



Samling af Afgørelser

RETTENS KENDELSE (Fjerde Afdeling)

26. oktober 2023*

»Passivitetssøgsmål – regler for institutionerne – fuld anvendelse af Schengenreglerne i Rumænien – forpligtelse til at træffe en afgørelse i henhold til artikel 4 i protokollen om vilkårene og de nærmere bestemmelser for optagelse af Republikken Bulgarien og Rumænien i Den Europæiske Union – status som privilegeret sagsøger – åbenbart, at sagen er retligt ugrundet«

I sag T-244/23,

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 265 TEUF, i det væsentlige nedlagt påstand om dels, at det fastslås, at Rådet for Den Europæiske Union ulovligt har undladt at tage skridt til at træffe en afgørelse om den fulde anvendelse af Schengenreglerne i Rumænien, dels at han tildeles status som privilegeret sagsøger og forbeholdes alle rettigheder, anbringender og søgsmålsmuligheder i forbindelse hermed.

* 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 Europa-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 Schengenspørgsmål (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 til Rådets afgørelse om fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien og Rumænien (herefter »udkast nr. 15218/22«), som 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.
- 21 Sagsøgeren har ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 6. februar 2023 anlagt et søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af Rådets »afgørelse« af 8. december 2022 om ikke at vedtage udkast nr. 15218/22. Dette søgsmål er blevet registreret under sagsnummer T-48/23.
- 22 Ved e-mail af 6. februar 2023 sendte sagsøgeren en opfordring til at handle, der var rettet til Rådet, til en minister, som er medlem af RIA-Rådet, på grundlag af artikel 265, stk. 2, TEUF for at få truffet en afgørelse om den fulde anvendelse af Schengenreglerne i Rumænien i medfør af artikel 4, stk. 2, i protokollen til akten om Rumæniens tiltrædelse af EU. Til støtte for denne anmodning gennemgik han i det væsentlige sagens baggrund og de argumenter, som han havde fremført til støtte for sin annullationspåstand i sag T-48/23. I denne forbindelse gjorde sagsøgeren bl.a. gældende, at lighedsprincippet, princippet om forbud mod forskelsbehandling og princippet om loyalt samarbejde mellem medlemsstaterne var blevet tilsidesat. Han anførte videre, at »eftersom det er godtgjort, at Rumænien opfyldte betingelserne i forbindelse med evalueringsproceduren, kan det ikke afvises at integrere denne medlemsstat alene på grund af en uberettiget indsigelse fra en enkelt [...] medlemsstat«, og at Rådet »skal se bort fra en klart uberettiget indsigelse som omhandlet i bl.a. artikel 4 i protokollen [til akten] om Rumæniens tiltrædelse af EU«.

- 23 Ved e-mail af 13. april 2023 svarede Rådets generaldirektør med ansvar for generel og institutionel politik (GIP) på sagsøgerens henvendelse. Han mindede ham om kravet om enstemmighed i artikel 4, stk. 2, i protokollen til akten om Rumæniens tiltrædelse af EU, som det var nødvendigt at overholde for at kunne træffe en afgørelse i denne artikels forstand. Han forklarede dernæst, at der ikke havde været enstemmig tilslutning til udkast nr. 15218/22 blandt repræsentanterne for de berørte medlemsstater under samlingerne den 8. og den 9. december 2022, og at drøftelserne om den fulde anvendelse af Schengenreglerne i Rumænien som følge heraf ville blive videreført for at opnå den enstemmighed, der kræves i akten om Rumæniens tilslutning til EU.

Sagsøgerens påstande

- 24 Sagsøgeren har i det væsentlige nedlagt følgende påstande:
- Det fastslås, at Rådet uretmæssigt har undladt at tage de fornødne skridt til at træffe en afgørelse om den fulde anvendelse af Schengenreglerne i Rumænien i henhold til artikel 4, stk. 2, i protokollen til akten om Rumæniens tiltrædelse af EU.
 - Sagsøgeren tildeles status som privilegeret sagsøger og forbeholdes alle rettigheder, anbringender og søgsmålsmuligheder i forbindelse hermed.
 - Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

- 25 Det fremgår af artikel 126 i Rettens procesreglement, at når en sag er åbenbart ugrundet, kan Retten til enhver tid beslutte at træffe afgørelse ved begrundet kendelse uden at fortsætte sagens behandling.
- 26 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.
- 27 Artikel 265 TEUF har følgende ordlyd:

»Undlader [en af Unionens institutioner eller et af dens organer, kontorer eller agenturer] i strid med traktaterne at træffe afgørelse, kan medlemsstaterne eller Unionens andre institutioner indbringe klage for Den Europæiske Unions Domstol for at få fastslået denne overtrædelse af traktaten. [...]

[Et passivitetssøgsmål] kan kun antages til behandling, hvis den pågældende institution eller det pågældende organ, kontor eller agentur har været opfordret til at handle. Hvis institutionen, organet, kontoret eller agenturet ikke har taget stilling inden to måneder efter denne opfordring, kan klagen indbringes inden for en frist på yderligere to måneder.

På de i de foregående stykker fastsatte betingelser kan enhver fysisk eller juridisk person indbringe klage til Domstolen over, at en af Unionens institutioner eller et af dens organer, kontorer eller agenturer har undladt at udstede en retsakt til ham, henstillinger og udtalelser dog undtaget.«

- 28 Det skal indledningsvis bemærkes, at et passivitetssøgsmål ifølge retspraksis forudsætter, at der består en forpligtelse til at handle for vedkommende institution, således at en eventuelt foreliggende passivitet er traktatstridig (kendelse af 6.7.1998, Goldstein mod Kommissionen, T-286/97, EU:T:1998:150, præmis 24, og af 6.9.2011, Mugraby mod Rådet og Kommissionen, T-292/09, ikke trykt i Sml., EU:T:2011:418, præmis 34), og at en fysisk eller juridisk person kun kan anlægge sag ved Unionens retsinstanser i medfør af artikel 265, stk. 3, TEUF med henblik på, at det fastslås, at en af Unionens institutioner eller et af dens organer, kontorer eller agenturer i strid med traktaten har undladt at udstede en retsakt, henstillinger og udtalelser dog undtaget, for hvilken denne person er den potentielle adressat, eller som vedkommende kunne anfægte under et annullationssøgsmål (kendelse af 27.11.2012, H-Holding mod Parlamentet, T-672/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:628, præmis 16).
- 29 Med henblik på afgørelsen af, om påstanden om passivitet kan tages til følge, tilkommer det således Retten at undersøge, om den pågældende institution eller det pågældende organ, kontor eller agentur på det tidspunkt, hvor den eller det fik tilsendt opfordringen til handling som omhandlet i artikel 265, stk. 2, TEUF, havde en pligt til at handle i den i opfordringen til handling af sagsøgeren ønskede retning (jf. i denne retning kendelse af 17.7.2020, Wagenknecht mod Det Europæiske Råd, T-715/19, EU:T:2020:340, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 30 I det foreliggende tilfælde skal det herved 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 en afgørelse i henhold til denne artikel (jf. præmis 4 ovenfor).
- 31 Det følger desuden af opbygningen af denne artikel samt af den deri omhandlede afstemning og det deri fastsatte krav om enstemmighed, at repræsentanterne for de berørte medlemsstaters regeringer ikke altid er forpligtet til at træffe en afgørelse i henhold til denne bestemmelse, men i denne henseende råder over en skønsbeføjelse, der udelukker private fra at kræve, at disse repræsentanter og dermed Rådet tager stilling til et bestemt forhold i forbindelse med drøftelserne om et udkast til afgørelse (jf. i denne retning og analogt dom af 14.2.1989, Star Fruit mod Kommissionen, 247/87, EU:C:1989:58, præmis 11, og af 5.9.2023, Parlamentet mod Kommissionen (Visumfritagelse for statsborgere fra De Forenede Stater), C-137/21, EU:C:2023:625, præmis 57-62).
- 32 Det skal i denne forbindelse fremhæves, at Rådets generaldirektør med ansvar for generel og institutionel politik i svaret på sagsøgerens opfordring til at handle af 6. februar 2023 anførte, at det ikke var muligt at efterkomme hans anmodning om, at der blev truffet en afgørelse om den fulde anvendelse af Schengenreglerne i Rumænien, uden at tage hensyn til den afstemning, der medførte, at udkast nr. 15218/22 ikke blev vedtaget, eftersom Rådet ikke retmæssigt kunne se bort fra den manglende enstemmighed blandt repræsentanterne for de berørte medlemsstater, da det ellers ville tilsidesætte betingelserne i artikel 4, stk. 2, i protokollen til akten om Rumæniens tiltrædelse af EU. Det var således begrundet at undlade at træffe en afgørelse under hensyntagen til disse betingelser og dermed at videreføre drøftelserne herom (jf. præmis 23 ovenfor).
- 33 Det må som følge heraf konkluderes, at der på det tidspunkt, hvor sagsøgeren opfordrede Rådet til at handle, ikke forelå nogen forpligtelse for denne institution til at træffe en afgørelse i henhold til artikel 4 i protokollen til akten om Rumæniens tiltrædelse af EU. Det tilkom tværtimod Rådet at tage hensyn til det udtrykkelige krav om enstemmighed i artikel 4 i protokollen til akten om Rumæniens tiltrædelse af EU.

- 34 Det skal endvidere bemærkes, at Rådets formandskab havde udarbejdet udkast nr. 14142/10, nr. 14302/3/11 og nr. 15218/22, og at Rådet derfor ikke undlod at handle inden for rammerne af sine beføjelser, inden søgsmålet blev anlagt, med henblik på at tage de fornødne skridt til at træffe en afgørelse som omhandlet i artikel 4 i protokollen til akten om Rumæniens tiltrædelse af EU, hvilket i det væsentlige var, hvad sagsøgeren efterfølgende opfordrede den til.
- 35 Det er som følge heraf åbenbart, at Rådet – ved at ikke at efterkomme den opfordring til at handle, der var fremsat af sagsøgeren, og uanset om det var i strid med princippet om loyalt samarbejde mellem medlemsstaterne, at en medlemsstat gjorde indsigelse mod vedtagelsen af det pågældende udkast – under alle omstændigheder ikke uretmæssigt undlod at handle i henhold til artikel 4 i protokollen til akten om Rumæniens tiltrædelse af EU, som indgår i den primære ret i lighed med traktaterne.
- 36 Det følger heraf, at Rådet i det foreliggende tilfælde ikke uretmæssigt undlod at træffe afgørelse som omhandlet i artikel 265 TEUF. Det må derfor konkluderes, at det er åbenbart, at den første påstand om, at det i det væsentlige fastslås, at Rådet har udvist passivitet, henset til sine forpligtelser i medfør af artikel 4, stk. 2, i protokollen til akten om Rumæniens tiltrædelse af EU, skal forkastes som retligt ugrundet.
- 37 Med hensyn til den anden påstand, hvormed sagsøgeren i det væsentlige har anmodet om, at han tildeles status som privilegeret sagsøger og forbeholdes alle rettigheder, anbringender og søgsmålsmuligheder i forbindelse hermed, skal det 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.
- 38 Det er derfor ligeledes åbenbart, at den anden påstand skal forkastes som retligt ugrundet.
- 39 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal Rådet frifindes i det hele, idet sagen er åbenbart ugrundet, uden at det er nødvendigt at forkynde stævningen for Rådet.

Sagsomkostninger

- 40 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) Rådet for Den Europæiske Union frifindes, idet sagen er åbenbart ugrundet.

2) Eugen Tomac bærer sine egne omkostninger.

Således bestemt i Luxembourg den 26. oktober 2023.

V. Di Bucci
Justitssekretær

R. da Silva Passos
Afdelingsformand