



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

8. september 2015*

»Annulationsøgsmål — forordning (EU) nr. 1052/2013 — passage af de ydre grænser — Eurosur-systemet — udvikling af Schengenreglernes bestemmelser — deltagelse — samarbejde med Irland og Det Forenede Kongerige — gyldighed«

I sag C-44/14,

angående et annulationsøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 27. januar 2014,

Kongeriget Spanien ved A. Rubio González, som befuldmægtiget,

sagsøger,

mod

Europa-Parlamentet ved D. Moore, S. Alonso de Leon og A. Pospíšilová Padowska, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

Rådet for Den Europæiske Union ved M. Chavrier, F. Florindo Gijón, M.-M. Joséphidès og P. Plaza García, som befuldmægtigede,

sagsøgte,

støttet af:

Irland ved E. Creedon, G. Hodge og A. Joyce, som befuldmægtigede, bistået af barrister G. Gilmore,

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved L. Christie, som befuldmægtiget, bistået af barrister J. Holmes,

Europa-Kommissionen ved J. Baquero Cruz og G. Wils, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenienter,

har

* Processprog: spansk.

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen (refererende dommer), A. Ó Caoimh, C. Vajda, S. Rodin og K. Jürimäe, samt dommerne E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, J. L. da Cruz Vilaça og F. Biltgen,

generaladvokat: N. Wahl

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 17. marts 2015,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 13. maj 2015,

afsagt følgende

Dom

- 1 I stævningen har Kongeriget Spanien nedlagt påstand om annullation af artikel 19 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1052/2013 af 22. oktober 2013 om oprettelse af det europæiske grænseovervågningsystem (Eurosur) (EUT L 295, s. 11, herefter »Eurosur-forordningen«).

Retsforskrifter

Afgørelse 2000/365/EF

- 2 I henhold til artikel 4 i protokol (nr. 19) om Schengenreglerne som integreret i Den Europæiske Union (herefter »Schengenprotokollen«) vedtog Rådet for Den Europæiske Union den 29. maj 2000 afgørelse 2000/365/EF om anmodningen fra Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland om at deltage i visse bestemmelser i Schengenreglerne (EFT L 131, s. 43).
- 3 Denne afgørelses artikel 1 opregner de bestemmelser i Schengenreglerne, som Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland deltager i. Bestemmelserne i Schengenreglerne vedrørende passage af de ydre grænser er ikke blandt de således opregnede bestemmelser.

Afgørelse 2002/192/EF

- 4 I henhold til Schengenprotokollens artikel 4 vedtog Rådet den 28. februar 2002 afgørelse 2002/192/EF om anmodningen fra Irland om at deltage i visse bestemmelser i Schengenreglerne (EFT L 64, s. 20).
- 5 Denne afgørelses artikel 1 opregner de bestemmelser i Schengenreglerne, som Irland deltager i. Bestemmelserne i Schengenreglerne vedrørende passage af de ydre grænser er ikke blandt de således opregnede bestemmelser.

Eurosur-forordningen

6 Følgende fremgår af 16., 20. og 21. betragtning til Eurosur-forordningen:

»(16) Denne forordning 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 [Eurosur].

[...]

(20) Denne forordning udgør en udvikling af de bestemmelser i Schengenreglerne, som Det Forenede Kongerige ikke deltager i, jf. [afgørelse 2000/365]; Det Forenede Kongerige deltager derfor ikke i vedtagelsen af denne forordning, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Det Forenede Kongerige.

(21) Denne forordning udgør en udvikling af de bestemmelser i Schengenreglerne, som Irland ikke deltager i, jf. [afgørelse 2002/192]; Irland deltager derfor ikke i vedtagelsen af denne forordning, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Irland.«

7 Denne forordnings artikel 1 fastsætter:

»I denne forordning fastsættes en fælles ramme for udvekslingen af oplysninger og for samarbejdet mellem medlemsstaterne og [Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU-medlemsstaternes Ydre Grænser, herefter »agenturet«] for at forbedre situationskendskab og øge 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 (»Eurosur«).«

8 Med overskriften »Eurosur-rammen« bestemmes det i nævnte forordnings artikel 4, stk. 1-3:

»1. Med henblik på udvekslingen af oplysninger og samarbejdet på området grænseovervågning og under hensyntagen til nuværende mekanismer til udveksling af oplysninger og samarbejde anvender medlemsstaterne og agenturet Eurosurrammen, der består af følgende enkeltdele:

- a) de nationale koordinationscentre
- b) nationale situationsbilleder
- c) et kommunikationsnetværk
- d) et europæisk situationsbillede
- e) et fælles efterretningsbillede af området før grænsen
- f) en fælles anvendelse af overvågningsværktøjer.

[...]

3. Agenturet giver via kommunikationsnetværket de nationale koordinationscentre ubegrænset adgang til det europæiske situationsbillede og til efterretningsbilledet af området før grænsen.«

9 Samme forordnings artikel 9, stk. 9 og 10, præciserer:

»9. De nationale koordinationscentre i nabomedlemsstater udveksler indbyrdes, direkte og i næsten realtid, situationsbilleder af tilstødende afsnit af de ydre grænser i forbindelse med følgende aspekter:

- a) hændelser og andre betydelige begivenheder, der er indeholdt i begivenhedslaget
- b) analyserapporter om den taktiske risiko som indeholdt i analyselaget.

10. De nationale koordinationscentre i nabomedlemsstater kan indbyrdes, direkte og i næsten realtid, udveksle situationsbilleder af tilstødende afsnit af de ydre grænser i forbindelse med position og status for samt arten af egne ressourcer, der opererer i tilstødende afsnit af de ydre grænser i henhold til indsatslaget.«

10 Artikel 14-16 i Eurosur-forordningen fastsætter de regler, der gælder for reaktionskapaciteten ved medlemsstaternes ydre grænser.

11 Forordningens artikel 19 med overskriften »Samarbejde med Irland og Det Forenede Kongerige« har følgende ordlyd:

»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.«

Parternes påstande og retsforhandlingerne ved Domstolen

- 12 Kongeriget Spanien har nedlagt følgende påstande:
- Eurosur-forordningens artikel 19 annulleres.
 - Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 13 Parlamentet og Rådet har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
 - Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 14 Ved kendelse af 19. maj 2014 har Domstolens præsident givet Irland, Det Forenede Kongerige og Kommissionen tilladelse til at intervenere til støtte for Parlamentets og Rådets påstande.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

- 15 Til støtte for søgsmålet har Kongeriget Spanien fremsat et enkelt anbringende om tilsidesættelse af Schengenprotokollens artikel 4, sammenholdt med artikel 5.
- 16 Denne medlemsstat har i denne henseende anført, at Eurosur-forordningens artikel 19 er i strid med disse bestemmelser, for så vidt som den – uden for denne protokols artikel 4 – indfører en ad hoc-procedure for Irlands og Det Forenede Kongeriges deltagelse i denne forordning gennem samarbejdsaftaler.
- 17 Ifølge Kongeriget Spanien er Irlands og Det Forenede Kongeriges associering til Eurosur-systemet som fastsat i Eurosur-forordningens artikel 19 en form for deltagelse i Schengenprotokollens forstand, eftersom disse medlemsstaters samarbejde i dette system udgør en deltagelse i gennemførelsen af denne forordning, og at integreringen af disse medlemsstater i udvekslingen af oplysninger placerer dem i en fælles ramme for udvekslingen af oplysninger, og for det samarbejde, som den nævnte forordning i henhold til artikel 1 tilsigter at indføre. Enhver sondring mellem Irlands og Det Forenede Kongeriges associering til Eurosur-systemet og en deltagelse i Schengenprotokollens forstand er derfor kunstig.
- 18 At anerkende lovligheden af at indføre en ad hoc-procedure for deltagelse ville desuden fratage Schengenprotokollens artikel 4 dens effektive virkning, idet en medlemsstat, som er blevet nægtet tilladelse til at deltage i vedtagelsen af en foranstaltning til udbygning af Schengenreglerne – uanset denne nægtelse – vil kunne deltage i denne foranstaltning ved hjælp af denne ad hoc-procedure. Denne ordning er derfor uforenelig med Domstolens løsning i domme Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-77/05, EU:C:2007:803) og Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-137/05, EU:C:2007:805).
- 19 Kongeriget Spanien har ligeledes henvist til, at Domstolen i dom Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-482/08, EU:C:2010:631) har fastslået, at de medlemsstater, der deltager i Schengenreglerne, ikke er forpligtede til at træffe særlige tilpasningsforanstaltninger for de øvrige medlemsstater.
- 20 Ifølge Kongeriget Spanien tilsidesætter Eurosur-forordningens artikel 19 i øvrigt i særlig alvorlig grad Schengenprotokollens artikel 4, eftersom den behandler Irland og Det Forenede Kongerige som tredjelande, den stiller disse to medlemsstater i en gunstigere situation end de øvrige medlemsstater,

de i denne artikel 19 nævnte aftaler indeholder bestemmelser om de finansielle omkostninger ved deres gennemførelse, og det system, der er gennemført med disse aftaler, fører til en fragmentering af forvaltningen af passagen af de ydre grænser. EU-lovgiver har således herved ulovligt skabt en særlig situation, som den primære EU-ret ikke tager højde for, og som er til hinder for det mål, der forfølges med Schengenprotokollens artikel 4.

- 21 Parlamentet, Rådet, Irland og Det Forenede Kongerige har anført, at ordet »deltagelse« anvendes i Schengenprotokollen som betegnelse for både deltagelse i vedtagelsen af de Schengenudbyggende foranstaltninger og deltagelse i anvendelsen af de allerede vedtagne bestemmelser, der vedrører disse regler. Irland og Det Forenede Kongerige har imidlertid ikke deltaget i vedtagelsen af Eurosur-forordningen og deltager heller ikke i dens anvendelse, sådan som der er henvist til i 20. og 21. betragtning til denne forordning.
- 22 Ifølge Parlamentet, Rådet, Irland, Det Forenede Kongerige og Kommissionen foreskriver nævnte forordnings artikel 19 reelt kun en form for begrænset samarbejde, som gør det lettere i højere grad at nå målene med Eurosur, uden at Irland og Det Forenede Kongerige sidestilles med de stater, som deltager i Schengenreglernes bestemmelser vedrørende passage af de ydre grænser. De forskellige begrænsninger, som danner rammen for rækkevidden af de i denne artikel 19 nævnte aftaler, indebærer nemlig, at disse ikke kan føre til, at Irland og Det Forenede Kongerige placeres inden for den fælles ramme, der er indført med samme forordning.
- 23 Parlamentet og Kommissionen har bl.a. gjort gældende, at Schengenprotokollens artikel 4 og 5 udelukkende tager sigte på at regulere de situationer, hvor Irland eller Det Forenede Kongerige anmoder om at deltage i et område under Schengenreglerne, og ikke disse medlemsstaters stilling, når de ikke har taget et sådant skridt.
- 24 Den løsning, der er foreslået af Kongeriget Spanien, medfører i øvrigt, ifølge Parlamentet og Det Forenede Kongerige, at Irland og Det Forenede Kongerige behandles med mere mistillid end tredjelande.
- 25 Endelig har Rådet, Det Forenede Kongerige og Kommissionen bestridt den af Kongeriget Spanien fremførte argumentation, hvorefter Eurosur-forordningens artikel 19 fører adskillige skadelige virkninger med sig, idet disse procesdeltagere navnlig har gjort gældende, at den kompleksitet, der kan følge af indgåelsen af en samarbejdsaftale, ikke sætter Schengenprotokollens formål på spil og udgør en integrerende del af den virkelighed, der kendetegner det forstærkede samarbejde inden for Schengen-området, og af ønsket om samarbejde med tilgrænsende tredjelande og de ikke-deltagende medlemsstater, der er mere begrænset.

Domstolens bemærkninger

- 26 Det bemærkes, at Schengenprotokollens artikel 1 bemyndiger 25 medlemsstater, hvoriblandt hverken Irland eller Det Forenede Kongerige figurerer, til at indlede et forstærket indbyrdes samarbejde på de områder, der er omfattet af Schengenreglerne.
- 27 Idet Irland og Det Forenede Kongerige ikke deltager i alle Schengenreglernes bestemmelser, befinder disse to medlemsstater sig i en særlig situation, som Schengenprotokollen tager hensyn til i to henseender (jf. i denne retning dom Det Forenede Kongerige mod Rådet, C-77/05, EU:C:2007:803, præmis 57).
- 28 For det første giver denne protokols artikel 4 ret til at anmode om til enhver tid at deltage i nogle af eller alle de Schengenregler, som er gældende på tidspunktet for anmodningen om deltagelse. For det andet giver nævnte protokols artikel 5, som regulerer vedtagelse af forslag og initiativer til udbygning af disse regler, de nævnte medlemsstater mulighed for at vælge, om de ønsker at deltage eller ej i

vedtagelsen af denne type foranstaltning, hvilket kun er en valgmulighed for disse medlemsstater, når denne foranstaltning ligger inden for et område under Schengenreglerne, som den pågældende medlemsstat har tiltrådt i henhold til samme protokols artikel 4, eller når den nævnte foranstaltning udgør en udbygning af et sådant område (jf. i denne retning domme Det Forenede Kongerige mod Rådet, C-77/05, EU:C:2007:803, præmis 58, 62 og 65, og Det Forenede Kongerige mod Rådet, C-482/08, EU:C:2010:631, præmis 61).

- 29 I denne forbindelse skal det fremhæves, at det er ubestridt, at selv om Irland og Det Forenede Kongerige i henhold til Schengenprotokollens artikel 4 og afgørelse 2003/365 og 2002/192 deltager i visse af Schengenreglernes bestemmelser, omfatter denne deltagelse ikke bestemmelserne i disse regler vedrørende passage af de ydre grænser.
- 30 Irland og Det Forenede Kongerige kan således først deltage i de gældende bestemmelser i Schengenreglerne på dette område, eller i vedtagelsen af forslag og initiativer til udbygning af disse regler henhørende under dette område, efter at den pågældende medlemsstat har fremsat en anmodning herom, og som Rådet derefter har accepteret i overensstemmelse med den procedure, der er fastsat i Schengenprotokollens artikel 4.
- 31 Det følger heraf, at EU-lovgiver ikke gyldigt kan indføre en procedure, der er forskellig fra den, der er fastsat i denne protokols artikel 4, uanset om der sker en skærpelse eller lempelse af denne med henblik på at bemyndige Irlands eller Det Forenede Kongeriges deltagelse i sådanne bestemmelser eller i vedtagelsen af sådanne forslag og initiativer (jf. i denne retning dom Parlamentet mod Rådet, C-133/06, EU:C:2008:257, præmis 56).
- 32 På samme måde kan EU-lovgiver ikke for medlemsstaterne fastsætte muligheden for at indgå indbyrdes aftaler med en sådan virkning.
- 33 I den foreliggende sag fastsætter Eurosur-forordningens artikel 19, som udgør en udbygning af Schengenreglerne på området for passage af de ydre grænser, mulighed for at indlede et samarbejde om udveksling af oplysninger på grundlag af bilaterale eller multilaterale aftaler mellem Irland eller Det Forenede Kongerige og en eller flere nabomedlemsstater, uden at det kræves, at Rådet på forhånd, på grundlag af Schengenprotokollens artikel 4, har vedtaget en afgørelse med henblik på at bemyndige dette samarbejde.
- 34 Henset til disse aftalers genstand giver Eurosur-forordningens artikel 19 ikke Irland eller Det Forenede Kongerige mulighed for at deltage i vedtagelsen af et forslag eller et initiativ til udbygning af Schengenreglerne på området for passage af de ydre grænser.
- 35 For så vidt som de nævnte aftaler tilsigter at etablere et samarbejde mellem Irland eller Det Forenede Kongerige og en eller flere nabomedlemsstater, er det derimod nødvendigt, for at vurdere grundlaget for det ene anbringende, som Kongeriget Spanien har påberåbt sig til støtte for søgsmålet, at afgøre, om dette samarbejde kan betragtes som »deltagelse« i Eurosur-forordningens bestemmelser som omhandlet i Schengenprotokollens artikel 4.
- 36 I denne henseende skal det indledningsvis bemærkes, at det for det første fremgår af 20. og 21. betragtning til Eurosur-forordningen, at denne forordning ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Irland og Det Forenede Kongerige, og at nævnte forordnings artikel 19 for det andet fastsætter, at kun de i denne artikel nævnte aftaler har til formål at ændre denne situation.
- 37 Det følger endvidere af Eurosur-forordningens artikel 1 og 4, at der i forordningen fastsættes en fælles ramme for udvekslingen af oplysninger og for samarbejdet mellem medlemsstaterne og agenturet, der består af de seks enkeltdele, som er anført i denne forordnings artikel 4, stk. 1. De aftaler, der er nævnt i forordningens artikel 19, vedrører imidlertid, i medfør af samme forordnings artikel 19, stk. 2,

udelukkende to af de seks enkeltdele, eftersom de giver mulighed for udveksling af oplysninger mellem nationale koordinationscentre alene i de medlemsstater, der har indgået en sådan aftale om oplysninger, som indgår i disse medlemsstaters nationale situationsbillede.

- 38 Denne begrænsning af genstanden for de aftaler, der er nævnt i Eurosur-forordningens artikel 19, indebærer i særdeleshed, således som generaladvokaten har anført i punkt 27 og 31 i forslaget til afgørelse, at disse aftaler ikke kan etablere forbindelser mellem Irland eller Det Forenede Kongerige og agenturet, og at enhver direkte adgang til kommunikationsnetværket, til det europæiske situationsbillede og til efterretningsbilledet af området før grænsen, som de øvrige medlemsstater i medfør af nævnte forordnings artikel 4, stk. 3, har ubegrænset adgang til, og som udgør kernen i den fælles ramme, der er indført ved samme forordning, ligeledes udelukkes.
- 39 De aftaler, der er nævnt i Eurosur-forordningens artikel 19, kan i øvrigt ikke omhandle denne forordnings operationelle del, dvs. reaktionskapaciteten ved medlemsstaternes ydre grænser, som omhandles i nævnte forordnings artikel 14-16.
- 40 Endelig skal det bemærkes, at de oplysninger, der kan videregives til Irland og Det Forenede Kongerige på grundlag af de aftaler, der er nævnt i Eurosur-forordningens artikel 19, identificeres nøjagtigt i denne forordnings artikel 19, stk. 2 og 3. Navnlig kan hverken de oplysninger, som er omhandlet i forordningens artikel 9, stk. 10, eller oplysninger i forbindelse med Eurosur fra agenturet eller fra en medlemsstat, som ikke er part i en sådan aftale, være genstand for udveksling af oplysninger med Irland eller Det Forenede Kongerige, uden at der foreligger en forhåndsgodkendelse fra agenturet eller sidstnævnte medlemsstat.
- 41 Heraf følger dels, at det samarbejde, som Eurosur-forordningens artikel 19 giver mulighed for, kun kan omhandle en begrænset del af de områder, der reguleres af denne forordning, dels, at de aftaler, der er nævnt i denne artikel – på disse områder – ikke giver adgang til, heller ikke indirekte, oplysninger, der er udvekslet inden for den fælles ramme, der er indført ved nævnte forordning, uden forudgående samtykke fra de medlemsstater, der har stillet disse oplysninger til rådighed.
- 42 Det følger af det ovenstående, at de aftaler, der er nævnt i Eurosur-forordningens artikel 19, giver mulighed for at gennemføre en begrænset form for samarbejde mellem Irland og Det Forenede Kongerige og en eller flere nabomedlemsstater, men at det ikke kan medføre, at Irland og Det Forenede Kongerige bringes i en situation som er tilsvarende den, de øvrige medlemsstater befinder sig i, for så vidt som disse aftaler ikke gyldigt, for de to førstnævnte medlemslande, kan fastsætte rettigheder eller forpligtelser i lighed med dem, som er fastsat for de øvrige medlemsstater inden for Eurosur-systemet eller en væsentlig del heraf.
- 43 Kongeriget Spanien har dog i modsætning til Parlamentet og Rådet gjort gældende, at selv en begrænset form for samarbejde skal betragtes som deltagelse som omhandlet i Schengenprotokollens artikel 4, hvilket indebærer, at Eurosur-forordningens artikel 19, til trods for de begrænsninger, der danner rammen om det i Eurosur-forordningens artikel 19 fastsatte samarbejde, er uforenelig med denne protokol.
- 44 I denne henseende skal det bemærkes, at ifølge Domstolens faste praksis er det nødvendigt ved fortolkningen af en EU-retlig regel både at tage hensyn til dens ordlyd, den sammenhæng, hvori den indgår, og dens formål (jf. i denne retning domme Det Forenede Kongerige mod Rådet, C-77/05, EU:C:2007:803, præmis 55, og van der Helder og Farrington, C-321/12, EU:C:2013:648, præmis 36).
- 45 Hvad for det første angår ordlyden af Schengenprotokollens artikel 4 skal det bemærkes, at det heraf følger, at Irland og Det Forenede Kongerige har mulighed for at anmode om at deltage i nogle af eller alle Schengenregler. Denne artikels ordlyd nævner derimod ikke, at Rådet skulle have mulighed for at

variere intensiteten af denne deltagelse ved i forhold til disse to medlemsstater at fastsætte en begrænset eller tilpasset anvendelse af de bestemmelser, som de har mulighed for at deltage i, som den, der er omhandlet i Eurosur-forordningens artikel 19.

- 46 Hvad dernæst angår den sammenhæng, som Schengenprotokollens artikel 4 indgår i, skal det indledningsvis fremhæves, at præambelen til denne protokol præciserer, at der efter protokollen bør træffes foranstaltning til at gøre det muligt for Irland og Det Forenede Kongerige »at acceptere« Schengenreglernes bestemmelser, idet det således anføres, at den procedure, der er indført ved nævnte protokols artikel 4, tilsigter at godkende disse medlemsstaters fulde tiltrædelse af de gældende bestemmelser i disse regler, og ikke at foreskrive mekanismer for begrænset samarbejde på de områder i disse regler, som de nævnte medlemsstater ikke har tilsluttet sig. Denne analyse underbygges af den omstændighed, at ordet »acceptere« ligeledes, i samme protokols artikel 7, er anvendt for så vidt angår de nye medlemsstater i Unionen.
- 47 Det skal endvidere bemærkes, at det både følger af præambelen til Schengenprotokollen og af dennes artikel 1, at integrationen af Schengenreglerne i Den Europæiske Union bygger på de bestemmelser i traktaterne, der vedrører et forstærket samarbejde.
- 48 Det fremgår imidlertid af afsnit III i EUF-traktatens sjette del og navnlig af artikel 327 TEUF, at gennemførelsen af et forstærket samarbejde er struktureret efter en sondring mellem de deltagende medlemsstater, som er bundet af de retsakter, der vedtages i henhold hertil, og de ikke-deltagende medlemsstater, som ikke er bundet heraf. Overgangen fra status som ikke-deltagende medlemsstat til deltagende medlemsstat er i almindelighed reguleret af artikel 331 TEUF og indebærer, som det er anført i denne artikel, at den pågældende medlemsstat er forpligtet til at anvende de retsakter, der allerede er vedtaget inden for rammerne af det forstærkede samarbejde.
- 49 Schengenprotokollens artikel 4, som finder anvendelse i stedet for artikel 331 TEUF inden for rammerne af det forstærkede samarbejde på de områder, der henhører under Schengenreglerne, skal derfor anses for at have til formål at give Irland og Det Forenede Kongerige mulighed for at bringe sig, for så vidt angår visse af Schengenreglernes gældende bestemmelser, i en situation, som er tilsvarende den, de deltagende medlemsstater i disse regler befinder sig i, og ikke at regulere disse to medlemsstaters rettigheder og forpligtelser, når de på visse områder vælger at forblive uden for dette forstærkede samarbejde.
- 50 Det skal for det tredje bemærkes, at Kongeriget Spaniens argument om, at det mål, der forfølges med Schengenprotokollens artikel 4, er til hinder for, at det kan anerkendes, at indførelsen af begrænsede former for samarbejde med Irland og Det Forenede Kongerige, er lovlig, ikke kan tages til følge.
- 51 For det første fremgår det nemlig både af opbygningen af Schengenprotokollen, af erklæring nr. 45 ad artikel 4 i protokollen om integration af Schengenreglerne i Den Europæiske Union og af princippet om loyalt samarbejde, at det system, der er indført ved Schengenprotokollens artikel 4 og 5, ikke kan anses for at tilsigte, at Irland og Det Forenede Kongerige forpligtes til at deltage i alle Schengenreglerne, og herved udelukke enhver form for begrænset samarbejde med disse medlemsstater (jf. i denne retning dom Det Forenede Kongerige mod Rådet, C-77/05, EU:C:2007:803, præmis 66).
- 52 For det andet skal det bemærkes, at en fortolkning af Schengenprotokollens artikel 4 således, at den ikke finder anvendelse på begrænsede former for samarbejde, ikke rejser tvivl om denne artikels effektive virkning, for så vidt som denne fortolkning ikke giver Irland og Det Forenede Kongerige mulighed for hverken at opnå rettigheder, som er tilsvarende de øvrige medlemsstaters rettigheder med hensyn til Schengenreglernes gældende bestemmelser, eller at deltage i vedtagelsen af forslag og initiativer til udbygning af disse regler, uden forudgående at have fået bemyndigelse til at deltage i de pågældende bestemmelser på grundlag af en enstemmig afgørelse fra Rådet vedtaget på grundlag af nævnte artikel.

- 53 På samme måde indebærer den omstændighed, at de medlemsstater, som deltager i Schengenreglerne, ikke – når de udvikler og fordyber det forstærkede indbyrdes samarbejde, som de i henhold til Schengenprotokollens artikel 1 kan indlede – har pligt til at træffe særlige tilpasningsforanstaltninger for de øvrige medlemsstater (dom Det Forenede Kongerige mod Rådet, C-482/08, EU:C:2010:631, præmis 49), ikke, at EU-lovgiver er afskåret fra at godkende sådanne foranstaltninger, bl.a. ved at give mulighed for visse former for begrænset samarbejde med de sidstnævnte medlemsstater, når det skønnes hensigtsmæssigt.
- 54 En modsat løsning ville i øvrigt være en af en sådan karakter, at den var til hinder for den fulde opnåelse af målene med Schengenreglerne, ved f.eks. at begrænse effektiviteten af overvågningen af de ydre grænser i de geografiske områder, som grænser op til de stater område, der ikke deltager i Schengenreglerne på området for passage af disse grænser.
- 55 Den omstændighed, at indførelsen af de begrænsede former for samarbejde kan føre til en fragmentering af de regler, der finder anvendelse på dette område, såfremt dette måtte være tilfældet, kan ikke rejse tvivl om denne konklusion, eftersom gennemførelsen af et forstærket samarbejde uundgåeligt fører til en vis fragmentering af de for medlemsstaterne gældende regler på det pågældende område.
- 56 I denne forbindelse kan den omstændighed, at Irland og Det Forenede Kongerige, med hensyn til den fælles ramme, der er indført ved Eurosur-forordningen, bringes i en situation, der er forskellig fra den, som de øvrige medlemsstater befinder sig i, som i et vist omfang kan sammenlignes med situationen for tredjelande, derfor ikke anses for at være relevant.
- 57 Det skal desuden bemærkes, at Eurosur-forordningens artikel 19 kan bidrage til at formindske denne fragmentering ved at danne ramme for indholdet af de aftaler, som medlemsstaterne kan indgå med Irland og Det Forenede Kongerige på området for udveksling af oplysninger om passage af de ydre grænser.
- 58 Det følger af samtlige de ovenstående betragtninger, at de begrænsede former for samarbejde ikke udgør en form for deltagelse som omhandlet i Schengenprotokollens artikel 4.
- 59 Det følger heraf, henset til de i denne doms anførte konstateringer, at Eurosur-forordningens artikel 19 ikke kan anses for at foreskrive muligheden for – for medlemsstaterne – at indgå aftaler, der giver mulighed for, at Irland og Det Forenede Kongerige kan deltage i Schengenreglernes gældende bestemmelser på området for passage af de ydre grænser.
- 60 Følgelig kan der i sin helhed ikke gives medhold i det ene anbringende, som er fremført af Kongeriget Spanien til støtte for søgsmålet, og de søgte frifindes dermed.

Sagens omkostninger

- 61 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Parlamentet og Rådet har nedlagt påstand om, at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Kongeriget Spanien har tabt sagen, bør det pålægges dette at betale sagsomkostningerne.
- 62 Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland samt Kommissionen bærer deres egne omkostninger i overensstemmelse med procesreglementets artikel 140, stk. 1.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

- 2) **Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.**
- 3) **Irland, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland samt Europa-Kommissionen bærer hver deres egne omkostninger.**

Underskrifter