Zbirka odločb sodne prakse

SKLEP SPLOŠNEGA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 26. oktobra 2023*

„Ničnostna tožba – Institucionalno pravo – Uporaba vseh določb schengenskega pravnega reda v Romuniji – Neobstoj izpodbojnega akta – Nedoseženo zahtevano soglasje – Delna očitna nedopustnost – Predlog za odobritev roka, ki lahko omogoči nadaljevanje postopka s tožbo – Delna očitna nepristojnost“

V zadevi T-48/23,

Eugen Tomac, stanujoč v Bruslju (Belgija), ki ga zastopa R. Duta, odvetnik,

tožeča stranka,

proti

Svetu Evropske unije,

tožena stranka,

SPLOŠNO SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi R. da Silva Passos (poročevalec), predsednik, S. Gervasoni, sodnik, in I. Reine, sodnica,

sodni tajnik: V. Di Bucci,

sprejema naslednji

Sklep

1 Tožeča stranka, Eugen Tomac, s tožbo, vloženo na podlagi člena 263 PDEU, predlaga na eni strani razglasitev ničnosti „sklepa“ Sveta Evropske unije z dne 8. decembra 2022 o nesprejetju osnutka št. 15218/22 sklepa Sveta o uporabi vseh določb schengenskega pravnega reda v Bolgariji in Romuniji (v nadaljevanju: osnutek št. 15218/22) in na drugi strani, če ji ne bi bil priznan status privilegirane tožeče stranke, odobritev roka, ki lahko omogoči, da postopek s tožbo po potrebi nadaljuje Evropski parlament ali druga institucija Evropske unije ali nacionalna institucija, ki deluje kot taka.

* Jezik postopka: francoščina.

Dejansko stanje

2 Schengenski pravni red, kot je določen v členu 1, ki napotuje na Prilogo A, Sklepa Sveta 1999/435/ES z dne 20. maja 1999 o opredelitvi schengenskega pravnega reda za namen določanja pravne podlage za vsako določbo ali sklep, ki sestavlja schengenski pravni red, skladno z ustreznimi določbami iz Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in Pogodbe o Evropski uniji (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 1, str. 136), je pravni red, katerega namen je postopna odprava kontrol na skupnih mejah držav članic schengenskega območja.

3 Z Amsterdamsko pogodbo je bil Pogodbi EU in Pogodbi ES priložen Protokol o vključitvi schengenskega pravnega reda v okvir Evropske unije (UL 1997, C 340, str. 93). Nato je bil Protokol (št. 19) o schengenskem pravnem redu, vključenem v okvir Evropske unije, ki je priložen Pogodbi EU (UL 2008, C 115, str. 290), priložen Lizbonski pogodbi (UL 2010, C 83, str. 290).

4 Zlasti v zvezi z Romunijo člen 4(1) in (2) Protokola o pogojih in načinu sprejema republike Bolgarije in Romunije v Evropsko unijo (UL 2005, L 157, str. 29, v nadaljevanju: Protokol k Aktu o pristopu Romunije k Uniji) k Aktu o pogojih pristopa Republike Bolgarije in Romunije in prilagoditvah pogodb, na katerih temelji Evropska unija (UL 2005, L 157, str. 203), določa:

„1. Določbe schengenskega pravnega reda […], vključene[ga] v okvir Evropske unije, […] in akti, ki temeljijo na njem oziroma so z njim kako drugače povezani, navedeni v Prilogi II, kakor tudi vsi nadaljnji takšni akti, sprejeti pred dnem pristopa, so za [Republiko] Bolgarijo in Romunijo zavezujoči in se v njiju uporabljajo z dnem pristopa.

2. Določbe schengenskega pravnega reda, kakor so vključene v okvir Evropske unije, in akti, ki na njem temeljijo oziroma so z njim kako drugače povezani in jih prvi odstavek ne vsebuje, so za [Republiko] Bolgarijo in Romunijo zavezujoči z dnem pristopa, vendar se v vsaki od teh državah uporabljajo šele na podlagi evropskega sklepa Sveta, sprejetega v ta namen po preveritvi v skladu z ustreznimi schengenskimi postopki ocenjevanja, da so v tej državi izpolnjeni potrebni pogoji za uporabo vseh delov zadevnega pravnega reda.

Svet odloča po posvetovanju z Evropskim parlamentom s soglasjem svojih članov, ki predstavljajo vlade držav članic, za katere določbe tega odstavka že veljajo, in predstavnika vlade države članice, za katero se morajo te določbe še uveljaviti. […]“

5 Romunija je po pristopu k Uniji 1. januarja 2007 med letoma 2009 in 2011 začela izvajati vrsto ukrepov na podlagi schengenskih postopkov ocenjevanja, da bi izpolnila merila, zahtevana za uporabo vseh določb schengenskega pravnega reda.

6 Predsedstvo Sveta je 29. septembra 2010 in 8. julija 2011 pripravilo in nato spremenilo prvi osnutek sklepa Sveta o uporabi vseh določb schengenskega pravnega reda v Republiki Bolgariji in Romuniji, in sicer osnutek št. 14142/10, ki je postal osnutek št. 14142/1/10 (v nadaljevanju: osnutek št. 14142/10).

7 Parlament je z Resolucijo z dne 8. junija 2011 o osnutku št. 14142/10 (UL 2012, CE 380, str. 160) zavzel stališče v prid temu osnutku.

8 V Sklepih z dne 9. junija 2011 o zaključku postopka ocenjevanja pripravljenosti Romunije na izvajanje vseh določb schengenskega pravnega reda (9166/3/11 REV 3) se je enota za schengensko ocenjevanje v okviru delovne skupine za schengenske zadeve pri Svetu seznanila

z zaključkom schengenskih postopkov ocenjevanja v zvezi z Romunijo. Ker je ugotovila, da so pogoji na vseh področjih schengenskega pravnega reda v Romuniji izpolnjeni, je sklenila, da Svet lahko sprejme sklep iz člena 4(2) Protokola k Aktu o pristopu Romunije k Uniji.

9 Čeprav je bilo 24. junija 2011 dogovorjeno, da je treba sklep o pridružitvi Romunije schengenskemu območju sprejeti najpozneje septembra 2011, je Svet na zasedanju 22. septembra 2011 glasovanje o sprejetju tega sklepa vseeno odložil.

10 Parlament je v Resoluciji z dne 13. oktobra 2011 o pridružitvi Bolgarije in Romunije k schengenskemu območju (UL 2013, CE 94, str. 13) znova podprl pridružitev Romunije schengenskemu območju. Parlament je Svet pozval, naj v ta namen sprejme ustrezne ukrepe.

11 Na zasedanju 9. decembra 2011 se ni glasovalo o osnutku št. 14302/3/11 sklepa Sveta z dne 7. decembra 2011, ki ga je pripravilo predsedstvo Sveta.

12 Parlament je v Resoluciji z dne 11. decembra 2018 o polni uporabi določb schengenskega pravnega reda v Bolgariji in Romuniji: odprava kontrol na notranjih kopenskih, morskih in zračnih mejah (UL 2020, C 388, str. 18) Svet pozval, naj, prvič, na podlagi osnutka št. 14142/10 čim prej pripravi nov osnutek sklepa o polni uporabi določb schengenskega pravnega reda v Romuniji in, drugič, z enim samim aktom takoj sprejme odločitev o odpravi kontrol na notranjih mejah.

13 Evropska komisija je nato potrdila, da Romunija izpolnjuje potrebne pogoje za priznanje, da se določbe schengenskega pravnega reda uporabljajo v tej državi, in Svet pozvala, naj v ta namen sprejme potrebne ukrepe, najprej v prvem sporočilu Evropskemu parlamentu in Svetu z dne 2. junija 2021, naslovljenem „Strategija za v celoti delujoče in odporno schengensko območje“ (COM(2021) 277 final), in nato v drugem sporočilu Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z dne 24. maja 2022, naslovljenem „Poročilo o stanju schengenske ureditve za leto 2022“ (COM(2022) 0301 final).

14 Parlament je v Resoluciji z dne 18. oktobra 2022 o pristopu Romunije in Bolgarije v schengensko območje (UL 2023, C 149, str. 11) znova pozval Svet, naj sprejme vse potrebne ukrepe, da bi sprejel sklep o polni uporabi določb schengenskega pravnega reda v Romuniji do konca leta 2022.

15 V izvedenskem poročilu z dne 21. oktobra 2022, ki je bilo pod nadzorom Komisije pripravljeno v okviru prostovoljne misije za ugotavljanje dejstev v Bolgariji in Romuniji v zvezi z uporabo schengenskega pravnega reda in njegovim razvojem od leta 2011 (13906/22), so bile potrjene ugotovitve zaključenih postopkov ocenjevanja iz leta 2011. V tem poročilu je bilo navedeno tudi, da je Romunija izvajala pravni red in njegova orodja ter da je celo okrepila njegovo uporabo na vseh področjih. Komisija je v sporočilu Evropskemu parlamentu in Svetu z dne 16. novembra 2022, naslovljenem „Močnejše schengensko območje s polnim sodelovanjem Bolgarije, Romunije in Hrvaške v območju brez nadzora na notranjih mejah“ (COM(2022) 636 final), znova pozvala Svet, naj dovoli pridružitev Romunije schengenskemu območju.

16 Predsedstvo Sveta je 29. novembra 2022 na podlagi člena 4(2) Protokola k Aktu o pristopu Romunije k Uniji pripravilo osnutek št. 15218/22.

17 Enota za pravosodje in notranje zadeve (PNZ) pri Svetu je 8. decembra 2022 zasedala, da bi v okviru političnega upravljanja schengenskega območja (in sicer Schengenskega sveta) in nezakonodajnih dejavnosti odločila o osnutku št. 15218/22, ki je bil vpisan pod točko 3(a)

dnevnega reda zasedanja, na katerem je bilo predvideno, da bi se lahko zahtevalo glasovanje za morebitno sprejetje tega osnutka. Na tem zasedanju zaradi nesoglasja predstavnikov vlad držav članic v zvezi z osnutkom št. 15218/22 ta ni bil sprejet.

18 Tožeča stranka je evropski poslanec z romunskim državljanstvom.

19 Tožeča stranka je v elektronskem sporočilu z dne 15. decembra 2022 generalno direktorico PNZ generalnega sekretariata Sveta vprašala, ali ji lahko pošlje rezultate glasovanja o uporabi vseh določb schengenskega pravnega reda v Romuniji, ki je bilo na dnevnem redu zasedanja Sveta 8. decembra 2022, in zapisnik tega zasedanja ali s tem povezano poročilo.

20 Generalna direktorica PNZ generalnega sekretariata Sveta je v elektronskem sporočilu z dne 16. decembra 2022 tožeči stranki odgovorila, da na tem zasedanju osnutek št. 15218/22 dejansko ni bil sprejet in da v skladu s členoma 8 in 9 Poslovnika Sveta rezultati glasovanja niso objavljeni, ker je šlo za posvetovanje o nezakonodajnem aktu, ki ni odprto za javnost. Dodala je, da zapisnik v zvezi s tem postopkom prav tako ni bil objavljen.

Predlogi tožeče stranke

21 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– „sklep“ Sveta z dne 8. decembra 2022 o nesprejetju osnutka št. 15218/22 razglasi za ničen;

– če ji status privilegirane tožeče stranke ne bi bil priznan, odobri rok, ki lahko omogoči, da se postopek s tožbo po potrebi nadaljuje v imenu Parlamenta ali druge institucije Unije ali nacionalne institucije, ki deluje kot taka;

– Svetu naloži plačilo stroškov.

Pravo

22 V skladu s členom 126 Poslovnika Splošnega sodišča lahko to sodišče, če očitno ni pristojno za odločanje o tožbi ali če je tožba očitno nedopustna, kadar koli odloči z obrazloženim sklepom, ne da bi nadaljevalo postopek.

23 V obravnavani zadevi Splošno sodišče meni, da je na podlagi listin iz spisa dejansko stanje dovolj razjasnjeno, zato bo v skladu s tem členom odločilo, ne da bi nadaljevalo postopek.

24 Uvodoma je treba opozoriti, da ker je dopustnost tožbe razlog javnega reda, ki ga mora Splošno sodišče preizkusiti po uradni dolžnosti, sprejetje sklepa na podlagi člena 126 Poslovnika Splošnega sodišča ni odvisno od tega, ali tožena stranka izpodbija dopustnost tožbe. Tako v obravnavani zadevi pri presoji očitne nedopustnosti ni pomembno, da tožba ni bila vročena toženi stranki in da se ta torej ni mogla sklicevati na očitno nedopustnost tožbe (glej v tem smislu sodbo z dne 5. marca 2020, Credito Fondiario/SRB, C-69/19 P, EU:C:2020:178, točka 54 in navedena sodna praksa).

25 Iz ustaljene sodne prakse v zvezi z dopustnostjo ničnostnih tožb izhaja, da se je treba za opredelitev izpodbijanih aktov opreti tako na vsebino teh aktov kot na namen njihovih avtorjev. V zvezi s tem so izpodbojni akti v smislu člena 263 PDEU načeloma vsi akti, ki jih sprejmejo

institucije, ne glede na vrsto ali obliko, ki dokončno določajo stališče institucije ob koncu upravnega postopka in ki povzročijo zavezujoče pravne učinke (glej v tem smislu sodbe z dne 17. julija 2008, Athinaïki Techniki/Komisija, C-521/06 P, EU:C:2008:422, točka 42; z dne 26. januarja 2010, Internationaler Hilfsfonds/Komisija, C-362/08 P, EU:C:2010:40, točka 52, in z dne 19. novembra 2013, Komisija/Svet, C-63/12, EU:C:2013:752, točka 28 in navedena sodna praksa).

26 Z vidika teh načel je treba preveriti, ali v obravnavanem primeru dejstvo, da Svet ni sprejel osnutka št. 15218/22, pomeni izpodbojni akt v smislu člena 263 PDEU.

27 Drži, kot poudarja tožeča stranka, da iz člena 4(2) Protokola k Aktu o pristopu Romunije k Uniji izhaja, da se sklep Sveta o uporabi vseh določb schengenskega pravnega reda v Romuniji lahko sprejme šele po preveritvi v skladu z ustreznimi schengenskimi postopki ocenjevanja, da so v tej državi članici izpolnjeni potrebni pogoji za uporabo vseh delov zadevnega pravnega reda (glej točko 4 zgoraj). Drži tudi, da je bila v obravnavanem primeru ta preveritev končana 9. junija 2011 s sprejetjem sklepov enote za schengensko ocenjevanje v okviru delovne skupine za schengenske zadeve pri Svetu (glej točko 8 zgoraj).

28 Vendar je treba poudariti, da je v skladu z istimi določbami dokončanje schengenskih postopkov ocenjevanja in navedene preveritve le ena faza postopka, ob kateri je potrebno posvetovanje s Parlamentom, ki mu sledi sprejetje sklepa Sveta o uporabi vseh določb schengenskega pravnega reda v Romuniji.

29 Iz člena 4(2), drugi pododstavek, Protokola k Aktu o pristopu Romunije k Uniji predvsem izhaja, da lahko Svet tak sklep sprejme le s soglasjem svojih članov, ki predstavljajo vlade držav članic, za katere določbe schengenskega pravnega reda že veljajo, in predstavnika vlade Romunije, za katero se morajo te določbe še uveljaviti.

30 Tako lahko sklep Sveta iz člena 4(2) Protokola k Aktu o pristopu Romunije k Uniji kljub dokončanju schengenskih postopkov ocenjevanja obstaja in torej ima zavezujoče pravne učinke za tožečo stranko le, če je sprejet s soglasjem pod pogoji, na katere je bilo opozorjeno v točki 29 zgoraj (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 13. julija 2004, Komisija/Svet, C-27/04, EU:C:2004:436, točka 30).

31 V obravnavanem primeru pa je treba poudariti, da kljub dokončanju schengenskih postopkov ocenjevanja in sprejetju resolucij Parlamenta z dne 8. junija in 13. oktobra 2011, 11. decembra 2018 in 18. oktobra 2022 pri glasovanju v Svetu v zvezi z osnutkom št. 15218/22 ni bilo doseženo zahtevano soglasje predstavnikov vlad zadevnih držav članic (glej točko 17 zgoraj).

32 Poleg tega je treba poudariti, da člen 4 Protokola k Aktu o pristopu Romunije k Uniji ne določa nobenega roka, ob izteku katerega mora biti sklep Sveta iz odstavka 2 tega člena sprejet ali se šteje za sprejetega.

33 Torej bi bilo v nasprotju z besedilom tega člena, ki izrecno določa postopek v več fazah in v ta namen ne določa roka, če bi dokončanje predhodnih faz povzročilo, da Svet izgubi pristojnost, da s soglasjem predstavnikov vlad zadevnih držav članic sprejme sklep v smislu tega člena. Dokončanje teh faz ali vsako drugo sprejetje stališča institucije Unije tako ne more biti zavezujoče za te predstavnike ali pomeniti domnevo, da so sprejeli svoje stališče, pred formalnim sprejetjem takega sklepa pod pogoji, na katere je bilo opozorjeno v točki 29 zgoraj.

34 Zato je še vedno mogoče, da Svet osnutek št. 15218/22 znova uvrsti na dnevni red novega zasedanja ali da predsedstvo Sveta pripravi nov osnutek sklepa Sveta o uporabi vseh določb schengenskega pravnega reda v Romuniji. To pomeni, da glasovanje o osnutku št. 15218/22 ne pomeni, da se razveljavi dokončanje faz, opravljenih pred sprejetjem sklepa Sveta v smislu člena 4(2) Protokola k Aktu o pristopu Romunije k Uniji, se pravi, povedano drugače, da se v celoti znova začne postopek iz tega člena.

35 Z vidika prejšnjih preudarkov je treba ugotoviti, da zaradi neobstoja zahtevanega soglasja ni bil sprejet noben sklep Sveta v smislu člena 4(2) Protokola k Aktu o pristopu Romunije k Uniji in da glasovanje, ki je privedlo do nesprejetja osnutka št. 15218/22, kot tako ni enako zavrnitvi Sveta, da pozneje sprejme tak sklep.

36 Nesprejetja osnutka št. 15218/22 tako ni mogoče šteti za izpodbojni akt v smislu člena 263 PDEU (glej po analogiji sodbo z dne 13. julija 2004, Komisija/Svet, C-27/04, EU:C:2004:436, točka 34).

37 Poleg tega taka ugotovitev ni v nasprotju s pravico do učinkovitega pravnega sredstva, določeno v členu 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, ker iz ustaljene sodne prakse izhaja, da predmet člena 47 Listine o temeljnih pravicah ni sprememba sistema sodnega nadzora, določenega v Pogodbah, predvsem pravil v zvezi z dopustnostjo tožb, vloženih neposredno pri sodišču Unije (glej sodbo z dne 30. aprila 2020, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Komisija, C-560/18 P, EU:C:2020:330, točka 62 in navedena sodna praksa, in sklep z dne 20. maja 2021, LG in drugi/Komisija, T-482/20, neobjavljen, EU:T:2021:290, točka 64 in navedena sodna praksa; glej v tem smislu in po analogiji tudi sklep z dne 27. aprila 2021, Macías Chávez in drugi/Španija in Parlament, T-719/20, EU:T:2021:216, točka 37 (neobjavljen)). Ker namreč, kot je bilo pojasnjeno zgoraj, glasovanje, ki je privedlo do nesprejetja osnutka št. 15218/22, ni sklep, ki ga sprejme Svet v smislu člena 4(2) Protokola k Aktu o pristopu Romunije k Uniji, in ni izpodbojni akt, se pravica tožeče stranke do učinkovitega pravnega sredstva ne more uveljavljati za onemogočanje uporabe pravil dopustnosti za to tožbo (glej v tem smislu sklep z dne 20. maja 2021, LG in drugi/Komisija, T-482/20, neobjavljen, EU:T:2021:290, točka 64).

38 Zato je treba prvi tožbeni predlog, naj se „sklep“ Sveta z dne 8. decembra 2022 o nesprejetju osnutka št. 15218/22 razglasi za ničen, zavreči kot očitno nedopusten, ne da bi bilo treba preučiti trditve o utemeljenosti, ki jih je tožeča stranka predstavila v zvezi s tem.

39 Poleg tega je treba v zvezi z drugim tožbenim predlogom, naj Splošno sodišče, če tožeči stranki ne bi priznalo statusa privilegirane tožeče stranke, odobri rok, da se omogoči, da postopek s tožbo nadaljuje Parlament ali druga institucija Unije ali nacionalna institucija, ki deluje kot taka, na eni strani poudariti, da je v skladu s členom 263, drugi odstavek, PDEU status privilegirane stranke taksativno priznan državi članici, Parlamentu, Svetu ali Komisiji. V teh okoliščinah tega statusa v obravnavanem primeru ni mogoče priznati tožeči stranki.

40 Na drugi strani je treba poudariti, da Splošno sodišče nima pristojnosti, da Parlamentu, drugi instituciji Unije ali Romuniji „odobri rok“ za vložitev tožbe zoper „sklep“ Sveta z dne 8. decembra 2022 o nesprejetju osnutka št. 15218/22. V zvezi s tem je treba opozoriti, da so roki za vložitev tožbe, ker so bili uvedeni za zagotovitev jasnosti in varnosti pravnih položajev ter preprečevanje diskriminacije, kogentni roki ter jih stranke in sodišče ne morejo spreminjati (glej sklep z dne 25. oktobra 2007, Estaser El Mareny/Komisija, T-274/06, neobjavljen, EU:T:2007:323, točka 40 in navedena sodna praksa).

41 Zato je treba ta predlog in posledično drugi tožbeni predlog zavreči zaradi očitne nepristojnosti.

42 Iz tega sledi, da je treba tožbo zavreči delno kot očitno nedopustno in delno zaradi očitne nepristojnosti, ne da bi jo bilo treba vročiti Svetu.

Stroški

43 Ker je bil ta sklep sprejet pred vročitvijo tožbe Svetu in preden je ta lahko priglasil stroške, je dovolj odločiti, da tožeča stranka v skladu s členom 133 Poslovnika nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (četrti senat)

sklenilo:

1. Tožba se zavrže delno kot očitno nedopustna in delno zaradi očitne nepristojnosti.

2. Eugen Tomac nosi svoje stroške.

V Luxembourgu, 26. oktobra 2023

Sodni tajnik
V. Di Bucci

Predsednik
R. da Silva Passos