румъния, включено в дневния ред на заседанието на Съвета на 8 декември 2022 г., както и протокола от това заседание или свързания с него доклад.

20 С електронно съобщение от 16 декември 2022 г. генералният директор на ГД „ПВР“ при Генералния секретариат на Съвета отговаря на жалбоподателя, че по време на това заседание проект № 15218/22 действително не е бил приет и че в съответствие с членове 8 и 9 от Процедурния правилник на Съвета, доколкото става въпрос за разисквания по незаконодателен акт, които не са открити за обществеността, резултатите от гласуването не се оповестяват. Той добавя, че протоколът относно тази процедура също не е публично оповестен.

Искания на жалбоподателя

21 Жалбоподателят иска от Общия съд:

– да отмени „решението“ на Съвета от 8 декември 2022 г. да не бъде приет проект № 15218/22,

– в случай че не му бъде признато качеството на привилегирован жалбоподател, да предостави срок, който да позволи възобновяване на производството по обжалване евентуално от името на Парламента или на друга институция на Съюза или на национална институция, действащи в това качество,

– да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

От правна страна

22 Съгласно член 126 от Процедурния правилник на Общия съд, когато разглеждането на иск или жалба явно не е от компетентността на Общия съд или когато искът или жалбата е явно недопустим(а), Общият съд може във всеки един момент, без да провежда докрай производството, да реши да се произнесе с мотивирано определение.

23 В настоящия случай Общият съд счита, че разполага с достатъчно данни от материалите по преписката и в съответствие с посочената разпоредба решава да се произнесе, без да провежда докрай производството.

24 В самото начало следва да се припомни, че тъй като допустимостта на жалбата е абсолютна процесуална предпоставка, която Общият съд трябва да разгледа служебно, приемането на определение на основание член 126 от Процедурния правилник не зависи от това дали ответникът е оспорил допустимостта на жалбата. Така в конкретния случай, за да се прецени дали недопустимостта е явна, няма значение това, че жалбата не е била връчена на ответника и че следователно той не е могъл да повдигне възражение за нейната явна недопустимост (вж. в този смисъл решение от 5 март 2020 г., Credito Fondiario/ЕСП, C-69/19 P, EU:C:2020:178, т. 54 и цитираната съдебна практика).

25 От добре установена съдебна практика относно допустимостта на жалбите за отмяна следва, че за квалифицирането на обжалваните актове е уместно придържане към самата им същност, както и към намерението на техните автори. В това отношение обжалваеми актове по смисъла на член 263 ДФЕС по принцип са всички приети от институциите актове, независимо от характера и формата им, които определят окончателно становището на дадена институция в края на определена административна процедура и целят да породят задължителни правни последици (вж. в този смисъл решения от 17 юли 2008 г., Athinaïki Techniki/Комисия, C-521/06 P, EU:C:2008:422, т. 42, от 26 януари 2010 г., Internationaler Hilfsfonds/Комисия, C-362/08 P, EU:C:2010:40, т. 52, и от 19 ноември 2013 г., Комисия/Съвет, C-63/12, EU:C:2013:752, т. 28 и цитираната съдебна практика).

26 Именно в светлината на тези принципи следва да се провери дали в настоящия случай неприемането от Съвета на проект № 15218/22 представлява обжалваем акт по смисъла на член 263 ДФЕС.

27 Вярно е, както подчертава жалбоподателят, че от член 4, параграф 2 от Протокола към Акта за присъединяване на Румъния към Съюза следва, че приемането на решение на Съвета относно пълното прилагане на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген в Румъния може да се извърши само след проверка, в съответствие с процедурите за оценка по Шенген, дали в тази държава членка са спазени необходимите условия за прилагането на всички съответни части от достиженията на правото на ЕС (вж. т. 4 по-горе). Вярно е също, че в случая тази проверка е приключила с приемането на 9 юни 2011 г. на заключенията на състава „Оценка на Шенген“ към работна група „Шенгенски въпроси“ на Съвета (вж. т. 8 по-горе).

28 Следва обаче да се подчертае, че съгласно същите тези разпоредби приключването на процедурите за оценка по Шенген и на посочената проверка е само един етап от процедурата, която трябва да продължи с консултация с Парламента, последвана на свой ред от приемането на решение на Съвета за пълното прилагане на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген в Румъния.

29 Преди всичко от член 4, параграф 2, втора алинея от Протокола към Акта за присъединяване на Румъния към Съюза следва, че такова решение може да бъде прието от Съвета само с единодушие на неговите членове, представляващи правителствата на държавите членки, по отношение на които разпоредбите на достиженията на правото от Шенген вече са влезли в сила, и на представителя на правителството на Румъния, по отношение на което тези разпоредби предстои да влязат в сила.

30 Така решението на Съвета, посочено в член 4, параграф 2 от Протокола към Акта за присъединяване на Румъния към Съюза, може да съществува въпреки приключването на процедурите за оценка по Шенген и следователно да произведе задължителни за жалбоподателя правни последици само ако бъде прието с единодушие при условията, припомнени в точка 29 по-горе (вж. в този смисъл и по аналогия решение от 13 юли 2004 г., Комисия/Съвет, C-27/04, EU:C:2004:436, т. 30).

31 В случая обаче следва да се подчертае, че въпреки приключването на процедурите за оценка по Шенген и приемането на резолюциите на Парламента от 8 юни и 13 октомври 2011 г., и от 11 декември 2018 г. и 18 октомври 2022 г., изискваното единодушие на представителите на правителствата на съответните държави членки за гласуването на проект № 15218/22 не е постигнато в рамките на Съвета (вж. т. 17 по-горе).

32 Освен това следва да се отбележи, че в член 4 от Протокола към Акта за присъединяване на Румъния към Съюза не е определен никакъв срок, след изтичането на който Съветът трябва да приеме посоченото в параграф 2 от този член решение или това решение трябва да се счита за прието.

33 Следователно би било в противоречие с текста на този член, който изрично предвижда процедура на няколко етапа, за които не е определен срок, да се приеме, че с приключването на предварителните етапи Съветът е загубил правото си да приеме с единодушие на представителите на правителствата на съответните държави членки решение по смисъла на посочения член. Така приключването на тези етапи или всяко друго становище на институция на Съюза не може да обвърже тези представители или да презумира изразена от тях позиция, преди такова решение да бъде формално прието при условията, припомнени в точка 29 по-горе.

34 При това положение за Съвета остава възможността да включи проект № 15218/22 в дневния ред на ново заседание, а за председателството на Съвета да изготви нов проект за решение на Съвета относно пълното прилагане на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген в Румъния. По този начин гласуването на проект № 15218/22 не предполага преразглеждане на приключилите етапи, предхождащи приемането на решение на Съвета по смисъла на член 4, параграф 2 от Протокола към Акта за присъединяване на Румъния към Съюза, тоест, с други думи, възобновяване на предвидената в този член процедура.

35 С оглед на изложените по-горе съображения следва да се заключи, че поради липсата на необходимото единодушие Съветът не е взел решение по смисъла на член 4, параграф 2 от Протокола към Акта за присъединяване на Румъния към Съюза и че гласуването, довело до неприемането на проект № 15218/22, само по себе си не е равносилно на отказ на Съвета да приеме впоследствие такова решение.

36 При това положение не може да се счита, че неприемането на проект № 15218/22 представлява обжалваем акт по смисъла на член 263 ДФЕС (вж. по аналогия решение от 13 юли 2004 г., Комисия/Съвет, C-27/04, EU:C:2004:436, т. 34).

37 Освен това такова заключение не противоречи на правото на ефективни правни средства за защита, закрепено в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата на основните права“), тъй като съгласно постоянната практика на Съда член 47 от Хартата на основните права няма за цел да променя предвидената в Договорите система за съдебен контрол, и по-специално правилата, свързани с допустимостта на исковете или жалбите, подадени пряко пред юрисдикцията на Съюза (вж. решение от 30 април 2020 г., Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Комисия, C-560/18 P, EU:C:2020:330, т. 62 и цитираната съдебна практика, и определение от 20 май 2021 г., LG и др./Комисия, T-482/20, непубликувано, EU:T:2021:290, т. 64 и цитираната съдебна практика; вж. също в този смисъл и по аналогия определение от 27 април 2021 г., Macías Chávez и др./Испания и Парламент, T-719/20, непубликувано, EU:T:2021:216, т. 37). Всъщност, както беше обяснено по-горе, след като гласуването, довело до неприемане на проект № 15218/22, не представлява решение на Съвета по смисъла на член 4, параграф 2 от Протокола към Акта за присъединяване на Румъния към Съюза, и не представлява обжалваем акт, не може да се направи позоваване на правото на жалбоподателя на ефективни правни средства за защита, за да се попречи на прилагането на правилата за допустимост към настоящата жалба на (вж. в този смисъл определение от 20 май 2021 г., LG и др./Комисия, T-482/20, непубликувано, EU:T:2021:290, т. 64).

38 При това положение първото искане, целящо отмяна на „решението“ на Съвета от 8 декември 2022 г., с което не е приет проект № 15218/22, трябва да се отхвърли като явно недопустимо, без да е необходимо да се разглеждат доводите по същество на жалбоподателя в това отношение.

39 Освен това, що се отнася до второто искане, целящо, в случай че на жалбоподателя не бъде признато качеството на привилегирован жалбоподател, Общият съд да предостави срок, който да позволи възобновяване на производството по обжалване от Парламента или от друга институция на Съюза или от национална институция, действащи в това качество, от една страна, следва да се подчертае, че съгласно член 263, втора алинея ДФЕС качеството

на привилегирован ищец или жалбоподател се признава само на държава членка, на Парламента, на Съвета и на Комисията. При тези условия в настоящия случай това качество не може да се предостави на жалбоподателя.

40 От друга страна, следва да се отбележи, че Общият съд не разполага с правомощие „да предоставя срок“ на Парламента, на друга институция на Съюза или на Румъния за подаването на жалба срещу „решението“ на Съвета от 8 декември 2022 г., с което проект № 15218/22 не е приет. В това отношение следва да се припомни, че сроковете за обжалване, установени с цел гарантиране на яснота и сигурност на правното положение и избягване на всяка дискриминация, са абсолютни процесуални предпоставки за допустимост и не зависят от волята нито на страните, нито на съда (вж. определение от 25 октомври 2007 г., Estaser El Mareny/Комисия, T-274/06, непубликувано, EU:T:2007:323, т. 40 и цитираната съдебна практика).

41 Ето защо това искане следва да се отхвърли, а следователно и второто искане по жалбата, поради явна липса на компетентност.

42 От това следва, че жалбата трябва да се отхвърли отчасти като явно недопустима и отчасти поради явна липса на компетентност, без да е необходимо да бъде връчена на Съвета.

По съдебните разноски

43 Тъй като настоящото определение е постановено, преди жалбата да бъде връчена на Съвета и преди той да е направил съдебни разноски, достатъчно е да се постанови, че жалбоподателят понася направените от него съдебни разноски в съответствие с член 133 от Процедурния правилник.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (четвърти състав)

определи:

1) Отхвърля жалбата отчасти като явно недопустима и отчасти поради явна липса на компетентност.

2) Eugen Tomac понася направените от него съдебни разноски.

Съставено в Люксембург на 26 октомври 2023 година.

Секретар
V. Di Bucci

Председател
R. da Silva Passos