



## Samling af Afgørelser

RETTENS KENDELSE (Første Udvidede Afdeling)

28. februar 2017<sup>1</sup>

»Annulationsøgsmål — erklæring fra EU og Tyrkiet af 18. marts 2016 — pressemeddelelse — begrebet »international aftale« — identifikation af ophavsmanden til retsakt — retsaktens rækkevidde — samling i Det Europæiske Råd — møde mellem stats- og regeringscheferne for Den Europæiske Unions medlemsstater i Rådet for Den Europæiske Unions lokaler — status som repræsentanter for Unionens medlemsstater i forbindelse med et møde med en repræsentant for en tredjestat — artikel 263, stk. 1, TEUF — manglende kompetence«

I sag T-192/16,

NF, Lesbos (Grækenland), først ved solicitor B. Burns og barrister P. O'Shea, derefter ved solicitor B. Burns og barristers P. O'Shea og I. Whelan,

sagsøger,

mod

Det Europæiske Råd ved K. Pleśniak, Á. de Elera-San Miguel Hurtado og S. Boelaert, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående et søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af en aftale, som angiveligt skulle være indgået mellem Det Europæiske Råd og Republikken Tyrkiet den 18. marts 2016 med overskriften »Erklæring fra EU og Tyrkiet, 18. marts 2016«,

har

RET TEN (Første Udvidede Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, I. Pelikánová, og dommerne V. Valančius, P. Nihoul, J. Svingenssen (refererende dommer) og U. Öberg,

justitssekretær: E. Coulon,

afsagt følgende

<sup>1</sup> — Processprog: engelsk.

## Kendelse

### Tvistens baggrund

#### *Om møderne mellem Unionens og Tyrkiets ledere før den 18. marts 2016*

- 1 Den 15. oktober 2015 blev der mellem Republikken Tyrkiet og Den Europæiske Union opnået enighed om en fælles handlingsplan med overskriften »EU-Turkey joint action plan« (herefter »den fælles handlingsplan«), som havde til formål at styrke samarbejdet mellem parterne med henblik på at yde støtte til syriske statsborgere, der havde opnået midlertidig international beskyttelse, og sikre migrationshåndtering for at imødegå den krise, der var opstået som følge af krisen i Syrien.
- 2 Den fælles handlingsplan havde til formål at håndtere krisesituationen i Syrien på tre måder, nemlig for det første ved at håndtere årsagerne til masseudvandringen fra Syrien, for det andet ved at tilvejebringe støtte til de syriske statsborgere, der havde opnået midlertidig international beskyttelse, og til værtssamfundene i Tyrkiet og for det tredje ved at styrke samarbejdet om forebyggelse af ulovlige migrationsstrømme til Unionen.
- 3 Den 29. november 2015 afholdt stats- og regeringscheferne for Unionens medlemsstater et møde med deres tyrkiske modpart (herefter »det første møde mellem stats- og regeringscheferne«). Efter dette møde besluttede de at iværksætte den fælles handlingsplan og navnlig at styrke deres aktive samarbejde vedrørende migranter, der ikke havde behov for international beskyttelse, ved at forhindre disse personer i at indrejse i Tyrkiet og Union ved at sikre anvendelsen af bilaterale tilbagetagelsesbestemmelser og ved hurtigt at tilbagesende de migranter, der ikke havde behov for international beskyttelse, til deres hjemland.
- 4 Den 8. marts 2016 offentliggjorde Det Europæiske Råds og Rådet for Den Europæiske Unions tjenestegrene i fællesskab en erklæring fra Unionens stats- og regeringschefer, hvoraf fremgik, at Unionens stats- og regeringschefer havde afholdt et møde med den tyrkiske premierminister om forbindelserne mellem Unionen og Republikken Tyrkiet, og om de fremskridt, der var gjort med gennemførelsen af den fælles handlingsplan. Dette møde fandt sted den 7. marts 2016 (herefter »det andet møde mellem stats- og regeringscheferne«). Denne erklæring havde følgende ordlyd:

»Stats- og regeringscheferne blev enige om, at det er nødvendigt med modige skridt for at lukke menneskesmuglernes ruter, ødelægge forretningsmodellen for menneskesmuglerne, beskytte [Unionens] ydre grænser og bringe migrationskrisen i Europa til ophør. De udtrykte stor tilfredshed med de supplerende forslag, som [Republikken] Tyrkiet i dag fremlagde med henblik på at tackle migrationsspørgsmålet. De blev enige om at arbejde på grundlag af [følgende] principper [...]:

- [A]t tilbagetage alle nye irregulære migranter, der kommer fra Tyrkiet til de græske øer, idet [Unionen] dækker omkostningerne.
- [F]or hver syrer, som Tyrkiet tilbagetager fra græske øer, at genbosætte en anden syrer fra Tyrkiet i [Unionens] medlemsstater inden for rammerne af de eksisterende tilsagn.
- [...]

Formanden for Det Europæiske Råd vil gå videre med disse forslag og udvikle de nærmere detaljer med den tyrkiske side inden Det Europæiske Råd i marts [...]

Dette dokument indebærer ingen nye forpligtelser for medlemsstaterne for så vidt angår flytning og genbosætning.

[...]«

- 5 Europa-Kommissionen anførte i meddelelse COM(2016) 166 final af 16. marts 2016 til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet med overskriften »D[e næste operationelle skridt i samarbejdet mellem EU og Tyrkiet på migrationsområdet« (herefter »meddelelsen af 16. marts 2016«), at »[Unionens] stats- og regeringschefer [den 7. marts 2016 havde udtrykt] stor tilfredshed med de supplerende forslag, som [Republikken] Tyrkiet [havde] fremlag[t, og at d]e [var] nåe[t] til enighed om et videre samarbejde med [Republikken] Tyrkiet på grundlag af seks principper«, at »[f]ormanden for Det Europæiske Råd [var] blev[et] anmodet om at gå videre med disse forslag og udvikle de nærmere detaljer med Tyrkiet inden Det Europæiske Råd i marts«, og at det »[i] denne meddelelse [blev] beskr[evet], hvordan der bør arbejdes videre inden for disse seks principper, således at det fulde potentiale i samarbejdet mellem [Unionen] og [Republikken] Tyrkiet kan indfris, samtidig med at europæisk og international ret overholdes«.
- 6 Kommissionen anførte bl.a. i meddelelsen af 16. marts 2016, at »[t]ilbagesendelsen af alle nye irregulære migranter og asylansøgere fra Grækenland til Tyrkiet er afgørende for at få ændret en situation, hvor flygtninge og migranter betaler smuglerne og sætter deres liv på spil«, og at »sådanne foranstaltninger i betragtning af omfanget af de nuværende strømme mellem Tyrkiet og Grækenland betragtes som midlertidige og ekstraordinære tiltag, der er nødvendige for at sætte en stopper for menneskelige lidelser og genskabe den offentlige orden. De skal understøttes af den nødvendige operationelle ramme«. Det fremgik af meddelelsen, at der for nylig under den bilaterale tilbagetagelsesaftale mellem Den Helleniske Republik og Republikken Tyrkiet var gjort fremskridt med hensyn til Republikken Tyrkiets tilbagetagelse af irregulære migranter og asylansøgere, der ikke havde behov for international beskyttelse, og at denne aftale fra den 1. juni 2016 ville blive erstattet af aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Tyrkiet om tilbagetagelse af personer, der er bosiddende uden tilladelse (EUT 2014, L 134, s. 3).
- 7 Kommissionen konkluderede i meddelelsen af 16. marts 2016, at »[f]oranstaltningerne med henblik på at tilbagesende de nyankomne irregulære migranter og asylansøgere, der har krydset Det Ægæiske Hav, [udgør] midlertidige og ekstraordinære tiltag, som bør iværksættes hurtigst muligt«, og anførte, at der i den nævnte meddelelse på denne baggrund »fastlægge[s] en ramme, hvorved det sikres, at processen gennemføres i overensstemmelse med international og europæisk ret[, hvorved] anvendelsen af en altomfattende tilbagesendelsespolitik [udelukkes, og at der i] meddelelsen [også] peges [...] på de lovgivningsmæssige og logiske skridt, som det er nødvendigt at tage hurtigt for at sætte processen i gang«.

#### ***Om mødet af 18. marts 2016 og erklæringen fra EU og Tyrkiet***

- 8 Den 18. marts 2016 blev der på Rådets internetside offentliggjort en erklæring i form af pressemeddelelse nr. 144/16, der havde til formål at give en redegørelse for resultatet af »det tredje møde siden november 2015, der var afsat til uddybning af forbindelserne mellem Tyrkiet og EU samt tackling af migrationskrisen« (herefter »mødet af 18. marts 2016«) mellem »[m]edlemmerne af Det Europæiske Råd« og »deres tyrkiske modpart« (herefter »erklæringen fra EU og Tyrkiet«).

- 9) Det fremgår af erklæringen fra EU og Tyrkiet, at »[Republikken Tyrkiet og Unionen] på ny [bekræfter] deres tilsagn om at iværksætte deres fælles handlingsplan, der blev aktiveret den 29. november 2015[, idet de s]amtidig erkender [...], at der er behov for en yderligere, hurtig og beslutsom indsats«. Erklæringen havde videre følgende ordlyd:

»For at ødelægge smuglernes forretningsmodel og tilbyde migranterne et alternativ til at sætte deres liv på spil besluttede EU og [Republikken] Tyrkiet i dag at bringe den irregulære migration fra Tyrkiet til [Unionen] til ophør. For at nå dette mål nåede de til enighed om følgende supplerende indsatsområder:

- 1) Alle nye irregulære migranter, der kommer fra Tyrkiet til græske øer fra den 20. marts 2016, vil blive tilbagesendt til Tyrkiet. Dette vil finde sted i fuld overensstemmelse med EU-retten og folkeretten og således udelukke enhver form for kollektiv udsendelse. Alle migranter vil blive beskyttet i overensstemmelse med de relevante internationale standarder og under overholdelse af nonrefoulementprincippet. Det skal være en midlertidig og ekstraordinær foranstaltning, som er nødvendig for at sætte en stopper for de menneskelige lidelser og genoprette den offentlige orden. Migranter, der ankommer til de græske øer, vil blive behørigt registreret, og ansøgninger om asyl vil blive behandlet individuelt af de græske myndigheder i overensstemmelse med direktivet om asylprocedurer i samarbejde med UNHCR. Migranter, som ikke ansøger om asyl, eller hvis ansøgning anses for grundløs eller afvises i henhold til dette direktiv, vil blive tilbagesendt til Tyrkiet. [Republikken] Tyrkiet og [Den Helleniske Republik] vil bistået af [Unionens] institutioner og agenturer tage de nødvendige skridt og aftale eventuelle nødvendige bilaterale ordninger, herunder tilstedeværelsen af tyrkiske embedsmænd på græske øer og af græske embedsmænd i Tyrkiet fra den 20. marts 2016, med henblik på at sikre forbindelserne og dermed muliggøre, at disse ordninger fungerer smidigt. Omkostningerne ved tilbagesendelsesoperationer i forbindelse med irregulære migranter vil blive dækket af EU.
- 2) For hver syrer, som tilbagesendes til Tyrkiet fra de græske øer, vil en anden syrer fra Tyrkiet blive genbosat i [Unionen] under hensyn til FN's sårbarhedskriterier. Der vil blive oprettet en mekanisme bistået af såvel Kommissionen, [Unionens] agenturer og andre medlemsstater som UNHCR med henblik på at sikre, at dette princip gennemføres fra og med samme dag, som tilbagesendelserne indledes. Der gives prioritet til migranter, som ikke tidligere er indrejst eller har forsøgt at indrejse ulovligt i [Unionen]. Fra EU's side vil genbosætning i henhold til denne mekanisme i første omgang ske ved at opfylde de forpligtelser, som medlemsstaterne indgik i konklusionerne fra repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet den 20. juli 2015, hvoraf der stadig er 18 000 genbosætningspladser tilbage. Yderligere behov for genbosætning vil blive opfyldt gennem en tilsvarende frivillig ordning op til en grænse på yderligere 54 000 personer [...]

### ***Om sagsøgerens situation***

- 10) Sagsøgeren, NF, er pakistansk statsborger. Han har forklaret, at han flygtede fra Den Islamiske Republik Pakistan, idet han frygtede forfølgelse og alvorlige overgreb mod sin person. Han hævdede således at have været udsat for drabsforsøg med det formål at undgå, at han som enebarn skulle arve sine forældre.
- 11) Sagsøgeren ankom ifølge sin egen forklaring til Grækenland med båd fra Tyrkiet den 19. marts 2016. Den 11. april 2016 eller omkring denne dato indgav han en ansøgning om asyl til de græske myndigheder. Han blev derefter tilbageholdt i et center for frihedsberøvede indtil den 18. april 2016, hvor han flygtede til øen Lesbos (Grækenland).
- 12) Sagsøgeren har anført, at han udelukkende indgav en asylansøgning som følge af, at de græske myndigheder pressede ham til at indgive en sådan ansøgning. Han har imidlertid ikke på noget tidspunkt ønsket og heller ikke haft intention om at indgive en sådan ansøgning i Grækenland på grund af den langvarige behandling af asylansøgninger og de systemmæssige mangler i

gennemførelsen af det europæiske asylsystem, der kendetegner denne medlemsstats forvaltning og dens domstolssystem. Disse mangler er bl.a. blevet konstateret af Unionens retsinstanser i dom af 21. december 2011, N. S. m.fl. (C-411/10 og C-493/10, EU:C:2011:865), og Menneskerettighedsdomstolens dom af 21. januar 2011, M.S.S. mod Belgien og Grækenland (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609).

- 13 Sagsøgeren indgav således i sidste ende en asylansøgning i Grækenland for at undgå at blive tilbagesendt til Tyrkiet og i givet fald risikere at blive frihedsberøvet eller udvist til Pakistan.

### **Retsforhandlinger og parternes påstande**

- 14 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 22. april 2016 anlagde sagsøgeren nærværende søgsmål, idet han var af den opfattelse, at erklæringen fra EU og Tyrkiet var en retsakt, der kunne tilskrives Det Europæiske Råd, og som konkretiserer en international aftale, der blev indgået den 18. marts 2016 mellem Unionen og Republikken Tyrkiet, som han i sit skriftlige indlæg kvalificerer som den »omtvistede aftale«. Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
- Den »[angivelige] aftale mellem Det Europæiske Råd og [Republikken] Tyrkiet af 18. marts 2016 med overskriften »Erklæring fra EU og Tyrkiet, 18. marts 2016« annulleres (herefter »den anfægtede retsakt«).
  - Det Europæiske Råd tilpligtes at betale sagens omkostninger.

### ***Om den fremskyndede procedure og henvisning af sagen til Første Udvidede Afdeling***

- 15 Ved særskilt dokument indleveret samtidig med stævningen har sagsøgeren i medfør af artikel 152 i Rettens procesreglement anmodet Retten om at træffe afgørelse i henhold til den fremskyndede procedure.
- 16 Den 10. juni 2016 fremsatte Det Europæiske Råd bemærkninger til anmodningen om en fremskyndet procedure, idet det i det væsentlige anførte, at betingelserne for at anvende denne procedure ikke var opfyldt. Ved særskilt dokument af samme dato anmodede denne institution principalt om, at sagen i henhold til procesreglementets artikel 28, stk. 1 og 2, blev henvist til Store Afdeling. Denne institution anmodede i henhold til dette procesreglements artikel 28, stk. 5, subsidiært om, at sagen blev henvist til et dommerkollegium med mindst fem dommere.
- 17 Ved skrivelse af 20. juni 2016 bekræftede Rettens Justitskontor modtagelsen af anmodningen om henvisning af den foreliggende sag til Store Afdeling og meddelte parterne, at sagen i henhold til procesreglementets artikel 28, stk. 5, var blevet henvist til et udvidet dommerkollegium med fem dommere, nemlig Syvende Udvidede Afdeling.
- 18 Ved afgørelse af 22. juni 2016 besluttede Retten at imødekomme anmodningen om fremskyndet procedure.

### ***Om den af Det Europæiske Råd rejste formalitetsindsigelse og anmodningerne om intervention***

- 19 Ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 11. juli 2016 indgav Rådet i henhold til procesreglementets artikel 130 en indsigelse med overskriften »Formalitetsindsigelse«.
- 20 Ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 19. juli 2016 anmodede NQ, NR, NS, NT, NU og NV om tilladelse til at intervenere til støtte for sagsøgerens påstande.

- 21 Ved dokumenter indleveret den 20. og den 22. juli 2016 anmodede Kongeriget Belgien og Den Helleniske Republik om tilladelse til at intervenere til støtte for Det Europæiske Råds påstande.
- 22 Ved dokument indleveret den 3. august 2016 anmodede Kommissionen om tilladelse til at intervenere til støtte for »Rådet for Den Europæiske Unions« påstande. Ved berigtigelse af 11. august 2016 anmodede Kommissionen om tilladelse til at intervenere til støtte for »Det Europæiske Råds« påstande.
- 23 Det Europæiske Råd har med indsigelsen formelt nedlagt følgende påstande:
- Det fastslås, at det er »åbenbart«, at sagen skal afvises.
  - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 24 Den 3. august 2016 fremsatte sagsøgeren bemærkninger til den af Det Europæiske Råd rejste indsigelse, hvorved sagsøgeren nedlagde følgende påstande:
- Den nævnte indsigelse forkastes.
  - Søgsmålet antages til realitetsbehandling.
  - Det Europæiske Råd tilpligtes at betale de omkostninger, som sagsøgeren har afholdt i forbindelse med den mellemliggende procedure.
- 25 Ved skrivelse fra Justitskontoret af 3. oktober 2016 modtog parterne meddelelse om, at der var udpeget en ny refererende dommer, og at den foreliggende sag var blevet omfordelt til Første Udvidede Afdeling, som denne dommer var tilknyttet.

### **Om besvarelsen af foranstaltningerne med henblik på sagens tilrettelæggelse**

- 26 Ved skrivelser fra Justitskontoret af 3. november 2016 blev Det Europæiske Råd opfordret til at efterkomme foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, som Retten havde vedtaget i henhold til procesreglementets artikel 89, stk. 3, litra a) og d), og artikel 90, stk. 1, mens Retten i henhold til artikel 24, stk. 2, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og det nævnte procesreglements artikel 89, stk. 3, litra c), opfordrede Rådet og Kommissionen til at besvare visse spørgsmål og til at fremlægge visse dokumenter. Disse institutioner blev i denne forbindelse bl.a. opfordret til over for Retten at oplyse, om mødet af 18. marts 2016 havde ført til udfærdigelsen af en skriftlig aftale, og til i givet fald at tilstille Retten ethvert dokument, der kunne gøre det muligt at fastslå identiteten af de parter, der var nået til enighed om de »supplerende indsatsområder«, der er nævnt i erklæringen fra EU og Tyrkiet.
- 27 Det Europæiske Råd forklarede bl.a. i den besvarelse af Rettens spørgsmål, som det afgav den 18. november 2016, at der efter Det Europæiske Råds opfattelse ikke mellem Unionen og Republikken Tyrkiet var indgået nogen aftale eller traktat som omhandlet i artikel 218 TEUF eller i artikel 2, stk. 1, litra a), i Wienerkonventionen om traktatretten af 23. maj 1969. Erklæringen fra EU og Tyrkiet, således som denne blev offentliggjort i form af pressemeddelelse nr. 144/16, var blot »resultatet af en international dialog mellem medlemsstaterne og [Republikken] Tyrkiet, og denne erklæring har, når der henses til dens indhold og ophavsmændenes intentioner, ikke til formål at fremkalde bindende retsvirkninger eller at udgøre en aftale eller en traktat«.

- 28 Det Europæiske Råd har endvidere fremlagt en række dokumenter vedrørende mødet af 18. marts 2016, der ifølge denne institution havde karakter af et møde mellem stats- og regeringscheferne for Unionens medlemsstater og repræsentanten for Republikken Tyrkiet og ikke en samling i Det Europæiske Råd med deltagelse af en tredjestat.
- 29 Kommissionen oplyste i sit svar af 18. november 2016 til Retten bl.a., at det klart fulgte af den sprogbrug, der var anvendt i erklæringen fra EU og Tyrkiet, herunder navnlig brugen i den engelske version af erklæringen af ordet »will« (vil blive), at der ikke var tale om en retligt bindende aftale, men om en politisk aftale, der var indgået mellem »medlemmerne af Det Europæiske Råd[, nemlig] medlemsstaternes stats- og regeringschefer, formanden for Det Europæiske Råd og formanden for Kommissionen«, som var blevet gengivet i sin helhed i pressemeddelelse nr. 144/16, der vedrørte mødet af 18. marts 2016, og som indeholdt en redegørelse for erklæringen fra EU og Tyrkiet.
- 30 Rådet forklarede i sit svar af 2. december 2016 bl.a., at det ikke var ophavsmand til erklæringen fra EU og Tyrkiet, og at det ikke på nogen måde havde været involveret i den strukturerede dialog, der havde fundet sted mellem medlemsstaternes repræsentanter og Republikken Tyrkiet, eller i de aktiviteter, som formanden for Det Europæiske Råd havde udført, og som havde ført til udfærdigelsen af denne erklæring. Det forberedende arbejde, som havde fundet sted i De Faste Repræsentanters Komité (Coreper), havde kun vedrørt forberedelsen af Det Europæiske Råds møder, hvoraf enkelte møder omhandlede håndteringen af migrationskrisen. Rådet havde til gengæld ikke forberedt det topmøde, der blev afholdt den 18. marts 2016 mellem medlemmerne af Det Europæiske Råd, der består af stats- og regeringscheferne for Unionens medlemsstater, og den tyrkiske premierminister.
- 31 Rådet har endvidere oplyst, at det fuldt ud deler det synspunkt, som Det Europæiske Råd har argumenteret for i den indsigelse, som Det Europæiske Råd har fremsat i henhold til procesreglementets artikel 130. Rådet har i denne forbindelse navnlig anført, at der efter dets opfattelse mellem Unionen og Republikken Tyrkiet ikke er indgået nogen aftale eller traktat vedrørende migrationskrisen.
- 32 Sagsøgeren har i sit skriftlige indlæg indgivet den 19. december 2016 for det første anfægtet Det Europæiske Råds, Rådets og Kommissionens synspunkt om, at der ikke blev indgået nogen aftale med Republikken Tyrkiet i forbindelse med mødet af 18. marts 2016, og for det andet anført, at udfaldet af drøftelserne med dette tredjeland skal kvalificeres som en politisk aftale. Sagsøgeren har bl.a. anført, at brugen af det engelske udtryk »agree« (der betyder »besluttet«) i det, som han kvalificerer som den »omtvistede aftale«, gør det muligt at fastslå, at der er tale om en aftale, der har til formål at skabe retsvirkninger i forhold til tredjemand. Den manglende brug af udtrykket »medlemsstater« viser i øvrigt, at den »omtvistede aftale« ikke er blevet indgået af Unionens medlemsstater.

### **Retlige bemærkninger**

- 33 Ifølge procesreglementets artikel 130 skal Retten, såfremt sagsøgte anmoder Retten om at tage stilling til, om sagen bør afvises, eller til om Retten savner kompetence, uden at indlede behandlingen af sagens realitet, snarest træffe beslutning om anmodningen i givet fald efter at have indledt den mundtlige forhandling.
- 34 I det foreliggende tilfælde finder Retten, at sagen er tilstrækkelig belyst ved sagens akter, og har besluttet at træffe afgørelse, uden at det i et plenarmøde er nødvendigt at foreslå, at den foreliggende sag henvises til Store Afdeling, eller at indlede den mundtlige forhandling.
- 35 Det Europæiske Råd har principalt gjort gældende, at Retten ikke har kompetence til at træffe afgørelse i den foreliggende sag.

- 36 Da de kompetenceregler for Unionens retsinstanser, der er indeholdt i EUF-traktaten såvel som i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og dennes bilag, udgør en del af den primære lovgivning, og indtager en central plads i Unionens retsorden, og da overholdelsen af disse regler derfor udgør et grundlæggende krav inden for rammerne af denne retsorden (dom af 10.9.2015, fornyet prøvelse Missir Mamachi di Lusignano mod Kommissionen, C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, præmis 57), skal Retten først foretage en undersøgelse af dette spørgsmål.
- 37 Det Europæiske Råd har til støtte for indsigelsen om manglende kompetence anført, at hverken Det Europæiske Råd eller en af de enheder, der er nævnt i artikel 263, stk. 1, TEUF, er ophavsmand til erklæringen fra EU og Tyrkiet, således som denne blev offentliggjort af Rådet i form af pressemeddelelse nr. 144/16, hvilket indebærer, at Det Europæiske Råd ikke gyldigt kan angives som sagsøgt i det foreliggende tilfælde.
- 38 Efter Det Europæiske Råds opfattelse hidrører erklæringen fra EU og Tyrkiet nemlig fra deltagerne på et internationalt topmøde, der blev afholdt den 18. marts 2016, i margen af og efter afslutningen af en samling i Det Europæiske Råd. Denne erklæring må derfor tilskrives medlemmerne af Det Europæiske Råd, som består af Unionens medlemsstater, og deres »tyrkiske modpart«, idet det var dem, der afholdt et møde, som var adskilt fra Det Europæiske Råds møde. Dette separate møde lå i forlængelse af de to første møder af samme type mellem stats- og regeringscheferne, som blev afholdt den 29. november 2015 og den 7. marts 2016, og som havde givet anledning til offentliggørelsen af en fælles erklæring, således som den i det foreliggende tilfælde omhandlede, der er redegjort for i pressemeddelelse nr. 144/16, dvs. en fælles handlingsplan. Det Europæiske Råd har anført, at det ikke kan anses for at have vedtaget erklæringen fra EU og Tyrkiet.
- 39 Sagsøgeren har anfægtet denne analyse og anført, at den anfægtede retsakt, som han kvalificerer som den »omtvistede aftale«, når der henses til dens indhold og samtlige de omstændigheder, der ligger til grund for dens vedtagelse, skal anses for en retsakt, der hidrører fra Det Europæiske Råd, idet Unionens medlemsstater i modsætning til, hvad denne institution har hævdet, i det foreliggende tilfælde handlede i fællesskab inden for den nævnte institution og ikke udøvede nationale beføjelser uden for Unionens institutionelle ramme. Sagsøgerne har i øvrigt oplyst, at Det Europæiske Råd og Kommissionen deltog aktivt i forberedelsen og forhandlingen af den »omtvistede aftale«, hvilket i denne forbindelse bekræftes af indholdet af meddelelsen af 16. marts 2016 og af, at den nævnte »omtvistede aftale« faktisk har karakter af en international traktat.
- 40 Sagsøgeren har anfægtet det forhold, at Det Europæiske Råd på den ene side har hævdet, at medlemmerne af denne institution i det foreliggende tilfælde handlede i egenskab af repræsentanter for deres regeringer eller stater, og på den anden side har anført, at medlemsstaterne således kunne handle på Unionens vegne ved at forpligte Unionen i forhold til et tredjeland gennem det, som han kvalificerer som den »omtvistede aftale«, der desuden er i strid med de regler, som er fastsat i den afledte EU-lovgivning på asylområdet.
- 41 Under alle omstændigheder er det væsentligt at bemærke den sprogbrug, der er anvendt i erklæringen fra EU og Tyrkiet, således som denne blev offentliggjort i form af pressemeddelelse nr. 144/16, herunder navnlig den omstændighed, at der heri dels henvises til den omstændighed, at »EU« og Republikken Tyrkiet »nåede til enighed« om visse supplerende indsatsområder, og at de »besluttede« og »bekræftede« visse forhold, dels opstilles specifikke forpligtelser, som alle parterne har accepteret, hvilket bekræfter, at der er tale om en retligt bindende aftale. Hvad angår Kommissionens forklaringer om, at der allerede findes en retlig og lovgivningsmæssig ramme, der gør det muligt at finansiere tilbagesendelsesoperationer, hvilket udgør et supplerende indsatsområde, der er nævnt i erklæringen fra EU og Tyrkiet, har sagsøgeren i øvrigt anført, at det, som han kvalificerer som den »omtvistede aftale«, blev indgået i en sammenhæng, som gjorde det muligt at sikre gennemførelsen heraf, hvilket bekræfter, at den nævnte »omtvistede aftale« er egnet til at fremkalde retsvirkninger.



### ***Indledende bemærkninger***

- 42 Det skal indledningsvis bemærkes, at et annullationssøgsmaal i medfør af artikel 263 TEUF kan anlægges til prøvelse af enhver bestemmelse, der er udstedt af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer, og som er bestemt til at afføde retsvirkninger, uanset bestemmelsens karakter og form (dom af 31.3.1971, Kommissionen mod Rådet, 22/70, EU:C:1971:32, præmis 42, og af 4.9.2014, Kommissionen mod Rådet, C-114/12, EU:C:2014:2151, præmis 38 og 39; jf. ligeledes dom af 28.4.2015, Kommissionen mod Rådet, C-28/12, EU:C:2015:282, præmis 14 og 15 og den deri nævnte retspraksis). Den omstændighed, at eksistensen af en retsakt, der har til formål at fremkalde retsvirkninger i forhold til tredjemand, er blevet afsløret ved en pressemeddelelse, eller at denne retsakt har karakter af en erklæring, er i denne forbindelse ikke til hinder for, at det kan fastslås, at der findes en sådan retsakt, eller at Unionens retsinstanser derfor har kompetence til at prøve lovligheden af en sådan retsakt i henhold til artikel 263 TEUF, for så vidt som den hidrører fra Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer (jf. i denne retning dom af 30.6.1993, Parlamentet mod Rådet og Kommissionen, C-181/91 og C-248/91, EU:C:1993:271, præmis 14).
- 43 Hvad angår Det Europæiske Råd har Lissabontraktaten givet denne enhed status som en af Unionens institutioner. De retsakter, som denne institution, der ifølge artikel 15 TEU ikke udøver lovgivende funktioner, og som består af medlemsstaternes stats- og regeringschefer samt af sin formand og Kommissionens formand, vedtager, kan således i modsætning til, hvad Unionens retsinstanser tidligere har fastslået (kendelse af 13.1.1995, Roujansky mod Rådet, C-253/94 P, EU:C:1995:4, præmis 11, og af 13.1.1995, Bonnamy mod Rådet, C-264/94 P, EU:C:1995:5, præmis 11), ikke unddrages den i artikel 263 TEUF fastsatte legalitetsprøvelse (jf. i denne retning dom af 27.11.2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 30-37).
- 44 Når dette er sagt, følger det af artikel 263 TEUF, at Unionens retsinstanser helt generelt ikke har kompetence til at prøve lovligheden af en retsakt, der er vedtaget af en national myndighed (dom af 3.12.1992, Oleificio Borelli mod Kommissionen, C-97/91, EU:C:1992:491, præmis 9, og af 15.12.1999, Kesko mod Kommissionen, T-22/97, EU:T:1999:327, præmis 83), eller en retsakt, der er vedtaget af repræsentanterne for nationale myndigheder i flere medlemsstater, der handler inden for rammerne af et udvalg, der er oprettet ved en EU-forordning (jf. i denne retning dom af 17.9.2014, Liivimaa Lihaveis, C-562/12, EU:C:2014:2229, præmis 51). Retsakter, der er vedtaget af repræsentanter for medlemsstaterne, der fysisk er forsamlet i en bygning tilhørende en af Unionens institutioner, og som ikke handler i egenskab af medlemmer af Rådet eller medlemmer af Det Europæiske Råd, men som stats- og regeringschefer for Unionens medlemsstater, er ikke undergivet Unionens retsinstansers legalitetskontrol (dom af 30.6.1993, Parlamentet mod Rådet og Kommissionen, C-181/91 og C-248/91, EU:C:1993:271, præmis 12).
- 45 Det er imidlertid i denne forbindelse ikke tilstrækkeligt, at en institution, der er angivet som sagsøgt i et søgsmaal, kvalificerer en retsakt som en »afgørelse truffet af [Unionens] medlemsstater« for, at en sådan retsakt kan unddrages den legalitetskontrol, der er indført ved artikel 263 TEUF, såsom i det foreliggende tilfælde retsakter fra Det Europæiske Råd. Det er nemlig derudover væsentligt at undersøge, om den pågældende retsakt, når der henses til dens indhold og samtlige de omstændigheder, der ligger til grund for dens vedtagelse, reelt udgør en afgørelse fra Det Europæiske Råd (dom af 30.6.1993, Parlamentet mod Rådet og Kommissionen, C-181/91 og C-248/91, EU:C:1993:271, præmis 14).

### ***Om ophavsmændene til den anfægtede retsakt***

- 46 På baggrund af disse præciseringer finder Retten, at den anfægtede retsakt i det foreliggende tilfælde formelt er beskrevet i stævningen som den »aftale, der er indgået mellem Det Europæiske Råd og [Republikken] Tyrkiet af 18. marts 2016 med overskriften »Erklæring fra EU og Tyrkiet, 18. marts 2016««, dvs. en retsakt, der henhører under den internationale ret om konventioner. Hvad angår den

legalitetskontrol, som Unionens retsinstanser foretager af retsakter, der henhører under den internationale ret om konventioner, kan denne imidlertid kun vedrøre den retsakt, hvorved en institution påtænker at indgå den pågældende påståede internationale aftale, og ikke aftalen som sådan (jf. i denne retning dom af 3.9.2008, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 286). Sagsøgerens påstand skal derfor forstås således, at den i det væsentlige har til formål at opnå annullation af en retsakt, hvorved Det Europæiske Råd på vegne af Unionen påtænkte at indgå en aftale med Republikken Tyrkiet den 18. marts 2016 (jf. i denne retning dom af 9.8.1994, Frankrig mod Kommissionen, C-327/91, EU:C:1994:305, præmis 17), og hvis indhold blev præsenteret i erklæringen fra EU og Tyrkiet, således som denne blev offentliggjort i form af pressemeddelelse nr. 144/16.

- 47 Det påhviler derfor Retten at undersøge, om erklæringen fra EU og Tyrkiet, således som denne blev offentliggjort i form af denne pressemeddelelse, har afsløret eksistensen af en retsakt, der må tilskrives den institution, som i det foreliggende tilfælde er angivet som sagsøgt, nemlig Det Europæiske Råd, og om denne institution ved denne retsakt har indgået en international aftale, som sagsøgeren kvalificerer som den »omtvistede aftale«, der er vedtaget i strid med artikel 218 TEUF, og som udgør den anfægtede retsakt.
- 48 Da sagsøgeren ved at fremlægge pressemeddelelse nr. 144/16 har konkretiseret den anfægtede retsakt med henblik på anvendelsen af artikel 21, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, skal der foretages en vurdering af den sammenhæng, hvori erklæringen fra EU og Tyrkiet, således som denne blev offentliggjort i form af denne pressemeddelelse, indgår, og af denne erklærings indhold, for at afgøre, om denne pressemeddelelse kan udgøre eller er udtryk for, at der foreligger en retsakt, som kan tilskrives Det Europæiske Råd, og som således er omfattet af den legalitetskontrol, der er fastsat i artikel 263 TEUF (jf. i denne retning dom af 30.6.1993, Parlamentet mod Rådet og Kommissionen, C-181/91 og C-248/91, EU:C:1993:271, præmis 14), i det foreliggende tilfælde en retsakt, der svarer til den anfægtede retsakt, og som vedrører indgåelsen af det, som sagsøgeren kvalificerer som den »omtvistede aftale«.
- 49 Som det fremgår af erklæringen fra EU og Tyrkiet, var mødet af 18. marts 2016 det tredje møde siden november 2015. Hvad angår de to tidligere møder, der blev afholdt henholdsvis den 29. november 2015 og den 7. marts 2016, deltog medlemsstaternes repræsentanter imidlertid i disse møder i deres egenskab af stats- og regeringschefer for Unionens medlemsstater og ikke som medlemmer af Det Europæiske Råd.
- 50 Hvad angår det første møde mellem stats- og regeringscheferne, førte dette møde nemlig til udfærdigelsen af en pressemeddelelse med overskriften »Møde mellem [Unionens] stats- og regeringschefer og [Republikken] Tyrkiet, 29. [november] 2015 – Erklæring fra EU og Tyrkiet«, hvoraf fremgik, at det var »Den Europæiske Unions ledere«, der mødtes med deres »tyrkiske kolleger«.
- 51 Hvad angår det andet møde mellem stats- og regeringscheferne, førte dette møde til udfærdigelsen af en pressemeddelelse med overskriften »Erklæring fra [Unionens] stats- og regeringschefer«, hvoraf fremgik, at det var »[Unionens] stats- og regeringschefer«, der havde mødtes med den tyrkiske premierminister, og at »[d]e [...] på grundlag af de principper, [der var] indeholdt i de supplerende forslag, som Republikken Tyrkiet havde fremsat den 7. marts 2016, var blevet enige om] at tilbagetage alle nye irregulære migranter, der kom[...] fra Tyrkiet til de græske øer, idet [Unionen] dækker omkostningerne, og for hver syrer, som [Republikken] Tyrkiet tilbagetager fra græske øer, at genbosætte en anden syrer fra Tyrkiet i [Unionens] medlemsstater inden for rammerne af de eksisterende tilsagn«.
- 52 Det er i denne sammenhæng, at Kommissionens meddelelse af 16. marts 2016 indgik, og denne meddelelse kan ikke sidestilles med et forslag som omhandlet i artikel 294, stk. 2, TEUF (jf. i denne retning dom af 30.6.1993, Parlamentet mod Rådet og Kommissionen, C-181/91 og C-248/91, EU:C:1993:271, præmis 17 og 18). Det fremgår af denne meddelelse, at »[d]enne nye fase i

samarbejdet mellem EU og Tyrkiet om at tackle migrationskrisen kræver en koordineret indsats fra Grækenland og Tyrkiet med støtte fra Kommissionen, [Unionens] agenturer og partnerorganisationer«, og at »[d]et [...] også [vil] kræve støtte fra medlemsstaterne, både hvad angår udveksling af personale og viljen til at give tilsagn om genbosætning«.

- 53 Erklæringen fra EU og Tyrkiet, således som denne blev offentliggjort efter mødet af 18. marts 2016 i form af pressemeddelelse nr. 144/16, fremstår imidlertid forskellig fra de erklæringer, der tidligere blev offentliggjort efter afholdelsen af det første og det andet møde mellem stats- og regeringscheferne.
- 54 Det fremgår nemlig af pressemeddelelse nr. 144/16, der vedrører mødet af 18. marts 2016, for det første, at erklæringen fra EU og Tyrkiet var resultatet af et møde mellem »medlemmerne af Det Europæiske Råd« og »deres tyrkiske modpart«. Det fremgår for det andet, at det var »medlemmerne af Det Europæiske Råd«, der mødtes med deres tyrkiske modpart, og, for det tredje, at det var »EU og [Republikken] Tyrkiet«, der nåede til enighed om de supplerende indsatsområder, der er redegjort for i denne erklæring. Det skal derfor afgøres, om denne sprogbrug indebærer, således som sagsøgeren har hævdet, at medlemsstaternes repræsentanter deltog i mødet af 18. marts 2016 i deres egenskab af medlemmer af institutionen »Det Europæiske Råd«, eller om de deltog i dette møde i deres egenskab af stats- og regeringschefer for Unionens medlemsstater.
- 55 Retten bemærker i denne forbindelse, at selv om pressemeddelelse nr. 144/16, hvorved erklæringen fra EU og Tyrkiet blev offentliggjort, i den webudgave, som sagsøgeren har fremlagt som bilag til stævningen, er påført angivelsen »Udenrigsanliggender og internationale forbindelser«, som i princippet anvendes i forbindelse med Det Europæiske Råds arbejde, indeholder den pdf-version af denne meddelelse, som Det Europæiske Råd offentliggjorde, ordene »Internationalt topmøde«, som i princippet henviser til de møder, som stats- og regeringscheferne for Unionens medlemsstater holder med repræsentanter for tredjestater. Der kan derfor ikke drages nogen konklusioner på baggrund af disse angivelser.
- 56 Endelig, hvad angår indholdet af erklæringen fra EU og Tyrkiet, synes brugen af udtrykket »medlemmerne af Det Europæiske Råd« og oplysningen om, at det var Unionen, der med Republikken Tyrkiet nåede til enighed om de supplerende indsatsområder, ganske vist at antyde, at repræsentanterne for Unionens medlemsstater i forbindelse med mødet den 18. marts 2016 handlede i deres egenskab af medlemmer af institutionen »Det Europæiske Råd«, og at de til trods for, at denne institution ikke har lovgivningskompetence, således som det fremgår af artikel 15, stk. 1, EU, i retlig henseende besluttede at indgå en aftale med en tredjestat uden for rammerne af den procedure, der er fastsat i artikel 218 TEUF.
- 57 Det Europæiske Råd forklarede imidlertid i sit svar af 18. november 2016, at udtrykket »medlemmerne af Det Europæiske Råd«, der er anvendt i erklæringen EU og Tyrkiet, skal forstås som en henvisning til stats- og regeringscheferne for Unionens medlemsstater, da Det Europæiske Råd er sammensat af denne personkreds. Henvisningen i den nævnte erklæring til den omstændighed, at »EU og [Republikken] Tyrkiet« var blevet enige om visse supplerende indsatsområder, kan i øvrigt forklares ud fra et ønske om at forenkle sprogbrugen i pressemeddelelsen af hensyn til den brede offentlighed.
- 58 Efter denne institutions opfattelse skal udtrykket »EU« i en journalistisk sammenhæng imidlertid forstås som en henvisning til stats- og regeringscheferne for Unionens medlemsstater. Det Europæiske Råd har i denne forbindelse fremhævet den form, hvorunder den i det foreliggende tilfælde omhandlede erklæring fra EU og Tyrkiet blev offentliggjort, nemlig en pressemeddelelse, der som følge af sin art kun har et oplysningsformål, og som ikke har nogen retlig værdi. Sagsøgte har således anført, at pressetjenesten i Rådets generalsekretariat anvender dette oplysningsmedium til at henvende sig til den brede offentlighed. Dette forklarer, at visse af de dokumenter, der blev udbredt via internettet, såsom den af sagsøgeren fremlagte webudgave af pressemeddelelse nr. 144/16, der vedrører erklæringen fra EU og Tyrkiet, er påført et dobbelt brevhoved »Det Europæiske Råd/Rådet

for Den Europæiske Union« og endvidere, at visse dokumenter som følge af uopmærksomhed af og til opføres i forkerte rubrikker på den internetside, som deles af de to institutioner og formanden for Det Europæiske Råd.

- 59 Af hensyn til den tilsigtede målgruppe for et sådant oplysningsmedium anvendes der i den pressemeddelelse, hvori der redegøres for erklæringen fra EU og Tyrkiet, helt bevidst forenkledede formuleringer, ord fra almindelig sprogbrug og forkortelser. Denne popularisering af ordene kan imidlertid ikke anvendes til at foretage retlige og normative vurderinger, og den kan navnlig ikke ændre indholdet eller den retlige karakter af den procedure, som den vedrører, nemlig et internationalt topmøde, således som det fremgår af pdf-versionen af pressemeddelelsen vedrørende erklæringen fra EU og Tyrkiet.
- 60 Det Europæiske Råd har således anført, at den uhensigtsmæssige brug af udtrykket »medlemmerne af Det Europæiske Råd« og af ordet »EU« i en pressemeddelelse, såsom pressemeddelelse nr. 144/16, som indeholder en redegørelse for erklæringen fra EU og Tyrkiet, ikke på nogen måde kan påvirke medlemsstaternes repræsentanters retlige stilling og den rolle, som de varetog i forbindelse med mødet med deres tyrkiske modpart, nemlig i det foreliggende tilfælde i deres egenskab af stats- og regeringschefer, og kan ikke på nogen måde forpligte Unionen. Erklæringen fra EU og Tyrkiet, således som denne blev offentliggjort i form af pressemeddelelse nr. 144/16, udgør reelt ikke mere end en politisk aftale mellem stats- og regeringscheferne for Unionens medlemsstater og deres tyrkiske modpart.
- 61 Når der henses til disse forklaringer fra Det Europæiske Råd og den tvetydighed, der præger udtrykket »medlemmerne af Det Europæiske Råd« og ordet »EU«, der fremgår af erklæringen fra EU og Tyrkiet, således som denne blev offentliggjort i form af pressemeddelelse nr. 144/16, er det nødvendigt at tage de dokumenter, der vedrører mødet af 18. marts 2016, i betragtning for at kunne fastlægge rækkevidden heraf.
- 62 Retten konstaterer imidlertid i denne forbindelse, at de officielle dokumenter, der vedrører mødet af 18. marts 2016, som Det Europæiske Råd har fremlagt på Rettens opfordring, viser, at der parallelt blev afholdt to separate arrangementer, nemlig en samling for denne institution og et internationalt topmøde, som fulgte forskellige retlige, protokollære og organisatoriske retningslinjer, hvilket bekræfter, at de to arrangementer havde en forskellig retlig karakter.
- 63 For det første har Det Europæiske Råd i den besvarelse af Rettens spørgsmål, som det afgav den 18. november 2016, henvist til de forskellige pressemedia, som det har udsendt, og forklaret, at samlingen i Det Europæiske Råd oprindeligt skulle strække sig over to dage, men at det på grund af den indtrådte migrationshændelse blev besluttet kun at tilegne en dag til afholdelsen af denne samling, nemlig den 17. marts 2016, og at erstatte den oprindeligt planlagte anden dag af denne samling i Det Europæiske Råd, nemlig den 18. marts 2016, med et møde mellem stats- og regeringscheferne for Unionens medlemsstater og deres tyrkiske modpart, idet dette møde af omkostnings-, sikkerheds- og effektivitetshensyn blev afholdt i den samme bygning som den, der blev anvendt til Det Europæiske Råds og Rådets møder.
- 64 For det andet fremgår det af den invitation, som formanden for Det Europæiske Råd den 9. marts 2016 sendte til de forskellige medlemsstater i Unionen, at »medlemmerne af Det Europæiske Råd« var inviteret til en samling i Det Europæiske Råd den 17. marts 2016, idet arbejds-sessionen ville finde sted i tidsrummet fra kl. 16:45 til 19:30 efterfulgt af en middag, mens »[Unionens] stats- og regeringschefer og Tyrkiets regeringschef«, hvad angår den 18. marts 2016, ifølge planen skulle ankomme i tidsrummet fra kl. 9:15 til 9:45, hvorefter der kl. 10 ville blive afholdt en »arbejdsfrokost for »[Unionens] stats- og regeringschefer og Tyrkiets regeringschef«. I en skrivelse af 11. marts 2016 fra Rådets generalsekretariat til Republikken Tyrkiets repræsentation ved Den Europæiske Union, beskrives forløbet af mødet af 18. marts 2016 i de samme vendinger, idet Tyrkiets premierminister inviteres til et møde med Unionens stats- og regeringschefer og ikke med medlemmerne af Det Europæiske Råd.

- 65 Hvad angår mødet af 18. marts 2016 fremgår det endvidere af en skrivelse af 18. marts 2016 fra Direktoratet for Protokol og Besøg under Rådets generaldirektorat for »Administration« med overskriften »Arbejdsprogram for protokoltjenesten«, at »medlemmerne af Det Europæiske Råd, Republikken Tyrkiets premierminister og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik« skulle ankomme i ikke-protokollær rækkefølge i tidsrummet fra kl. 12 til 12:45, og at der ville blive budt på en »arbejdsfrokost for medlemmerne af Det Europæiske Råd og den højtstående repræsentant« fra kl. 13, idet den tyrkiske premierministers tilstedeværelse ikke blev nævnt. Det fremgår til gengæld af denne skrivelse, som protokoltjenesten har fremlagt, at deltagerne blev inviteret til en »arbejdssession for stats- og regeringscheferne, [Unionens] højtstående repræsentant og den tyrkiske premierminister«, der ville blive afholdt fra kl. 15, hvilket bekræfter, at det var i denne sidstnævnte egenskab, og ikke i deres egenskab af medlemmer af Det Europæiske Råd, at repræsentanterne for Unionens medlemsstater var blevet inviteret til at møde deres tyrkiske modpart.
- 66 Det fremgår således af disse dokumenter, der officielt blev overbragt til Unionens medlemsstater og Republikken Tyrkiet, at det, uanset den beklageligt tvetydige sprogbrug, der er anvendt i erklæringen fra EU og Tyrkiet, således som denne blev offentliggjort i form af pressemeddelelse nr. 144/16, var i deres egenskab af stats- og regeringschefer for de nævnte medlemsstater, at disse medlemsstaters repræsentanter den 18. marts 2016 afholdt et møde med den tyrkiske premierminister i de lokaler, som Det Europæiske Råd og Rådet deler, nemlig Justus Lipsius-bygningen.
- 67 Den omstændighed, at formanden for Det Europæiske Råd og formanden for Kommissionen, der ikke formelt var blevet inviteret, også var til stede under dette møde, gør det i denne forbindelse ikke muligt at fastslå, at mødet af 18. marts 2016 som følge af, at samtlige medlemmer af Det Europæiske Råd var til stede, blev afholdt mellem Det Europæiske Råd og den tyrkiske premierminister.
- 68 Det Europæiske Råd har nemlig under henvisning til en række dokumenter, som dets formand har fremlagt, anført, at stats- og regeringscheferne for Unionens medlemsstater i praksis overlod det til denne formand at varetage repræsentationen i forbindelse med og koordineringen af forhandlingerne med Republikken Tyrkiet på deres vegne, hvilket forklarer, hvorfor denne formand var til stede under mødet af 18. marts 2016. Formanden for Kommissionen var endvidere til stede, eftersom dette møde udgjorde et led i den fortsatte politiske dialog med Republikken Tyrkiet, som Kommissionen havde indledt i oktober 2015 på den opfordring fra Unionens stats- og regeringschefer, som blev fremsat den 23. september 2015. Som Det Europæiske Råd med føje har anført, henvises der, hvad angår arbejds-sessionen af 18. marts 2016, i disse dokumenter imidlertid udtrykkeligt og gentagne gange til et møde mellem Unionens stats- og regeringschefer og deres tyrkiske modpart og ikke til en samling i Det Europæiske Råd. Det er bl.a. tilfældet for erklæring nr. 151/16 fra formanden for Det Europæiske Råd, der blev offentliggjort umiddelbart efter mødet af 18. marts 2016 med overskriften »Formand Donald Tusks udtalelser efter mødet mellem [Unionens] stats- og regeringschefer og Tyrkiet«.
- 69 Retten finder under disse omstændigheder, at udtrykket »medlemmerne af Det Europæiske Råd« og ordet »EU«, der fremgår af erklæringen fra EU og Tyrkiet, således som denne blev offentliggjort i form af pressemeddelelse nr. 144/16, skal forstås som en henvisning til Unionens stats- og regeringschefer, der, således som det var tilfældet i forbindelse med det første og det andet møde mellem stats- og regeringscheferne, der fandt sted den 29. november 2015 og den 7. marts 2016, mødtes med deres tyrkiske modpart og nåede til enighed om operationelle foranstaltninger med henblik på at genoprette den offentlige orden hovedsageligt på det græske område, idet disse foranstaltninger svarer til dem, der allerede var blevet nævnt eller opregnet i de tidligere erklæringer, som var blevet offentliggjort i form af pressemeddelelser efter afholdelsen af det første og det andet møde mellem Unionens stats- og regeringschefer og deres tyrkiske modpart. Dette bekræftes af den omstændighed, at den erklæring, der blev vedtaget efter afholdelsen af det andet møde mellem stats- og regeringscheferne, som fandt sted den 29. november 2015, ligeledes og konsekvent anvendte ordet

»EU« og udtrykket »europæiske ledere« som en henvisning til repræsentanterne for Unionens medlemsstater, der handlede i deres egenskab af stats- og regeringschefer for de nævnte medlemsstater i forbindelse med mødet af 29. november 2015, der svarede til mødet af 18. marts 2016.

- 70 Det følger af den overordnede sammenhæng, der gik forud for offentliggørelsen på Rådets internetside af pressemeddelelse nr. 144/16, der indeholder en redegørelse for erklæringen fra EU og Tyrkiet, at Det Europæiske Råd som institution for så vidt angår håndteringen af migrationskrisen ikke traf nogen afgørelse om at indgå en aftale med den tyrkiske regering på vegne af Unionen, og at det heller ikke forpligtede Unionen som omhandlet i artikel 218 TEUF. Det Europæiske Råd har derfor ikke vedtaget en retsakt, der svarer til den anfægtede retsakt, således som denne er beskrevet af sagsøgeren, og hvis indhold der er redegjort for i denne pressemeddelelse.
- 71 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at erklæringen fra EU og Tyrkiet, således som denne blev offentliggjort i form af pressemeddelelse nr. 144/16, uafhængigt af, om denne erklæring udgør en politisk erklæring, således som Det Europæiske Råd, Rådet og Kommissionen har hævdet, eller om den derimod, således som sagsøgeren har hævdet, udgør en retsakt, der kan skabe bindende retsvirkninger, ikke kan anses for en retsakt, der er vedtaget af Det Europæiske Råd og heller ikke af en anden af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer, eller som er udtryk for, at der findes en sådan retsakt, som svarer til den anfægtede retsakt.
- 72 Henset til henvisningen i erklæringen fra EU og Tyrkiet til den omstændighed, at »EU og [Republikken] Tyrkiet var nået til enighed om supplerende indsatsområder«, bemærker Retten for fuldstændighedens skyld, at selv om det antages, at det havde været muligt uformelt at indgå en international aftale under mødet af 18. marts 2016, hvilket Det Europæiske Råd, Rådet og Kommissionen har benægtet i det foreliggende tilfælde, ville en sådan aftale skulle tilskrives stats- og regeringscheferne for Unionens medlemsstater og den tyrkiske premierminister.
- 73 Inden for rammerne af et søgsmål, der er anlagt i henhold til artikel 263 TEUF, har Retten imidlertid ikke kompetence til at træffe afgørelse om lovligheden af en international aftale, som medlemsstaterne har indgået (dom af 5.5.2015, Spanien mod Parlamentet og Rådet, C-146/13, EU:C:2015:298, præmis 101).
- 74 Følgelig skal den af Det Europæiske Råd fremsatte indsigelse om manglende kompetence tages til følge, idet det bemærkes, at artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder ikke har til formål at ændre den domstolskontrolordning, der er fastlagt i traktaterne (dom af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 97).
- 75 Da indsigelsen om manglende kompetence skal tages til følge, og da søgsmålet derfor skal forkastes, er det ufornuddent at tage stilling til de anmodninger om intervention, der er fremsat af NQ, NR, NS, NT, NU og NV samt af Kongeriget Belgien, Den Helleniske Republik og Kommissionen.

### **Sagens omkostninger**

- 76 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til det nævnte procesreglements artikel 135, stk. 1, kan Retten imidlertid, når det er påkrævet af rimelighedshensyn, beslutte, at en part, der taber sagen, ud over at bære sine egne omkostninger alene skal betale en brøkdelt af modpartens omkostninger, eller at parten slet ikke skal afholde disse.
- 77 Henset til omstændighederne i den foreliggende sag, herunder navnlig den tvetydige sprogbrug i pressemeddelelse nr. 144/16, finder Retten det rimeligt at fastslå, at hver part bærer sine egne omkostninger.

<sup>78</sup> I henhold til procesreglementets artikel 144, stk. 10, bærer den, der anmoder om intervention, og hovedparterne, såfremt hovedsagen afsluttes, inden der er truffet afgørelse om en anmodning om intervention, hver især de omkostninger, som de har haft i forbindelse med anmodningen om intervention. Følgelig skal NF, Det Europæiske Råd, NQ, NR, NS, NT, NU og NV samt Kongeriget Belgien, Den Helleniske Republik og Kommissionen hver især bære de omkostninger, som de har haft i forbindelse med anmodningerne om intervention.

På grundlag af disse præmisser

bestemmer

RET TEN (Første Udvidede Afdeling):

- 1) **Sagen afvises, idet Retten ikke har kompetence til at påkende den.**
- 2) **Det er uforholdent at træffe afgørelse vedrørende de anmodninger om intervention, der er fremsat af NQ, NR, NS, NT, NU og NV samt af Kongeriget Belgien, Den Helleniske Republik og Europa-Kommissionen.**
- 3) **NQ, NR, NS, NT, NU og NV samt Kongeriget Belgien, Den Helleniske Republik og Kommissionen bærer deres egne omkostninger.**

Således bestemt i Luxembourg den 28. februar 2017.

E. Coulon  
Justitssekretær

I. Pelikánová  
Afdelingsformand