



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. WAHL
fremsat den 13. maj 2015¹

Sag C-44/14

**Kongeriget Spanien
mod
Europa-Parlamentet
og**

Rådet for Den Europæiske Union

»Forordning (EU) nr. 1052/2013 — oprettelse af det europæiske grænseovervågningssystem (Eurosur) — protokol (nr. 19) om Schengen-reglerne som integreret i Den Europæiske Union — udvikling af bestemmelser i Schengen-reglerne — samarbejde med Irland og Det Forenede Kongerige«

1. Kan en foranstaltning, der udgør en udvikling af de bestemmelser i Schengen-reglerne, som nogle medlemsstater ikke deltager i, etablere en form for samarbejde med disse medlemsstater, og i bekræftende fald på hvilke betingelser?
2. Dette er, i alt væsentligt, det grundlæggende spørgsmål, som rejses i den foreliggende sag, hvor Kongeriget Spanien har nedlagt påstand om, at Domstolen annullerer artikel 19 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1052/2013 af 22. oktober 2013 om oprettelse af det europæiske grænseovervågningssystem (Eurosur)².

I – De retlige rammer

A – Schengenprotokollen

3. Schengenprotokollens artikel 4 bestemmer³:

»Irland og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland [...] kan til enhver tid anmode om at deltage i nogle af eller alle disse regler.

Rådet træffer afgørelse om anmodningen med enstemmighed blandt medlemmerne som nævnt i artikel 1 og repræsentanten for den pågældende stats regering.«

¹ — Originalsprog: engelsk.

² — EUT L 295, s. 11.

³ — Protokol (nr. 19) om Schengenreglerne som integreret i Den Europæiske Union, knyttet til traktaterne (EUT 2012 C 326, s. 290).

4. Den relevante del af Schengenprotokollens artikel 5 bestemmer:

»1. Forslag og initiativer til udbygning af Schengen-reglerne er underlagt de relevante traktatbestemmelser.

Hvis enten Irland eller Det Forenede Kongerige ikke inden for en rimelig tid skriftligt har meddelt Rådet, at de ønsker at deltage, anses i den forbindelse de i artikel 1 nævnte medlemsstater samt Irland eller Det Forenede Kongerige, såfremt en af disse stater ønsker at deltage i de pågældende samarbejdsområder, for at have opnået den bemyndigelse, der er omhandlet i artikel 329 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

2. Hvis enten Irland eller Det Forenede Kongerige i medfør af en afgørelse i henhold til artikel 4 anses for at have givet meddelelse, kan de ikke desto mindre inden tre måneder skriftligt meddele Rådet, at de ikke ønsker at deltage i et sådant forslag eller initiativ. I så fald deltager Irland eller Det Forenede Kongerige ikke i vedtagelsen heraf. [...]

[...]«

B – Forordning nr. 1052/2013

5. I henhold til første betragtning til forordning nr. 1052/2013 er det »nødvendigt at oprette et europæisk grænseovervågningssystem (»Eurosur«) for at øge udvekslingen af oplysninger og det operationelle samarbejde mellem medlemsstaternes nationale myndigheder samt med Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU-medlemsstaternes Ydre Grænser (herefter »agenturet«). Eurosur vil sikre disse myndigheder og agenturet den infrastruktur og de redskaber, der er nødvendige for at forbedre deres situationskendskab og reaktionskapacitet ved EU-medlemsstaternes ydre grænser [...] med henblik på at afsløre, forhindre og bekæmpe ulovlig indvandring og kriminalitet på tværs af grænserne og bidrage til at sikre beskyttelsen af og redde migranternes liv«.

6. I 15. betragtning anføres det, at forordningen »indeholder bestemmelser om samarbejde med tilgrænsende tredjelande, fordi velstruktureret og permanent udveksling af oplysninger og samarbejde med disse lande, navnlig i Middelhavsområdet, er nøglefaktorer for at nå Eurosurs mål«.

7. Derefter fremgår det af 16. betragtning, at forordningen »indeholder bestemmelser om muligheden for et tæt samarbejde med Irland og Det Forenede Kongerige, som kan bidrage til i højere grad at nå målene med Eurosurs mål«.

8. I 20. og 21. betragtning anføres det, at forordningen udgør en udvikling af de bestemmelser i Schengen-reglerne, som Det Forenede Kongerige og Irland ikke deltager i, jf. Rådets afgørelse 2000/365/EF⁴ og Rådets afgørelse 2002/192/EF⁵. Det Forenede Kongerige og Irland deltager således ikke i vedtagelsen af forordningen, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i disse to lande.

4 — EUT L 131, s. 43.

5 — EUT L 64, s. 20.

9. Artikel 19 (»samarbejde med Irland og Det Forenede Kongerige«) bestemmer:

»1. Med henblik på anvendelsen af denne forordning kan udvekslingen af oplysninger og samarbejdet med Irland og Det Forenede Kongerige ske på grundlag af bilaterale eller multilaterale aftaler mellem henholdsvis Irland eller Det Forenede Kongerige og en eller flere nabomedlemsstater eller via regionale netværk på grundlag af disse aftaler. Medlemsstaternes nationale koordinationscentre udgør kontaktpunktet for informationsudvekslingen med de tilsvarende myndigheder i Irland og Det Forenede Kongerige inden for Eurosur. Når disse aftaler er indgået, underrettes Kommissionen herom.

2. De i stk. 1 omhandlede aftaler begrænses til udveksling af følgende oplysninger mellem det nationale koordinationscenter i en medlemsstat og den tilsvarende myndighed i Irland eller Det Forenede Kongerige:

- a) oplysninger, som indgår i en medlemsstats nationale situationsbillede, i det omfang de overføres til agenturet med henblik på anvendelse til det europæiske situationsbillede og det fælles efterretningsbillede af området før grænsen
- b) oplysninger indsamlet af Irland og Det Forenede Kongerige, som er relevante med henblik på det europæiske situationsbillede og det fælles efterretningsbillede af området før grænsen
- c) oplysninger som omhandlet i artikel 9, stk. 9.

3. Oplysninger i forbindelse med Eurosur fra agenturet eller fra en medlemsstat, som ikke er part i en aftale, der er omhandlet i stk. 1, må ikke udveksles med Irland og Det Forenede Kongerige, uden at der foreligger en forhåndsgodkendelse fra agenturet eller den pågældende medlemsstat. Medlemsstaterne og agenturet er omfattet af forbuddet mod at udveksle disse oplysninger med Irland eller Det Forenede Kongerige.

4. Videregivelse eller anden meddelelse til tredjelande eller andre tredjeparter af oplysninger, der er udvekslet i henhold til denne artikel, er forbudt.

5. De i stk. 1 omhandlede aftaler skal indeholde bestemmelser om de finansielle omkostninger ved Irlands og Det Forenede Kongeriges deltagelse i gennemførelsen af disse aftaler.«

II – Retsforhandlinger og parternes påstande

10. Kongeriget Spanien har nedlagt følgende påstande for Domstolen:

- Artikel 19 i forordning nr. 1052/2013 annulleres.
- Europa-Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

11. Europa-Parlamentet og Rådet har nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse.
- Kongerige Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

12. Ved kendelse af 19. maj 2014 har Domstolens præsident givet Irland, Det Forenede Kongerige og Kommissionen tilladelse til at intervenere til støtte for Europa-Parlamentets og Rådets påstande.

III – Retlig bedømmelse

A – Parternes hovedargumenter

13. Først kan det være hensigtsmæssigt at bemærke, at forordning nr. 1052/2013 blev vedtaget på grundlag af artikel 77, stk. 2, litra d), TEUF (nødvendige tiltag til den gradvise udvikling af et integreret system for forvaltningen af de ydre grænser). Ingen af parterne i denne procedure har anfægtet, at anvendelsen af dette retsgrundlag er korrekt. Det er ligeledes ubestridt mellem parterne, at grænsekontrol er en del af Schengen-reglerne, som Irland og Det Forenede Kongerige ikke deltager i. Irland og Det Forenede Kongerige deltog derfor ikke i vedtagelsen af forordning nr. 1052/2013.

14. Kongeriget Spanien har i den foreliggende sag kun fremsat et enkelt ugyldighedsanbringende vedrørende denne forordnings artikel 19. Kongeriget Spanien har i alt væsentligt hævdet, at denne bestemmelse tilsidesætter Schengenprotokollens artikel 4 og 5. Der er fremsat en række argumenter til støtte for denne påstand. Jeg vil sammenfatte og behandle disse argumenter i den rækkefølge, som jeg anser for at være mest logisk.

15. For det første tilsidesætter artikel 19 i forordning nr. 1052/2013 ifølge den spanske regering Schengenprotokollens artikel 5, stk. 1, da den giver Irland og Det Forenede Kongerige mulighed for at deltage i udviklingen af et område under Schengen-reglerne, som disse lande ikke har tilsluttet sig. Domstolen har nemlig fastslået, at Schengenprotokollens artikel 5, stk. 1, kun kan finde anvendelse på forslag og initiativer til udbygning af et område under Schengen-reglerne, som en medlemsstat har fået tilladelse til at deltage i i henhold til samme protokols artikel 4⁶.

16. For det andet har den spanske regering gjort opmærksom på, at Schengenprotokollens artikel 4 fastsætter en særlig procedure for Irlands og Det Forenede Kongeriges deltagelse i Schengen-reglernes bestemmelser, som er en forudsætning for, at de kan deltage i udviklingen af disse regler. Den mener imidlertid, at artikel 19 i forordning nr. 1052/2013 berøver denne bestemmelse dens effektive virkning, idet den indfører en ad hoc-procedure for Irlands og Det Forenede Kongeriges udvikling af en del af Schengen-reglerne, som de ikke deltager i. Dette ville med andre ord indebære en omgåelse af proceduren i artikel 4.

17. For det tredje har den spanske regering hævdet, at en anden fortolkning af Schengenprotokollens artikel 4 og 5 ville være til skade for sammenhængen i det system, som er oprettet ved forordning nr. 1052/2013. Ifølge den spanske regering bliver Eurosur-systemet mere fragmenteret, hvis der eventuelt indgås forskellige aftaler i henhold til denne forordnings artikel 19, og der ville således skulle indføres særlige tilpasningsforanstaltninger for at sikre denne sammenhæng. Domstolen har imidlertid fastslået, at »sammenhængen i Schengen-reglerne og den fremtidige udvikling heraf indebærer, at de stater, som deltager i disse regler, ikke [...] har pligt til at træffe særlige tilpasningsforanstaltninger for de øvrige medlemsstater, som ikke deltager i vedtagelsen af foranstaltninger i tilknytning til de forudgående stadier i denne udvikling«⁷.

18. Europa-Parlamentet og Rådet – støttet af Irland, Det Forenede Kongerige og Kommissionen – har bestridt disse argumenter. Disse parter har fremhævet, at artikel 19 i forordning nr. 1052/2013 indfører muligheden for at oprette en begrænset form for samarbejde mellem på den ene side en eller flere medlemsstater, som deltager i oprettelsen af Eurosur, og på den anden side Irland eller Det Forenede Kongerige. Ifølge disse parter kan dette samarbejde ikke sidestilles med fuld deltagelse i Eurosur-systemet. De har også påpeget, at forordning nr. 1052/2013 giver mulighed for at oprette

6 — Jf. domme Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-77/05, EU:C:2007:803, præmis 54-71) og Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-137/05, EU:C:2007:805, præmis 49 og 50).

7 — Dom Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-482/08, EU:C:2010:631, præmis 49).

former for samarbejde med tilgrænsende tredjelande⁸. De har tilføjet, at det ville være mærkeligt, hvis Irland og Det Forenede Kongerige var dårligere stillet end tilgrænsende tredjelande. Hvad der er vigtigere, er, at et forbud mod enhver form for samarbejde med Irland og Det Forenede Kongerige ifølge disse parter ville være i strid med de medlemsstaters interesser, som deltager i oprettelsen af Eurosur-systemet, da den udveksling af oplysninger, som er tilladt i henhold til artikel 19 i forordning nr. 1052/2013, i sidste ende kan komme hele systemet til gode.

B – *Vurdering af argumenterne*

19. Kernen i den problematik, som er rejst i den foreliggende sag, er i bund og grund, hvorvidt en foranstaltning, der udgør en udvikling af Schengenreglernes bestemmelser (herefter en »Schengen-udbyggende foranstaltning«), som nogle medlemsstater ikke deltager i, gyldigt kan udgøre en form for samarbejde med disse medlemsstater, og i givet fald på hvilke betingelser.

20. Under min behandling af spørgsmålet vil jeg gøre rede for grundene til, at de forskellige argumenter, som den spanske regering har fremsat til støtte for sit anbringende, efter min mening bør afvises.

1. Fastsætter artikel 19, at Irland og Det Forenede Kongerige »deltager« i Eurosur-systemet?

21. Det første argument, som den spanske regering har fremsat, er i alt væsentligt, at artikel 19 i forordning nr. 1052/2013 fastsætter, at Irland og Det Forenede Kongerige »deltager« i Eurosur-systemet, hvilket udgør en tilsidesættelse af Schengenprotokollens artikel 5, stk. 1.

22. For det første skal det bemærkes, at Schengenprotokollen – og navnlig dens artikel 3, 4 og 5 – anvender begrebet »deltagelse« i to betydninger, nemlig som deltagelse i de proceduremæssige aspekter af en Schengen-udbyggende foranstaltning (vedtagelsen af foranstaltningen) og som deltagelse i de materielle aspekter af en Schengen-udbyggende foranstaltning (foranstaltningens anvendelse).

23. Domstolen har allerede i dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Rådet fastslået, at en medlemsstat ikke kan deltage i en Schengen-udbyggende foranstaltning, medmindre den pågældende medlemsstat tidligere har tiltrådt det område under Schengen-reglerne, som foranstaltningen henhører under, eller som den udgør en udvikling af⁹. Domstolen henviste i sin dom specifikt til *vedtagelsen* af foranstaltningen, idet sagsøgeren havde gjort gældende, at Rådet havde tilsidesat Schengenprotokollens artikel 5 ved at udelukke sagsøgeren fra vedtagelsen af forordning nr. 2007/2004¹⁰.

24. For mig er der imidlertid ingen tvivl om, at Domstolens konklusion også finder anvendelse vedrørende en medlemsstats deltagelse i en Schengen-udbyggende foranstaltning *materielle aspekter*. Hvis en medlemsstat ikke har tiltrådt et område under Schengen-reglerne, kan den med andre ord ikke deltage, sammen med og på lige fod med de øvrige medlemsstater, i anvendelsen af en Schengen-udbyggende foranstaltning på grundlag af denne del af reglerne. Denne fortolkning af Schengenprotokollen er også afspejlet i betragtningerne til forordning nr. 1052/2013, idet det fremgår af 20. og 21. betragtning, at Irland og Det Forenede Kongerige »[ikke] deltager [...] i vedtagelsen af denne forordning, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i [disse medlemsstater]«. Tilsyneladende har ingen af parterne i den foreliggende sag anfægtet denne fortolkning af Schengenprotokollen.

8 — Denne forordnings artikel 20.

9 — Jf. i denne retning dom Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-77/05, EU:C:2007:803, præmis 62).

10 — Ibidem, præmis 37.

25. Jeg er derfor i princippet enig med den spanske regering i, at EU-lovgiver ikke kan vedtage en Schengen-udbyggende foranstaltning, som stiller medlemsstater, der ikke deltager i de underliggende Schengen-regler, i den i alt væsentligt eller stort set samme position som medlemsstater, der deltager i disse regler. En Schengen-udbyggende foranstaltning kan med andre ord ikke medføre, hvad der dybest set er en skjult deltagelse af medlemsstater, som ikke har tiltrådt de relaterede Schengen-regler. En sådan foranstaltning ville efter min opfattelse udgøre en tilsidesættelse af både artikel 4 og 5 i Schengenprotokollen, for så vidt som den grundlæggende ville omgå de heri fastlagte procedurer og betingelser for deltagelse¹¹.

26. Når det er sagt, skal jeg dog gøre opmærksom på, at jeg ikke mener, at artikel 19 i forordning nr. 1052/2013 sikrer Irland og Det Forenede Kongerige en position, der er i alt væsentligt eller stort set den samme, som de medlemsstater, der har vedtaget denne forordning, har. Jeg er derfor ikke overbevist om, at denne bestemmelse indfører en *form for deltagelse*, fra Irlands og Det Forenede Kongeriges side, i anvendelsen af Eurosur. Der er en række elementer, som taler imod denne konklusion.

27. For det første deltager Irland og Det Forenede Kongerige, som de to staters regeringer har påpeget, ikke i det centrale formål med forordning nr. 1052/2013, nemlig at fastsætte en »fælles ramme« for udvekslingen af oplysninger og for samarbejdet mellem medlemsstaterne og agenturet for at forbedre situationskendskab ved EU-medlemsstaternes ydre grænser¹². De medlemsstater, som deltager i Eurosur, har med dette mål for øje adgang til alle oplysningerne i »kommunikationsnetværket«¹³ og navnlig til »det europæiske situationsbillede« eller det »fælles efterretningsbillede af området før grænsen«.¹⁴

28. Denne situation står i stærk kontrast til bestemmelserne vedrørende Irlands og Det Forenede Kongeriges situation i forordning nr. 1052/2013. Den pågældende bestemmelse giver nemlig kun mulighed for en begrænset udveksling af oplysninger, under visse betingelser, mellem på den ene side en eller flere medlemsstater og på den anden side Irland eller Det Forenede Kongerige.

29. Det er kun de oplysninger, der er anført i artikel 19, stk. 2, litra a) og c), i forordning nr. 1052/2013, som de medlemsstater, der deltager i de bilaterale eller multilaterale aftaler med Irland og Det Forenede Kongerige, må udveksle. Disse oplysninger vedrører primært data, som er relevante for vurderingen af situationen ved disse to staters eller deres tilstødende staters grænser¹⁵. Desuden må medlemsstater, der deltager i Eurosur, kun give adgang til deres egne oplysninger. Omvendt må oplysninger i forbindelse med Eurosur fra en anden medlemsstat eller agenturet ikke udveksles med Irland eller Det Forenede Kongerige, uden at der foreligger en forhåndsgodkendelse fra den pågældende medlemsstat eller agenturet¹⁶.

30. For det andet – som Rådet og Europa-Parlamentet har fremhævet – gælder Eurosur-systemets øvrige hovedkomponenter, der er anført i artikel 4-7 i forordning nr. 1052/2013, heller ikke for Irland og Det Forenede Kongerige. Disse medlemsstater er f.eks. ikke forpligtet til at oprette nationale koordinationscentre i overensstemmelse med denne forordnings artikel 5. Det kræves heller ikke, at Irland og Det Forenede Kongerige træffer foranstaltningerne i henhold til denne forordnings artikel 14-16 med henblik på at øge deres reaktionskapacitet.

11 — F.eks. fastsætter Schengenprotokollens artikel 4, at Rådet, vedrørende anmodninger fra Irland og Det Forenede Kongerige om at deltage i nogle af eller alle Schengen-regler, træffer afgørelse om anmodningen med *enstemmighed* blandt medlemmerne som nævnt i samme protokols artikel 1 og repræsentanten for den pågældende stats regering. Modsat vedtages Schengen-udbyggende foranstaltninger på grundlag af adskillige bestemmelser i EUF-traktaten [herunder f.eks. denne traktats artikel 77, stk. 2, litra d)] ved den *almindelige lovgivningsprocedure*.

12 — Jf. første betragtning til og artikel 1 i forordning nr. 1052/2013.

13 — Oprettet i henhold til artikel 7 i forordning nr. 1052/2013.

14 — Jf. henholdsvis artikel 10 og 11 i forordning nr. 1052/2013. Jf. desuden denne forordnings artikel 4, stk. 3.

15 — Jf. artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 1052/2013.

16 — Jf. artikel 19, stk. 3, i forordning nr. 1052/2013. Jf. bl.a. oplysningerne fra agenturet i henhold til denne forordnings artikel 12, stk. 2.

31. For det tredje giver den omhandlede bestemmelse kun mulighed for former for samarbejde mellem på den ene side en eller flere medlemsstater og på den anden side Irland og Det Forenede Kongerige. Der gives ikke mulighed for andre former for samarbejde mellem de sidstnævnte og agenturet inden for Eurosursystemet¹⁷. Dette er ikke en ubetydelig detalje, da agenturets arbejde er afgørende for den daglige forvaltning af Eurosursystemet og for dets funktion¹⁸.

32. På baggrund af det ovenstående mener jeg ikke, at den omhandlede bestemmelse kan anses for at indføre en form for deltagelse fra Irlands og Det Forenede Kongeriges side i anvendelsen af Eurosur. Jeg mener følgelig ikke, at artikel 19 i forordning nr. 1052/2013 tilsidesætter Schengenprotokollens artikel 5, stk. 1.

2. Berører artikel 19 Schengenprotokollens artikel 4 dens effektive virkning?

33. Det andet argument, som er fremført af den spanske regering, kræver en analyse af, hvorvidt artikel 19 i forordning nr. 1052/2013 i alt væsentligt berører Schengenprotokollens artikel 4 dens effektive virkning ved at indføre en ad hoc-procedure for deltagelse i udviklingen af en del af Schengen-reglerne, som Irland og Det Forenede Kongerige ikke deltager i. I så fald ville formålet med artikel 4 – at sikre, at medlemsstaterne kan deltage mest muligt i Schengen-reglerne – blive undergravet.

34. Dette argument kræver omhyggelige overvejelser.

35. Jeg forstår, at det er nødvendigt at undgå, at medlemsstater, som ikke deltager i nogle af Schengen-reglerne, får mulighed for at udvælge dele af de relaterede Schengen-udbyggende foranstaltninger efter eget forgodtbefindende og lade hånt om de øvrige. Et uhindret »frit valg på alle hylder« ville – selv inden for dette EU-retlige område, hvor en vis differentiering har været tilladt – passe dårligt med principperne om solidaritet mellem medlemsstaterne og medlemsstaterne lighed for traktaterne, som ligger til grund for det europæiske integrationsprojekt¹⁹. Denne tilgang ville heller ikke stemme overens med formålet med Schengenprotokollens artikel 4, der, som Domstolen har fastslået, består i at sikre, at alle medlemsstater kan deltage mest muligt i Schengen-reglerne²⁰.

36. I det foreliggende tilfælde mener jeg imidlertid ikke, at EU-lovgiver har anvendt en tilgang med »frit valg på alle hylder« med hensyn til samarbejdet med Irland og Det Forenede Kongerige inden for Eurosur-systemet, som kan undergrave formålet med Schengenprotokollens artikel 4.

37. For det første gælder de centrale aspekter af Eurosur-systemet, sådan som jeg har gjort rede for ovenfor i punkt 26-31, ikke for Irland og Det Forenede Kongerige. Artikel 19 i forordning nr. 1052/2013 giver kun mulighed for at oprette begrænsede former for samarbejde inden for anvendelsen af Eurosur.

38. For det andet ville risikoen for at undergrave formålet med Schengenprotokollens artikel 4 efter min mening primært opstå, hvis en Schengen-udbyggende foranstaltning ville give de medlemsstater, som ikke deltager i Schengen-reglerne, en speciel eller særlig stilling, hvor dette ikke primært er i de medlemsstaters interesse, som deltager i denne foranstaltning. Et samarbejde med medlemsstater, som ikke deltager i den Schengen-udbyggende foranstaltning, bør nemlig ikke kun betragtes i forhold til

17 — Jf. i denne henseende artikel 18 i forordning nr. 1052/2013.

18 — Jf. i denne henseende sjette, ottende og niende betragtning til forordningen.

19 — Jf. henholdsvis artikel 3, stk. 3, og artikel 4, stk. 2, TEU.

20 — Dom Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-77/05, EU:C:2007:803, præmis 66 og 67).

disse medlemsstaters nationale interesser. Hvorvidt et sådant samarbejde er hensigtsmæssigt, og i givet fald i hvilken form, er efter min mening hovedsagelig et politisk spørgsmål, som det tilkommer EU-lovgiver at tage stilling til, og som kan gøres til genstand for domstolsprøvelse, der er begrænset til åbenbart urigtige skøn²¹.

39. For så vidt angår forordning nr. 1052/2013 kan jeg uden videre erklære mig enig med de parter, der har fremført det argument, at det også er i de medlemsstaters interesse, som deltager i Eurosur-systemet (og i forlængelse heraf i hele Unionens interesse), at en vis form for udveksling af oplysninger med Irland og Det Forenede Kongerige om situationen ved grænserne er mulig. Et samarbejde med disse lande vil nemlig udvide det geografiske område, som overvåges, og øge mængden af oplysninger, som udveksles, især da både Irlands og Det Forenede Kongeriges grænser er en del af Unionens ydre grænser.

40. Som Det Forenede Kongeriges regering gjorde opmærksom på under retsmødet, er det desuden muligt, at oplysninger, som medlemsstater, der har indgået en aftale med Irland eller Det Forenede Kongerige, modtager fra de sidstnævnte stater, via deres nationale situationsbilleder eventuelt også er til rådighed for de øvrige deltagere i Eurosur. Derfor kan andre medlemsstater også drage fordel, selv om det måske kun er delvis eller indirekte, af indgåelsen af aftaler efter artikel 19 i forordning nr. 1052/2013.

41. For det tredje svarer Spaniens argument i bund og grund til at sige, at Schengenprotokollens artikel 4 og 5 med hensyn til anvendelsen af en Schengen-udbyggende foranstaltning er til hinder for enhver form for samarbejde med medlemsstater, som ikke deltager i den pågældende foranstaltning.

42. Jeg mener, at dette argument er tydeligt fejlbehæftet. Som Kommissionen bemærkede ved brug af en levende metafor, ville det, hvis dette argument blev taget til følge, betyde, at Irland og Det Forenede Kongerige blev en slags »udstødte«, som der på visse områder slet ikke kunne etableres nogen form for forhold til. Denne konsekvens synes at være ude af proportioner, idet den straffer Irland og Det Forenede Kongerige ud over, hvad der er nødvendigt for at tilskynde disse stater til at deltage i Schengen-reglerne og udviklingen af dem. Dette kunne nemlig skabe problemer i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU. Som Kommissionen fremhævede på retsmødet, gælder princippet om loyalt samarbejde for begge parter: Medlemsstater, der ikke deltager i Schengen-reglerne, bør afstå fra at træffe foranstaltninger, som kan hæmme udviklingen af disse regler, mens medlemsstater, der deltager i Schengen-reglerne, bør respektere og bistå medlemsstater, der har besluttet at stå uden for.

43. Denne fortolkning af Schengenprotokollen ville desuden også straffe de øvrige medlemsstater og EU som helhed, da samarbejde med medlemsstater, der ikke deltager i en del af Schengen-reglerne, som nævnt ovenfor i punkt 39 og 40, meget vel kan være nyttigt og ønskværdigt med henblik på at forbedre de relaterede Schengen-foranstaltningers effektivitet. Endelig har jeg svært ved at godtage, at en Schengen-udbyggende foranstaltning lovligt kan give anledning til samarbejde med tilstødende tredjelande²², men ikke med de EU-medlemsstater, som ikke deltager heri. Jeg er enig med de parter, som har hævdet, at disse EU-medlemsstater ikke må stilles værre end stater uden for EU²³. Jeg behøver dårligt nok at bemærke, at Spaniens argument – eftersom artikel 19 og 20 i forordning nr. 1052/2013 er stort set ens – tilsyneladende indebærer, at den sidstnævnte bestemmelse har indført en ad hoc-procedure for deltagelse, som er til fordel for tilstødende tredjelande. Dette ville være en mærkelig konklusion.

21 — Jf. i denne retning, generelt, generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse SAM Schiffahrt og Stapf (C-248/95 og C-249/95, EU:C:1997:92, punkt 23 og 24); også nævnt i generaladvokat Bots forslag til afgørelse Spanien mod Rådet (C-274/11 og C-295/11, EU:C:2012:782, punkt 27).

22 — Jf. artikel 20 i forordning nr. 1052/2013 samt 15. betragtning til denne forordning.

23 — Med den nævneværdige undtagelse af de medlemsstater uden for EU, som er en del af Schengen-området, nemlig Island, Liechtenstein, Norge og Schweiz. Jf. 22.-24. betragtning til forordning nr. 1052/2013.

44. Af disse grunde mener jeg ikke, at artikel 19 i forordning nr. 1052/2013 berører Schengenprotokollens artikel 4 dens effektive virkning.

3. Forstyrrer artikel 19 Eurosur-systemets sammenhæng?

45. Det står nu tilbage at undersøge den spanske regerings sidste argument vedrørende en påstået svækkelse af Eurosur-systemets sammenhæng. Ifølge dette argument ville det øge dette systems fragmentering og forpligte Unionen til at vedtage særlige tilpasningsforanstaltninger af finansiell og administrativ karakter, hvis der fandtes forskellige aftaler med Irland og Det Forenede Kongerige.

46. Jeg må først og fremmest sige, at dette argument ikke forekommer mig at være helt klart. Jeg forstår det således, at den spanske regering mener, at indgåelsen af forskellige aftaler med Irland og Det Forenede Kongerige potentielt kan gøre Eurosur-systemets funktion mindre effektiv og smidig.

47. Hvad dette angår ville jeg ikke tøve med at anse enhver bestemmelse i en Schengen-udbyggende foranstaltning, som giver en medlemsstat, der ikke deltager heri, mulighed for, med sin adfærd, at påvirke denne foranstaltnings anvendelse eller gennemførelse, for uforenelig med Schengenprotokollens artikel 4 og 5.

48. Jeg kan dog ikke se, hvorfor dette ville være tilfældet for Irlands og Det Forenede Kongeriges vedkommende i henhold til forordning nr. 1052/2013, hvilket den spanske regering heller ikke har forklaret. Jeg er ikke overbevist om, at indgåelsen af forskellige aftaler i henhold til denne forordnings artikel 19 kan indebære en risiko for Eurosur-systemets korrekte og effektive funktion.

49. Det er korrekt, at de medlemsstater, der har indgået aftaler med Irland eller Det Forenede Kongerige, muligvis ikke vil kunne udveksle alle de oplysninger, som de har fået på grundlag af disse aftaler, via Eurosurs kommunikationsnetværk. Selv om disse yderligere oplysninger kan være mere eller mindre nyttige for de medlemsstater, der modtager dem, påvirker de dog tilsyneladende ikke disse medlemsstaters evne eller tilskyndelse til at opfylde deres forpligtelser inden for Eurosur-systemet. Derfor ville det på ingen måde påvirke de medlemsstaters position, som deltager i Eurosur, og som ikke har indgået nogen aftale med Irland eller Det Forenede Kongerige, i en negativ retning. Som anført ovenfor vil de, om noget, sandsynligvis drage fordel heraf²⁴.

50. Desuden indeholder artikel 19 i forordning nr. 1052/2013 selv to beskyttelseskláusuler i dette øjemed. Artikel 19, stk. 1, angiver specifikt, at Kommissionen skal underrettes om aftaler, der er indgået i henhold til denne bestemmelse. Det åbenbare formål med denne bestemmelse er at undgå problemer, der måtte opstå på grund af indgåelsen af sådanne aftaler. Såfremt der vedrørende nogen af disse aftaler opstår tvivl om foreneligheden med det system, som er indført ved forordning nr. 1052/2013, ville Kommissionen have ret til at indlede en traktatbrudssag mod den ansvarlige medlemsstat.

51. En anden beskyttelseskláusul indgår i artikel 19, stk. 4, hvorefter »[v]ideregivelse eller anden meddelelse til tredjelande eller andre tredjeparter af oplysninger, der er udvekslet i henhold til [artikel 19], er forbudt«. Denne bestemmelse synes at være i stand til at sikre fortroligheden af de oplysninger, som udveksles med Irland og Det Forenede Kongerige.

24 — Jf. ovenfor, punkt 40 i dette forslag til afgørelse.

52. Derfor vil det efter min mening ikke føre til fragmentering af Eurosur-systemet, at der indgås aftaler efter artikel 19 i forordning nr. 1052/2013. Det vil snarere være den uundgåelige konsekvens af de Schengen-relaterede bestemmelser i den primære EU-ret. Om noget forsøger artikel 19 at begrænse og rationalisere denne fragmentering ved at indføre en række specifikke, gennemsigtige betingelser for indgåelsen af bilaterale og multilaterale aftaler uden for Eurosur-området. Hvis der ikke fandtes en bestemmelse som artikel 19, ville medlemsstaterne have endnu friere hænder til at indgå internationale aftaler om udveksling af oplysninger vedrørende grænseovervågning.

53. Når det er sagt, bemærker jeg, at den spanske regering heller ikke har forklaret, *hvilken* form for særlige tilpasningsforanstaltninger Den Europæiske Union skulle vedtage for at sikre Eurosur-systemets sammenhæng, hvis der blev indgået aftaler i henhold til artikel 19 i forordning nr. 1052/2013.

54. Det står klart, at Den Europæiske Union ikke ville skulle træffe særlige tilpasningsforanstaltninger vedrørende omkostningerne som følge af de i artikel 19 i forordning nr. 1052/2013 omhandlede aftaler. I henhold til stk. 5 skal disse aftaler »indeholde bestemmelser om de finansielle omkostninger ved Irlands og Det Forenede Kongeriges deltagelse i gennemførelsen af disse aftaler«.

55. Under alle omstændigheder mener jeg, at den spanske regerings henvisning til Domstolens praksis i denne forbindelse er baseret på en ukorrekt læsning af denne praksis. Ganske vist fastslog Domstolen i dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Rådet, at medlemsstater, som vedtager en Schengen-udbyggende foranstaltning, ikke har pligt til at træffe særlige tilpasningsforanstaltninger for de øvrige medlemsstater, som ikke deltager i denne foranstaltning eller de relaterede Schengen-regler²⁵. Dette betyder dog ikke, at de *ikke må* gøre dette, såfremt vedtagelsen af tilpasningsforanstaltninger kunne være hensigtsmæssig eller gavnlig for udviklingen af Schengen-reglerne.

56. Henset til det ovenstående mener jeg også, at det tredje argument, som Kongeriget Spanien har fremført til støtte for sit anbringende, må afvises.

C – Afsluttende bemærkninger

57. Jeg vil gerne sammenfatte det ovenstående i en mere overordnet konklusion.

58. Jeg er ikke overbevist om, at en Schengen-udbyggende foranstaltning, som nogle medlemsstater ikke deltager i, ikke kan oprette en form for samarbejde med disse medlemsstater. En form for samarbejde med disse kan derimod være ønskværdigt, såfremt dette sandsynligvis vil gøre det system, som herved oprettes, mere effektivt.

59. Der er dog nogle betingelser, som skal overholdes, for at dette samarbejde er i overensstemmelse med reglerne i Schengenprotokollen. Uden at jeg vil påstå at være udtømmende, mener jeg, at følgende betingelser er særlig vigtige.

60. For det første kan det samarbejde, der etableres, ikke udgøre en skjult deltagelse i foranstaltningens anvendelse, som ville være en omgåelse af de betingelser og procedurer, der er fastlagt i Schengenprotokollens artikel 4 og 5. Jeg finder det vanskeligt at opstille et klart kriterium, hvormed der kan sondres mellem deltagelse og samarbejde. Hvad dette angår er det dog tilsyneladende særlig relevant, hvorvidt de medlemsstater, som ikke deltager i den Schengen-udbyggende foranstaltning, stilles i alt væsentligt eller stort set i samme position som medlemsstater, der deltager i foranstaltningen.

25 — Ovenfor, fodnote 7.

61. For det andet bør dette samarbejde ikke være resultatet af en tilgang med »frit valg på alle hylder«, som ville være i strid med formålet med disse bestemmelser, nemlig at tilskynde til alle medlemsstaters størst mulige deltagelse i Schengen-reglerne og deres udvikling. Et samarbejde med medlemsstater, som ikke deltager i den Schengen-udbyggende foranstaltning, bør primært betragtes i forhold til de medlemsstaters interesser, som deltager i den pågældende foranstaltning.

62. For det tredje bør dette samarbejde ikke bringe de medlemsstater, som ikke deltager i den pågældende foranstaltning, i en position, hvor de med deres adfærd ville kunne påvirke det ved foranstaltningen oprettede systems korrekte og effektive funktion.

63. Jeg mener dog ikke, at artikel 19 i forordning nr. 1052/2013 giver mulighed for et samarbejde med medlemsstater, der ikke deltager i Eurosur-systemet, som rejser nogle af disse tvivlsspørgsmål vedrørende forenelighed med Schengenprotokollen.

IV – Sagens omkostninger

64. I henhold til Domstolens procesreglements artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Europa-Parlamentet og Rådet har nedlagt påstand om, at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og dette har tabt sagen, bør det pålægges Kongeriget Spanien at betale sagens omkostninger.

65. I henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer de medlemsstater, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Irland, Det Forenede Kongerige og Kommissionen bør derfor bære deres egne omkostninger.

V – Forslag til afgørelse

66. Henset til det anførte foreslår jeg, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

- »– Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union frifindes.
- Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.
- Irland, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland samt Europa-Kommissionen bærer deres egne omkostninger.«