Samling af Afgørelser

RETTENS KENDELSE (Fjerde Afdeling)

26. oktober 2023 *

»Annullationssøgsmål – regler for institutionerne – fuld anvendelse af Schengenreglerne i Rumænien – ingen anfægtelig retsakt – krævet enstemmighed ikke opnået – delvist åbenbart afvisningsgrundlag – anmodning om tidsfrist, der gør det muligt at genoptage sagen – delvis åbenbart, at Retten ikke har kompetence«

I sag T-48/23,

Eugen Tomac, Bruxelles (Belgien), ved advokat R. Duta,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union,

sagsøgt,

har

RETTEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, R. da Silva Passos (refererende dommer), og dommerne S. Gervasoni og I. Reine,

justitssekretær: V. Di Bucci,

afsagt følgende

Kendelse

1 Sagsøgeren, Eugen Tomac, har med sit søgsmål, der er anlagt i henhold til artikel 263 TEUF, nedlagt påstand om dels annullation af Rådet for Den Europæiske Unions »afgørelse« af 8. december 2022 om ikke at vedtage udkast nr. 15218/22 til Rådets afgørelse om den fulde anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien og Rumænien (herefter »udkast nr. 15218/22«), dels – såfremt han ikke tildeles status som privilegeret sagsøger – fastsættelse af en frist, som i givet fald gør det muligt for Europa-Parlamentet eller en anden EU-institution eller national institution, der handler i denne egenskab, at genoptage sagen.

* Processprog: fransk.

Sagens baggrund

2 Schengenreglerne som omhandlet i artikel 1 i Rådets afgørelse 1999/435/EF af 20. maj 1999 om definition af Schengenreglerne med henblik på, i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og traktaten om Den Europæiske Union, at fastsætte retsgrundlaget for de bestemmelser og afgørelser, der udgør Schengenreglerne (EFT 1999, L 176, s. 1), hvori der henvises til bilag A til denne afgørelse, er et regelsæt, der gradvist skal ophæve kontrollen ved de fælles grænser inden for de medlemsstater, der indgår i Schengenområdet.

3 Ved Amsterdamtraktaten blev protokollen om integration af Schengenreglerne i Den Europæiske Union knyttet som bilag til EU-traktaten og EF-traktaten (EFT 1997, C 340, s. 93). Senere blev protokol (nr. 19) om Schengenreglerne som integreret i Den Europæiske Union, der er knyttet som bilag til EU-traktaten (EUT 2008, C 115, s. 290), knyttet som bilag til Lissabontraktaten (EUT 2010, C 83, s. 290).

4 Hvad navnlig angår Rumænien fastsætter artikel 4, stk. 1 og 2, i protokollen om vilkårene og de nærmere bestemmelser for optagelse af Republikken Bulgarien og Rumænien i Den Europæiske Union (EUT 2005, L 157, s. 29, herefter »protokollen til akten om Rumæniens tiltrædelse af EU«) i akten om Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelsesvilkår samt om tilpasning af de traktater, som Den Europæiske Union bygger på (EUT 2005, L 157, s. 203):

»1. [Bestemmelserne] i Schengenreglerne, […] som integreret i Den Europæiske Union, og de retsakter, der bygger derpå eller på anden måde har tilknytning dertil, jf. bilag II, samt alle andre sådanne retsakter, der vedtages før tiltrædelsesdatoen, er bindende for og finder anvendelse i [Republikken] Bulgarien og Rumænien fra tiltrædelsesdatoen.

2. De bestemmelser i Schengenreglerne som integreret i Den Europæiske Union og de retsakter, der bygger derpå eller på anden måde har tilknytning dertil, som ikke er omhandlet i stk. 1, er bindende for [Republikken] Bulgarien og Rumænien fra tiltrædelsesdatoen, men finder først anvendelse i hver af disse stater, når Rådet har truffet en europæisk afgørelse herom, efter at det i overensstemmelse med de relevante Schengen-evalueringsprocedurer er blevet sikret, at de nødvendige betingelser for gennemførelse af alle de pågældende regler er opfyldt i den pågældende stat.

Rådet træffer efter høring af Europa-Parlamentet afgørelse med enstemmighed blandt dem af dets medlemmer, der repræsenterer regeringerne i de medlemsstater, for hvilke de i dette stykke omhandlede bestemmelser allerede er blevet iværksat, og repræsentanten for regeringen i den medlemsstat, for hvilken bestemmelserne skal iværksættes. […]«

5 Efter Rumæniens tiltrædelse af EU den 1. januar 2007 traf denne medlemsstat i perioden 2009-2011 en række foranstaltninger som led i Schengen-evalueringsprocedurerne med det formål at opfylde kriterierne for, at Schengenreglerne kunne anvendes fuldt ud.

6 Den 29. september 2010 og den 8. juli 2011 fremlagde og ændrede Rådets formandskab et første udkast til Rådets afgørelse om den fulde anvendelse af Schengenreglerne i Republikken Bulgarien og Rumænien i form af udkast nr. 14142/10, efterfulgt af udkast nr. 14142/1/10 (herefter »udkast nr. 14142/10«).

7 Ved beslutning af 8. juni 2011 om udkast nr. 14142/10 (EUT 2012, CE 380, s. 160) udtalte Parlamentet sig til fordel for dette udkast.

8 Ved Rådets konklusioner af 9. juni 2011 om afslutning af evalueringen af, hvor langt Rumænien er nået med forberedelserne til gennemførelse af samtlige Schengenregler (dok. 9166/3/11 REV 3), tog Rådets Gruppe vedrørende Schengen-spørgsmål (Schengen-evaluering) til efterretning, at Schengen-evalueringsprocedurerne vedrørende Rumænien var blevet afsluttet. Efter at gruppen havde konstateret, at betingelserne inden for alle områder af Schengenreglerne var opfyldt i Rumænien, konkluderede den, at Rådet kunne træffe den afgørelse, der er omhandlet i artikel 4, stk. 2, i protokollen til akten om Rumæniens tiltrædelse af EU.

9 Selv om det den 24. juni 2011 var blevet aftalt, at afgørelsen om Rumæniens tiltrædelse af Schengenområdet skulle træffes senest i september 2011, valgte Rådet imidlertid at udsætte afstemningen om vedtagelsen af denne afgørelse under en samling den 22. september 2011.

10 Ved beslutning af 13. oktober 2011 om Bulgariens og Rumæniens tiltrædelse af Schengenområdet (EUT 2013, CE 94, s. 13), gentog Parlamentet, at det støttede Rumæniens tiltrædelse af Schengenområdet. Parlamentet opfordrede Rådet til at træffe de fornødne foranstaltninger hertil.

11 Rådets formandskabs udkast nr. 14302/3/11 til Rådets afgørelse af 7. december 2011 kom ikke til afstemning i Rådet under en samling, der fandt sted den 9. december 2011.

12 Ved beslutning af 11. december 2018 om den fulde anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien og Rumænien: afskaffelse af kontrol ved de indre land-, sø- og luftgrænser (EUT 2020, C 388, s. 18) opfordrede Parlamentet Rådet til dels at forelægge et nyt udkast til afgørelse om den fulde anvendelse af bestemmelserne i Schengenreglerne i Rumænien på grundlag af udkast nr. 14142/10 så hurtigt som muligt, dels ved hjælp af en enkelt retsakt at træffe en omgående afgørelse om afskaffelse af kontrol ved de indre grænser.

13 Europa-Kommissionen bekræftede efterfølgende, at Rumænien opfyldte de nødvendige betingelser for, at bestemmelserne i Schengenreglerne kunne anses for gældende i denne medlemsstat, og opfordrede Rådet til at tage de fornødne skridt hertil i en første meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet af 2. juni 2021 med titlen »En strategi for et fuldt fungerende og robust Schengenområde« (COM(2021) 277 final) og i en anden meddelelse til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget af 24. maj 2022 med titlen »Schengenstatusrapport 2022« (COM(2022) 0301 final).

14 Ved beslutning af 18. oktober 2022 om Rumæniens og Bulgariens tiltrædelse af Schengenområdet (EUT 2023, C 149, s. 11) opfordrede Parlamentet på ny Rådet til at tage alle nødvendige skridt til at vedtage en afgørelse om fuld anvendelse af Schengenreglerne i Rumænien inden udgangen af 2022.

15 En ekspertrapport af 21. oktober 2022, der blev udarbejdet på foranledning af Kommissionen i forbindelse med en frivillig undersøgelsesmission til Bulgarien og Rumænien med fokus på anvendelsen af Schengenreglerne og udbygningen af dem siden 2011 (13906/22), bekræftede konklusionerne af de evalueringsprocedurer, der blev afsluttet i 2011. Det fremgår ligeledes af denne rapport, at Rumænien havde gennemført reglerne og de tilhørende redskaber og endda havde styrket deres anvendelse på alle områder. I en meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet af 16. november 2022 med titlen »Et stærkere Schengenområde gennem fuld inddragelse af

Bulgarien, Rumænien og Kroatien i området uden kontrol ved de indre grænser« (COM(2022) 636 final) gentog Kommissionen sin opfordring til Rådet om at tillade Rumænien at tilslutte sig Schengenområdet.

16 Den 29. november 2022 fremlagde Rådets formandskab udkast nr. 15218/22, der var baseret på artikel 4, stk. 2, i protokollen til akten om Rumæniens tiltrædelse af EU.

17 Den 8. december 2022 samledes Rådet (retlige og indre anliggender) (RIA) for som led i den politiske forvaltning af Schengenområdet (inden for Schengenrådet) og de ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter at tage stilling til udkast nr. 15218/22, der var opført som punkt 3, litra a), på dagsordenen for denne samling, hvorefter der kunne begæres afstemning med henblik på en eventuel vedtagelse. Udkast nr. 15218/22 blev ikke vedtaget under denne samling, da det ikke lykkedes at opnå enstemmighed om dette udkast blandt repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer.

18 Sagsøgeren er medlem af Europa-Parlamentet og rumænsk statsborger.

19 Ved e-mail af 15. december 2022 spurgte sagsøgeren generaldirektøren for retlige og indre anliggender i Generalsekretariatet for Rådet, om hun kunne meddele ham resultatet af afstemningen om den fulde anvendelse af Schengenreglerne i Rumænien, der var opført på dagsordenen for Rådets samling den 8. december 2022, samt protokollen fra denne samling eller den dertil hørende rapport.

20 Ved e-mail af 16. december 2022 oplyste generaldirektøren for retlige og indre anliggender i Generalsekretariatet for Rådet sagsøgeren om, at udkast nr. 15218/22 faktisk ikke var blevet vedtaget under denne samling, og at det i henhold til artikel 8 og 9 i Rådets forretningsorden ikke var muligt at offentliggøre afstemningsresultatet, eftersom der var tale om forhandlinger om en ikke-lovgivningsmæssig retsakt, som ikke var tilgængelige for offentligheden. Generaldirektøren tilføjede, at protokollen vedrørende denne procedure heller ikke var blevet offentliggjort.

Sagsøgerens påstande

21 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

– Rådets »afgørelse« af 8. december 2022 om ikke at vedtage udkast nr. 15218/22 annulleres.

– Såfremt sagsøgeren ikke tildeles status som privilegeret sagsøger, fastsættes en frist, som i givet fald gør det muligt at genoptage sagen på vegne af Parlamentet eller en anden EU-institution eller national institution, der handler i denne egenskab.

– Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

22 Det fremgår af artikel 126 i Rettens procesreglement, at når det er åbenbart, at Retten ikke har kompetence til at behandle en sag, eller at sagen må afvises, kan den til enhver tid beslutte at træffe afgørelse ved begrundet kendelse uden at fortsætte sagens behandling.

23 Retten finder i det foreliggende tilfælde, at sagen er tilstrækkeligt oplyst ved sagsakterne, og at den i medfør af denne artikel kan træffe afgørelse uden at fortsætte sagens behandling.

24 Det skal indledningsvis bemærkes, at da formaliteten vedrørende søgsmålet er et spørgsmål om grundlæggende retsprincipper, som skal påkendes ex officio af Retten, er afsigelsen af en kendelse på grundlag af procesreglementets artikel 126 ikke betinget af, at den sagsøgte part har bestridt, at sagen kan antages til realitetsbehandling. Det er således i den foreliggende sag uden betydning for bedømmelsen vedrørende formaliteten, at stævningen ikke er blevet forkyndt for den sagsøgte part, og at denne part derfor ikke har kunnet gøre gældende, at det er åbenbart, at sagen ikke kan antages til realitetsbehandling (jf. i denne retning dom af 5.3.2020, Credito Fondiario mod Afviklingsinstansen, C-69/19 P, EU:C:2020:178, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

25 Det fremgår ligeledes af fast retspraksis vedrørende annullationssøgsmåls antagelse til realitetsbehandling, at der ved kvalificeringen heraf skal lægges vægt på såvel de anfægtede retsakters indhold som deres ophavsmænds formål hermed. I denne forbindelse udgør enhver af institutionerne udstedt retsakt – uanset karakter eller form – som endeligt fastlægger en institutions standpunkt ved afslutningen af en administrativ procedure, og som tilsigter at have retligt bindende virkninger, i princippet en anfægtelig retsakt som omhandlet i artikel 263 TEUF (jf. i denne retning dom af 17.7.2008, Athinaïki Techniki mod Kommissionen, C-521/06 P, EU:C:2008:422, præmis 42, af 26.1.2010, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen, C-362/08 P, EU:C:2010:40, præmis 52, og af 19.11.2013, Kommissionen mod Rådet, C-63/12, EU:C:2013:752, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

26 Det er i lyset af disse principper, at det skal efterprøves, om Rådets manglende vedtagelse af udkast nr. 15218/22 i det foreliggende tilfælde udgør en anfægtelig retsakt som omhandlet i artikel 263 TEUF.

27 Sagsøgeren har med rette fremhævet, at det fremgår af artikel 4, stk. 2, i protokollen til akten om Rumæniens tiltrædelse af EU, at Rådet først kan træffe en afgørelse om den fulde anvendelse af Schengenreglerne i Rumænien, efter at det i overensstemmelse med Schengen-evalueringsprocedurerne er blevet sikret, at denne medlemsstat opfylder de nødvendige betingelser for gennemførelse af alle de pågældende regler (jf. præmis 4 ovenfor). Det er ligeledes korrekt, at dette i det foreliggende tilfælde blev kontrolleret i forbindelse med vedtagelsen den 9. juni 2011 af konklusionerne fra Rådets Gruppe vedrørende Schengen-spørgsmål (Schengen-evaluering) (jf. præmis 8 ovenfor).

28 Det skal imidlertid fremhæves, at ifølge de samme bestemmelser er afslutningen af Schengen-evalueringsprocedurerne og den nævnte kontrol blot en enkelt fase i proceduren, som skal ledsages af en høring af Parlamentet, hvorefter Rådet træffer en afgørelse om den fulde anvendelse af Schengenreglerne i Rumænien.

29 Det fremgår navnlig af artikel 4, stk. 2, andet afsnit, i protokollen til akten om Rumæniens tiltrædelse af EU, at Rådet kun kan træffe en sådan afgørelse med enstemmighed blandt dem af dets medlemmer, der repræsenterer regeringerne i de medlemsstater, for hvilke bestemmelserne i Schengenreglerne allerede er blevet iværksat, og repræsentanten for regeringen i den medlemsstat, for hvilken bestemmelserne skal iværksættes.

30 Den afgørelse fra Rådet, der er omhandlet i artikel 4, stk. 2, i protokollen til akten om Rumæniens tiltrædelse af EU, kan således til trods for afslutningen af Schengen-evalueringsprocedurerne kun foreligge og dermed have bindende retsvirkninger for sagsøgeren, hvis den er vedtaget enstemmigt på de vilkår, der er beskrevet i præmis 29 ovenfor (jf. i denne retning og analogt dom af 13.7.2004, Kommissionen mod Rådet, C-27/04, EU:C:2004:436, præmis 30).

31 I det foreliggende tilfælde skal det imidlertid fremhæves, at det til trods for afslutningen af Schengen-evalueringsprocedurerne og vedtagelsen af Parlamentets beslutninger af 8. juni og 13. oktober 2011, 11. december 2018 og 18. oktober 2022 ikke er lykkedes at opnå den krævede enstemmighed i Rådet blandt repræsentanterne for de berørte medlemsstaters regeringer med hensyn til afstemningen om udkast nr. 15218/22 (jf. præmis 17 ovenfor).

32 Det skal i øvrigt bemærkes, at der i artikel 4 i protokollen til akten om Rumæniens tiltrædelse af EU ikke er fastsat nogen frist, efter hvis udløb Rådet skal have truffet eller antages at have truffet den afgørelse, der er nævnt i denne artikels stk. 2.

33 Det ville derfor være i strid med ordlyden af denne artikel, der udtrykkeligt fastsætter en procedure i flere faser og ikke angiver nogen frist herfor, at fratage Rådet den beføjelse, som det har til at træffe en afgørelse som omhandlet i den nævnte artikel med enstemmighed blandt repræsentanterne for de berørte medlemsstaters regeringer, så snart de foregående faser er afsluttet. Fuldførelsen af disse faser eller enhver anden stillingtagen fra en EU-institution kan således ikke binde disse repræsentanter eller foregribe en stillingtagen fra deres side, før der formelt er truffet en sådan afgørelse på de vilkår, der er beskrevet i præmis 29 ovenfor.

34 Det er derfor stadig muligt, at Rådet sætter udkast nr. 15218/22 på dagsordenen for en ny samling, eller at Rådets formandskab udarbejder et nyt udkast til Rådets afgørelse om den fulde anvendelse af Schengenreglerne i Rumænien. Afstemningen om udkast nr. 15218/22 har således ingen indflydelse på afslutningen af de faser, der er gået forud for vedtagelsen af en afgørelse fra Rådet som omhandlet i artikel 4, stk. 2, i protokollen til akten om Rumæniens tiltrædelse af EU, og medfører med andre ord ikke, at hele den procedure, der er fastsat i denne artikel, skal gentages.

35 Det må i lyset af ovenstående betragtninger konkluderes, at der i mangel af den krævede enstemmighed ikke er truffet nogen afgørelse fra Rådet som omhandlet i artikel 4, stk. 2, i protokollen til akten om Rumæniens tiltrædelse af EU, og at den afstemning, der medførte, at udkast nr. 15218/22 ikke blev vedtaget, ikke skal forstås således, at Rådet har afvist at træffe en sådan afgørelse på et senere tidspunkt.

36 Den manglende vedtagelse af udkast nr. 15218/22 kan således ikke anses for at give anledning til retsakter, der kan anfægtes i henhold til artikel 263 TEUF (jf. analogt dom af 13.7.2004, Kommissionen mod Rådet, C-27/04, EU:C:2004:436, præmis 34).

37 En sådan konklusion strider i øvrigt ikke mod retten til effektive retsmidler, der er fastsat i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, eftersom det følger af fast retspraksis, at artikel 47 i dette charter ikke har til formål at ændre den domstolskontrolordning, der er fastlagt i traktaterne, og navnlig ikke reglerne for antagelse til realitetsbehandling af direkte søgsmål ved Unionens retsinstanser (jf. dom af 30.4.2020, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych mod Kommissionen, C-560/18 P, EU:C:2020:330, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis, og kendelse af 20.5.2021, LG m.fl. mod Kommissionen, T-482/20, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:290, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis; jf. ligeledes og analogt kendelse af 27.4.2021, Macías Chávez m.fl. mod

Spanien og Parlamentet, T-719/20, EU:T:2021:216, præmis 37 (ikke trykt i Sml.)). Eftersom den afstemning, der medførte, at udkast nr. 15218/22 ikke blev vedtaget, som tidligere nævnt ikke er en afgørelse fra Rådet som omhandlet i artikel 4, stk. 2, i protokollen til akten om Rumæniens tiltrædelse af EU og ikke udgør en anfægtelig retsakt, kan sagsøgeren ikke med støtte i retten til effektive retsmidler gøre gældende, at reglerne om antagelse til realitetsbehandling ikke finder anvendelse i den foreliggende sag (jf. i denne retning kendelse af 20.5.2021, LG m.fl. mod Kommissionen, T-482/20, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:290, præmis 64).

38 Det er derfor åbenbart, at den første påstand om annullation af Rådets »afgørelse« af 8. december 2022 om ikke at vedtage udkast nr. 15218/22 skal afvises, uden at det er nødvendigt at tage stilling til de materielle argumenter, som sagsøgeren har fremført i denne forbindelse.

39 For det første skal det med hensyn til den anden påstand om, at Retten, såfremt sagsøgeren ikke tildeles status som privilegeret sagsøger, skal fastsætte en frist, som gør det muligt for Parlamentet eller en anden EU-institution eller national institution, der handler i denne egenskab, at genoptage sagen, fremhæves, at det i henhold til artikel 263, stk. 2, TEUF udelukkende er en medlemsstat, Parlamentet, Rådet eller Kommissionen, der kan have status som privilegeret sagsøger. Sagsøgeren kan under disse omstændigheder ikke tildeles en sådan status i den foreliggende sag.

40 Det skal for det andet bemærkes, at Retten ikke har kompetence til at »fastsætte en frist« for, hvornår Parlamentet, en anden EU-institution eller Rumænien kan anlægge et søgsmål til prøvelse af Rådets »afgørelse« af 8. december 2022 om ikke at vedtage udkast nr. 15218/22. Det skal herved påpeges, at søgsmålsfristerne, der er indført for at tilvejebringe klarhed og retssikkerhed og undgå enhver forskelsbehandling, er ufravigelige og ikke kan ændres af parterne eller af retsinstansen (jf. kendelse af 25.10.2007, Estaser El Mareny mod Kommissionen, T-274/06, ikke trykt i Sml., EU:T:2007:323, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

41 Det er således åbenbart, at denne anmodning og dermed den anden påstand skal afvises som følge af manglende kompetence.

42 Det følger heraf, at sagen skal afvises, idet det delvis er åbenbart, at den ikke kan antages til realitetsbehandling, og idet det delvis er åbenbart, at Retten savner kompetence, uden at det er nødvendigt at forkynde stævningen for Rådet.

Sagsomkostninger

43 Da den foreliggende kendelse afsiges, før stævningen er blevet forkyndt for Rådet, og før Rådet har kunnet afholde omkostninger, er det tilstrækkeligt at bestemme, at sagsøgeren bærer sine egne omkostninger i overensstemmelse med procesreglementets artikel 133.

På grundlag af disse præmisser

bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling):

1) Sagen afvises, idet det delvis er åbenbart, at den ikke kan antages til realitetsbehandling, og idet det delvis er åbenbart, at Retten savner kompetence.

2) Eugen Tomac bærer sine egne omkostninger.

Således bestemt i Luxembourg den 26. oktober 2023.

V. Di Bucci
Justitssekretær

R. da Silva Passo
Afdelingsformand