



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
NILS WAHL
της 13ης Μαΐου 2015¹

Υπόθεση C-44/14

**Βασίλειο της Ισπανίας
κατά
Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου
και**

Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

«(Κανονισμός (ΕΕ) 1052/2013 — Ίδρυση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Επιτήρησης των Συνόρων (Eurosir) — Πρωτόκολλο (αριθ. 19) σχετικά με το κекτημένο του Σένγκεν που έχει ενσωματωθεί στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης — Ανάπτυξη του κекτημένου Σένγκεν — Συνεργασία με την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο)»

1. Μπορεί ένα μέτρο που συνιστά ανάπτυξη του κекτημένου Σένγκεν, στο οποίο ορισμένα κράτη μέλη δεν συμμετέχουν, να καθιερώνει μια μορφή συνεργασίας με τα εν λόγω κράτη μέλη και, εάν ναι, υπό ποιες προϋποθέσεις;
2. Αυτό είναι, ουσιαστικά, το βασικό ζήτημα που εγείρεται στην υπό κρίση υπόθεση, στο πλαίσιο της οποίας το Βασίλειο της Ισπανίας ζητεί από το Δικαστήριο να ακυρώσει το άρθρο 19 του κανονισμού (ΕΕ) 1052/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Οκτωβρίου 2013, σχετικά με την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Επιτήρησης των Συνόρων (EUROSIR)².

I – Νομικό πλαίσιο

A – Πρωτόκολλο του Σένγκεν

3. Κατά το άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν³:

«Η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βορείου Ιρλανδίας, δεν δεσμεύονται από το κекτημένο του Σένγκεν, μπορούν, ανά πάσα στιγμή, να ζητήσουν να συμμετάσχουν σε μερικές ή όλες τις διατάξεις του κекτημένου αυτού.

Το Συμβούλιο αποφασίζει για το αίτημα αυτό με ομοφωνία των μελών του που αναφέρονται στο άρθρο 1 και του αντιπροσώπου της κυβερνήσεως του ενδιαφερόμενου κράτους.»

¹ — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

² — ΕΕ L 295, σ. 11.

³ — Πρωτόκολλο (αριθ. 19) σχετικά με το κекτημένο του Σένγκεν που έχει ενσωματωθεί στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο προσαρτάται στις Συνθήκες (ΕΕ 2012, C 326, σ. 290)

4. Το άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν, στο μέτρο που ασκεί επιρροή εν προκειμένω, προβλέπει τα εξής:

«1. Προτάσεις και πρωτοβουλίες για την περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου του Σένγκεν υπόκεινται στις σχετικές διατάξεις των Συνθηκών.

Εν προκειμένω, όταν η Ιρλανδία ή το Ηνωμένο Βασίλειο δεν έχει γνωστοποιήσει γραπτώς στο Συμβούλιο, εντός εύλογου χρονικού διαστήματος, ότι επιθυμεί να συμμετάσχει, η εξουσιοδότηση η οποία αναφέρεται στο άρθρο 329 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης θεωρείται ότι έχει δοθεί στα κράτη μέλη που αναφέρονται στο άρθρο 1 και στην Ιρλανδία ή το Ηνωμένο Βασίλειο, εφόσον οιοδήποτε εκ των δύο κρατών μελών επιθυμεί να συμμετάσχει στους συγκεκριμένους τομείς συνεργασίας.

2. Όταν η Ιρλανδία ή το Ηνωμένο Βασίλειο θεωρείται ότι έχει προβεί σε γνωστοποίηση, σύμφωνα με απόφαση δυνάμει του άρθρου 4, μπορεί, ωστόσο, να γνωστοποιήσει γραπτώς στο Συμβούλιο, εντός 3 μηνών, ότι δεν επιθυμεί να συμμετάσχει. Στην περίπτωση αυτή, η Ιρλανδία ή το Ηνωμένο Βασίλειο δεν συμμετέχει στη θέσπιση της εν λόγω πρότασης ή πρωτοβουλίας. [...]

[...]»

B – Κανονισμός 1052/2013

5. Σύμφωνα με την πρώτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 1052/2013, η δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Επιτήρησης των Συνόρων (στο εξής: EUROSUR) είναι «αναγκαία για την ενίσχυση της ανταλλαγής πληροφοριών και της επιχειρησιακής συνεργασίας, τόσο μεταξύ των εθνικών αρχών των κρατών μελών όσο και με τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Οργανισμός). Το EUROSUR θα παρέχει στις εν λόγω αρχές και στον Οργανισμό την υποδομή και τα εργαλεία που χρειάζονται ώστε να βελτιώσουν την επίγνωσή τους για την κατάσταση και την ικανότητά τους ανταπόκρισης στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ένωσης [...] με σκοπό τον εντοπισμό, την πρόληψη και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και του διασυνοριακού εγκλήματος, συμβάλλοντας στη διασφάλιση της προστασίας και της διάσωσης της ζωής μεταναστών».

6. Η αιτιολογική σκέψη 15 διευκρινίζει ότι ο κανονισμός «περιλαμβάνει διατάξεις για τη συνεργασία με γειτονικές τρίτες χώρες, διότι η καλά συγκροτημένη και σταθερή ανταλλαγή πληροφοριών και συνεργασία με τις χώρες αυτές, ιδίως στην περιοχή της Μεσογείου, είναι σημαντικός παράγοντας για την επίτευξη των στόχων του EUROSUR».

7. Ακολούθως, στην αιτιολογική σκέψη 16 επισημαίνεται ότι ο κανονισμός «περιέχει διατάξεις περί της δυνατότητας στενής συνεργασίας με την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο, η οποία μπορεί να συμβάλει στην καλύτερη επίτευξη των στόχων του EUROSUR».

8. Οι αιτιολογικές σκέψεις 20 και 21 αναφέρουν ότι ο κανονισμός συνιστά ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν, στο οποίο δεν συμμετέχουν το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία, σύμφωνα με τις αποφάσεις 2000/365/EK⁴ και 2002/192/EK⁵ του Συμβουλίου, αντίστοιχα. Ως εκ τούτου, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία δεν συμμετείχαν στην έκδοση του κανονισμού και δεν δεσμεύονται από αυτόν ούτε υπόκεινται στην εφαρμογή του.

4 — ΕΕ L 131, σ. 43.

5 — ΕΕ L 64, σ. 20.

9. Το άρθρο 19 («Συνεργασία με την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο») ορίζει τα εξής:

«1. Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού, η ανταλλαγή πληροφοριών και η συνεργασία με την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο δύναται να διεξάγεται επί τη βάσει διμερών ή πολυμερών συμφωνιών μεταξύ της Ιρλανδίας ή του Ηνωμένου Βασιλείου, αντιστοίχως, και ενός ή περισσότερων γειτονικών κρατών μελών, ή μέσω περιφερειακών δικτύων βασισμένων στις εν λόγω συμφωνίες. Τα εθνικά κέντρα συντονισμού των κρατών μελών συνιστούν τα σημεία επαφής για την ανταλλαγή πληροφοριών με τις αντίστοιχες αρχές της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου στο πλαίσιο του EUROSUR. Μόλις οι εν λόγω συμφωνίες συναφθούν, κοινοποιούνται στην Επιτροπή.

2. Οι συμφωνίες που αναφέρονται στην παράγραφο 1 περιορίζονται στην ακόλουθη ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των εθνικών κέντρων συντονισμού ενός κράτους μέλους και της αντίστοιχης αρχής της Ιρλανδίας ή του Ηνωμένου Βασιλείου:

- α) πληροφορίες που περιλαμβάνονται στην εθνική εικόνα της κατάστασης κράτους μέλους, στον βαθμό που διαβιβάζονται προς τον Οργανισμό για τους σκοπούς της ευρωπαϊκής εικόνας της κατάστασης και της κοινής προσυνοριακής εικόνας βάσει επεξεργασμένων πληροφοριών,
- β) πληροφορίες που συλλέγουν η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο, οι οποίες έχουν σημασία για τους σκοπούς της ευρωπαϊκής εικόνας της κατάστασης και της κοινής προσυνοριακής εικόνας βάσει επεξεργασμένων πληροφοριών,
- γ) πληροφορίες κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 9, παράγραφος 9.

3. Πληροφορίες που παρέχονται στο πλαίσιο του EUROSUR από τον Οργανισμό ή από κράτος μέλος που δεν είναι μέρος ουδεμίας εκ των συμφωνιών που αναφέρονται στην παράγραφο 1 δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο ανταλλαγής με την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο χωρίς την προηγούμενη έγκριση του Οργανισμού ή του οικείου κράτους μέλους. Τα κράτη μέλη και ο Οργανισμός δεσμεύονται από την άρνηση ανταλλαγής των εν λόγω πληροφοριών με την Ιρλανδία ή το Ηνωμένο Βασίλειο.

4. Οι πληροφορίες που ανταλλάσσονται δυνάμει του παρόντος άρθρου απαγορεύεται να διαβιβάζονται περαιτέρω ή να γνωστοποιούνται σε τρίτες χώρες ή σε άλλους τρίτους.

5. Οι συμφωνίες που αναφέρονται στην παράγραφο 1 περιλαμβάνουν διατάξεις περί του οικονομικού κόστους που προκύπτει από τη συμμετοχή της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου στην εφαρμογή των εν λόγω συμφωνιών.»

II – Διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

10. Με την προσφυγή του, το Βασίλειο της Ισπανίας ζητεί από το Δικαστήριο:

- να ακυρώσει το άρθρο 19 του κανονισμού 1052/2013·
- να καταδικάσει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

11. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ζητούν από το Δικαστήριο:

- να απορρίψει την προσφυγή·
- να καταδικάσει το Βασίλειο της Ισπανίας στα δικαστικά έξοδα.

12. Με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 19ης Μαΐου 2014, επιτράπη στην Ιρλανδία, στο Ηνωμένο Βασίλειο και στην Επιτροπή να παρέμβουν υπέρ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

III – Ανάλυση

A – Τα κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων

13. Κατ' αρχάς, είναι σκόπιμο να τονιστεί ότι ο κανονισμός 1052/2013 εκδόθηκε βάσει του άρθρου 77, παράγραφος 2, στοιχείο δ', της ΣΛΕΕ (μέτρα αναγκαία για την προοδευτική δημιουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων). Κανείς από τους διάδικους στην υπό κρίση υπόθεση δεν αμφισβήτησε την ορθότητα επιλογής της συγκεκριμένης νομικής βάσεως. Ομοίως, όλοι οι διάδικοι συμφωνούν ότι ο έλεγχος των συνόρων αποτελεί στοιχείο του κεκτημένου Σένγκεν στο οποίο δεν συμμετέχουν η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Ως εκ τούτου, η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο δεν συμμετείχαν στην έκδοση του κανονισμού 1052/2013.

14. Στην υπό κρίση υπόθεση, το Βασίλειο της Ισπανίας προβάλλει έναν και μοναδικό λόγο ακυρώσεως του άρθρου 19 του εν λόγω κανονισμού. Ουσιαστικά, το Βασίλειο της Ισπανίας υποστηρίζει ότι η συγκεκριμένη διάταξη αντιβαίνει στα άρθρα 4 και 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν. Προς στήριξη αυτού του λόγου προβάλλει πλήθος επιχειρημάτων. Θα συνοψίσω και θα εξετάσω τα επιχειρήματα αυτά με τη σειρά που θεωρώ ως την πλέον λογική.

15. Πρώτον, κατά την Ισπανική Κυβέρνηση, το άρθρο 19 του κανονισμού 1052/2013 αντιβαίνει στο άρθρο 5, παράγραφος 1, του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν, στο μέτρο που επιτρέπει στην Ιρλανδία και στο Ηνωμένο Βασίλειο να συμμετέχουν στην ανάπτυξη ενός τομέα του κεκτημένου Σένγκεν τον οποίο δεν έχουν αποδεχθεί. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο έχει καταστήσει σαφές ότι το άρθρο 5, παράγραφος 1, του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν εφαρμόζεται αποκλειστικά επί των προτάσεων και πρωτοβουλιών για την περαιτέρω ανάπτυξη ενός τομέα του κεκτημένου Σένγκεν στον οποίο έχει επιτραπεί στο οικείο κράτος μέλος να συμμετέχει κατ' εφαρμογήν του άρθρου 4 του ιδίου Πρωτοκόλλου⁶.

16. Δεύτερον, η Ισπανική Κυβέρνηση επισημαίνει ότι το άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν προβλέπει μια συγκεκριμένη διαδικασία για τη συμμετοχή της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου στις διατάξεις του κεκτημένου Σένγκεν, η οποία αποτελεί προαπαιτούμενο για τη συμμετοχή τους στην ανάπτυξη του εν λόγω κεκτημένου. Ωστόσο, κατά την άποψή της, το άρθρο 19 του κανονισμού 1052/2013 στερεί από τη διάταξη αυτή την πρακτική αποτελεσματικότητά της, υπό την έννοια ότι δημιουργεί μια *ad hoc* διαδικασία για τη συμμετοχή της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου στην ανάπτυξη ενός τομέα του κεκτημένου Σένγκεν στον οποίο δεν συμμετέχουν. Με άλλα λόγια, παρακάμπτεται η διαδικασία του άρθρου 4.

17. Τρίτον, η Ισπανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι τυχόν διαφορετική ερμηνεία των άρθρων 4 και 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν θα μπορούσε να θίξει τη συνοχή του συστήματος που καθιερώνεται με τον κανονισμό 1052/2013. Κατά την ως άνω κυβέρνηση, η ενδεχόμενη σύναψη πολλών διαφορετικών συμφωνιών δυνάμει του άρθρου 19 του εν λόγω κανονισμού επιτείνει τον κατακερματισμό του συστήματος EUROSUR και, ως εκ τούτου, καθιστά αναγκαία τη λήψη ειδικών μέτρων προσαρμογής προκειμένου να διασφαλιστεί η συνοχή του συστήματος. Ωστόσο, το

6 — Βλ. αποφάσεις Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (C-77/05, EU:C:2007:803, σκέψεις 54 έως 71) και Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (C-137/05, EU:C:2007:805, σκέψεις 49 και 50).

Δικαστήριο έχει κρίνει ότι «[η] συνοχή του κεκτημένου του Σένγκεν και των μελλοντικών του αναπτύξεων συνεπάγεται ότι τα κράτη που μετέχουν στο εν λόγω κεκτημένο δεν υποχρεούνται, όταν το αναπτύσσουν [...], να προβλέπουν ειδικά μέτρα προσαρμογής για τα άλλα κράτη μέλη τα οποία δεν συμμετείχαν στη λήψη μέτρων σχετικά με τα προγενέστερα της εξελίξεως αυτής στάδια»⁷.

18. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο –υποστηριζόμενα από την Ιρλανδία, το Ηνωμένο Βασίλειο και την Επιτροπή– αμφισβητούν τα ανωτέρω επιχειρήματα. Οι διάδικοι αυτοί υπογραμμίζουν ότι το άρθρο 19 του κανονισμού 1052/2013 παρέχει τη δυνατότητα καθιέρωσης μιας περιορισμένης μορφής συνεργασίας μεταξύ, αφενός, ενός ή περισσότερων κρατών μελών που μετέχουν στη δημιουργία του EUROSUR και, αφετέρου, της Ιρλανδίας ή του Ηνωμένου Βασιλείου. Κατά την άποψή τους, η συνεργασία αυτή δεν ισοδυναμεί με πλήρη συμμετοχή στο σύστημα EUROSUR. Σημειώνουν επίσης ότι ο κανονισμός 1052/2013 προβλέπει τη δυνατότητα καθιέρωσης μορφών συνεργασίας με γειτονικές τρίτες χώρες⁸. Όπως προσθέτουν, θεωρούν ότι θα ήταν παράδοξο η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο να τίθενται σε θέση δυσμενέστερη από αυτή στην οποία βρίσκονται γειτονικές τρίτες χώρες. Ακόμη μεγαλύτερη σημασία έχει, κατά την άποψή τους, το γεγονός ότι η απαγόρευση οποιασδήποτε μορφής συνεργασίας με την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο θα ήταν αντίθετη προς τα συμφέροντα των κρατών μελών που μετέχουν στο σύστημα EUROSUR, καθόσον από την επιτρεπόμενη δύναμη του άρθρου 19 του κανονισμού 1052/2013 ανταλλαγή πληροφοριών, σε τελική ανάλυση, επωφελείται το ίδιο το σύστημα στο σύνολό του.

Β – Εξέταση των επιχειρημάτων

19. Επί της ουσίας, το βασικό ζήτημα στην υπό κρίση υπόθεση είναι κατά πόσον ένα μέτρο που αναπτύσσει το κεκτημένο Σένγκεν (στο εξής: μέτρο για την ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν), στο οποίο ορισμένα κράτη μέλη δεν μετέχουν, δύναται εγκύρως να καθιερώσει μια μορφή συνεργασίας με τα εν λόγω κράτη μέλη και, εάν ναι, υπό ποιες προϋποθέσεις.

20. Θα εξετάσω το ζήτημα αυτό εξηγώντας ταυτόχρονα για ποιους λόγους τα διάφορα επιχειρήματα που προέβαλε η Ισπανική Κυβέρνηση προς στήριξη της προσφυγής της πρέπει, κατά την άποψή μου, να απορριφθούν.

1. Προβλέπει το άρθρο 19 τη «συμμετοχή» της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου στο σύστημα EUROSUR;

21. Το πρώτο επιχείρημα που προβάλλει η Ισπανική Κυβέρνηση είναι, ουσιαστικά, ότι το άρθρο 19 του κανονισμού 1052/2013 προβλέπει, κατά παράβαση του άρθρου 5, παράγραφος 1, του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν, τη «συμμετοχή» της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου στο σύστημα EUROSUR.

22. Κατ' αρχάς, πρέπει να υπενθυμιστεί ότι στο Πρωτόκολλο του Σένγκεν –και ιδίως στα άρθρα του 3, 4 και 5– ο όρος «συμμετοχή» χρησιμοποιείται υπό διττή έννοια. Αφενός, ως συμμετοχή στις διαδικαστικές παραμέτρους ενός μέτρου για την ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν (λήψη του μέτρου) και, αφετέρου, ως συμμετοχή στις ουσιαστικές παραμέτρους ενός μέτρου για την ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν (εφαρμογή του μέτρου).

23. Το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει, με την απόφαση Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου, ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να μετέχει στη λήψη μέτρου για την ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν παρά μόνο στον βαθμό που το εν λόγω κράτος έχει αποδεχθεί ως δεσμευτικό τον τομέα του κεκτημένου Σένγκεν στον οποίο εντάσσεται το προς θέσπιση μέτρο ή του οποίου το μέτρο αποτελεί

7 — Απόφαση Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (C-482/08, EU:C:2010:631, σκέψη 49).

8 — Άρθρο 20 του εν λόγω κανονισμού.

περαιτέρω ανάπτυξη⁹. Στην απόφασή του το Δικαστήριο αναφέρθηκε ειδικά στη *λήψη* του μέτρου, δεδομένου ότι το προσφεύγον κράτος μέλος είχε υποστηρίξει ότι, αποκλείοντάς το από τη διαδικασία εκδόσεως του κανονισμού 2007/2004, το Συμβούλιο είχε παραβεί το άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν¹⁰.

24. Ωστόσο, κατά την άποψή μου είναι σαφές ότι η ανωτέρω διαπίστωση του Δικαστηρίου ισχύει επίσης και στην περίπτωση συμμετοχής κράτους μέλους στις *ουσιαστικές παραμέτρους* ενός μέτρου για την ανάπτυξη του κекτημένου Σένγκεν. Με άλλα λόγια, ένα κράτος μέλος το οποίο δεν έχει αποδεχθεί τμήμα του κекτημένου Σένγκεν δεν μπορεί να συμμετέχει, παράλληλα και ισότιμα με τα λοιπά κράτη μέλη, στην εφαρμογή του μέτρου που στηρίζεται σε αυτό το κекτημένο. Αυτή η ερμηνεία του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν αντανακλάται επίσης στο προοίμιο του κανονισμού 1052/2013. Οι αιτιολογικές σκέψεις 20 και 21 αναφέρουν ότι η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο «δεν συμμετέχ[ουν] στην έκδοση του κανονισμού» και «δεν δεσμεύ[ονται] από αυτόν ούτε υπόκει[νται] στην εφαρμογή του». Κανείς από τους διαδικούς δεν φαίνεται να αμφισβητεί τη συγκεκριμένη ερμηνεία του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν.

25. Ως εκ τούτου, συμφωνώ, κατ' αρχήν, με την Ισπανική Κυβέρνηση ότι ο νομοθέτης της Ένωσης δεν επιτρέπεται να λάβει, προς ανάπτυξη του κекτημένου Σένγκεν, μέτρο που φέρνει κράτη μέλη μη μετέχοντα στο ισχύον κекτημένο Σένγκεν στην ίδια ή σε παρόμοια θέση με αυτή στην οποία βρίσκονται τα κράτη μέλη που μετέχουν στο εν λόγω κекτημένο. Με άλλα λόγια, ένα μέτρο για την ανάπτυξη του κекτημένου Σένγκεν δεν μπορεί να προβλέπει, κατ' ουσίαν, τη συγκεκαλυμμένη συμμετοχή κρατών μελών τα οποία δεν έχουν αποδεχθεί το οικείο κекτημένο. Κατά την άποψή μου, ένα τέτοιο μέτρο αντιβαίνει τόσο στο άρθρο 4 όσο και στο άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν, καθόσον παρακάμπτονται στην ουσία οι διαδικασίες και οι προϋποθέσεις συμμετοχής που προβλέπονται από τα άρθρα αυτά¹¹.

26. Ωστόσο, οφείλω να τονίσω ότι, κατά την άποψή μου, το άρθρο 19 του κανονισμού 1052/2013 δεν εγγυάται στην Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο ίδια ή παρόμοια θέση με αυτή στην οποία βρίσκονται τα κράτη μέλη που συμμετείχαν στην έκδοση του κανονισμού. Συνακόλουθα, δεν έχω πειστεί ότι η συγκεκριμένη διάταξη εισάγει *μια μορφή συμμετοχής* της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου στην εφαρμογή του συστήματος EUROSUR. Μια σειρά από στοιχεία είναι αντίθετα προς αυτό το συμπέρασμα.

27. Πρώτον, όπως επισήμαναν η Ιρλανδική Κυβέρνηση και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο δεν συμμετέχουν στο βασικό αντικείμενο του κανονισμού 1052/2013, το οποίο έγκειται στην καθιέρωση ενός «κοινού πλαισίου» ανταλλαγής πληροφοριών και συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και του Οργανισμού με στόχο την καλύτερη ενημέρωση ως προς την κατάσταση στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ένωσης¹². Για τον σκοπό αυτό, τα κράτη μέλη που μετέχουν στο EUROSUR έχουν πρόσβαση σε όλες τις πληροφορίες που περιλαμβάνονται στο «δίκτυο επικοινωνίας»¹³ και ιδίως στην «ευρωπαϊκή εικόνα της κατάστασης» ή στην «κοινή προσυνοριακή εικόνα βάσει επεξεργασμένων πληροφοριών»¹⁴.

9 — Βλ., συναφώς, απόφαση Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (C-77/05, EU:C:2007:803, σκέψη 62).

10 — Όπ.π. (σκέψη 37).

11 — Για παράδειγμα, το άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν προβλέπει ότι το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει με *ομοφωνία* των μελών του που αναφέρονται στο άρθρο 1 του ιδίου Πρωτοκόλλου και του αντιπροσώπου της κυβερνήσεως του ενδιαφερόμενου κράτους σχετικά με το αίτημα της Ιρλανδίας ή του Ηνωμένου Βασιλείου να συμμετάσχουν σε μερικές ή όλες τις διατάξεις του κекτημένου του Σένγκεν. Αντιθέτως, σε πολλές περιπτώσεις μέτρων οικοδομήσεως του Σένγκεν που στηρίζονται σε διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ (περιλαμβανομένου, για παράδειγμα, του άρθρου 77, παράγραφος 2, στοιχείο δ', ΣΛΕΕ), τα μέτρα αυτά λαμβάνονται μέσω της *συνήθους νομοθετικής διαδικασίας*.

12 — Βλ. αιτιολογική σκέψη 1 και άρθρο 1 του κανονισμού 1052/2013.

13 — Το οποίο προβλέπεται στο άρθρο 7 του κανονισμού 1052/2013.

14 — Βλ., αντιστοίχως, τα άρθρα 10 και 11 του κανονισμού 1052/2013. Βλ., επίσης, άρθρο 4, παράγραφος 3, του εν λόγω κανονισμού.

28. Η κατάσταση αυτή βρίσκεται σε πλήρη αντίθεση σε σχέση με όσα προβλέπει ο κανονισμός 1052/2013 για την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Πράγματι, η επίμαχη διάταξη επιτρέπει απλώς, υπό συγκεκριμένες περιστάσεις, την περιορισμένη ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ, αφενός, ενός ή περισσότερων κρατών μελών και, αφετέρου, της Ιρλανδίας ή του Ηνωμένου Βασιλείου.

29. Οι πληροφορίες τις οποίες τα κράτη μέλη που συμμετέχουν σε διμερείς ή πολυμερείς συμφωνίες με την Ιρλανδία ή το Ηνωμένο Βασίλειο επιτρέπεται να ανταλλάξουν, είναι αποκλειστικά και μόνο αυτές που αναφέρονται στο άρθρο 19, παράγραφος 2, στοιχεία α' και γ', του κανονισμού 1052/2013. Αυτές οι πληροφορίες αφορούν κυρίως δεδομένα σχετικά με την αξιολόγηση της συνοριακής κατάστασης αυτών των δύο κρατών ή των γειτονικών τους χωρών¹⁵. Εξάλλου, τα κράτη μέλη που συμμετέχουν στο σύστημα EUROSUR επιτρέπεται να παρέχουν πρόσβαση μόνο σε δικά τους πληροφοριακά στοιχεία. Αντιθέτως, οι πληροφορίες που παρέχονται στο πλαίσιο του EUROSUR από άλλο κράτος μέλος ή από τον Οργανισμό δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο ανταλλαγής με την Ιρλανδία ή το Ηνωμένο Βασίλειο χωρίς την προηγούμενη έγκριση του οικείου κράτους μέλους ή του Οργανισμού¹⁶.

30. Δεύτερον, όπως επισημάνθηκε από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τα λοιπά βασικά στοιχεία του συστήματος EUROSUR, τα οποία απαριθμούνται στα άρθρα 4 έως 7 του κανονισμού 1052/2013, επίσης δεν ισχύουν για την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Για παράδειγμα, τα συγκεκριμένα κράτη μέλη δεν είναι υποχρεωμένα να ορίσουν εθνικά κέντρα συντονισμού κατά το άρθρο 5 του εν λόγω κανονισμού. Ούτε απαιτείται από την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο να λάβουν τα μέτρα που προβλέπονται από τα άρθρα 14 έως 16 του ως άνω κανονισμού προκειμένου να ενδυναμώσουν την ικανότητα ανταπόκρισής τους.

31. Τρίτον, η επίμαχη διάταξη επιτρέπει μόνο ορισμένες μορφές συνεργασίας μεταξύ ενός ή περισσότερων κρατών μελών, αφενός, και της Ιρλανδίας ή του Ηνωμένου Βασιλείου, αφετέρου. Στο πλαίσιο του συστήματος EUROSUR, δεν προβλέπεται καμία άλλη συνεργασία ή άλλες μορφές συμπράξεως μεταξύ των συγκεκριμένων κρατών μελών και του Οργανισμού¹⁷. Τούτο δεν αποτελεί στοιχείο ήσσονος σημαίας, δεδομένου ότι το έργο του Οργανισμού είναι καθοριστικό για την καθημερινή διαχείριση και λειτουργία του συστήματος EUROSUR¹⁸.

32. Βάσει των ανωτέρω, φρονώ ότι δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η επίμαχη διάταξη καθιερώνει μια μορφή συμμετοχής της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου στην εφαρμογή του συστήματος EUROSUR. Κατά συνέπεια, καταλήγω ότι το άρθρο 19 του κανονισμού 1052/2013 δεν αντιβαίνει στο άρθρο 5, παράγραφος 1, του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν.

2. Έχει το άρθρο 19 ως αποτέλεσμα να στερείται το άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν την πρακτική του αποτελεσματικότητα;

33. Στο πλαίσιο της εξετάσεως του δεύτερου επιχειρήματος που προβάλλει η Ισπανική Κυβέρνηση πρέπει να αναλυθεί κατά πόσον το άρθρο 19 του κανονισμού 1052/2013 στερεί, επί της ουσίας, από το άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν την πρακτική αποτελεσματικότητά του, υπό την έννοια ότι θεσπίζει μια ad hoc διαδικασία συμμετοχής στην ανάπτυξη ενός τμήματος του κεκτημένου Σένγκεν στο οποίο δεν συμμετέχουν η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Ως εκ τούτου, τίθεται το ζήτημα εάν αναιρείται ο σκοπός του άρθρου 4, ο οποίος συνίσταται στη μεγιστοποίηση της συμμετοχής των κρατών μελών στο κεκτημένο Σένγκεν.

15 — Βλ. άρθρο 19, παράγραφος 2, του κανονισμού 1052/2013.

16 — Άρθρο 19, παράγραφος 3, του κανονισμού 1052/2013. Βλ., μεταξύ άλλων, τις πληροφορίες που παρέχονται από τον Οργανισμό σύμφωνα με το άρθρο 12, παράγραφος 2, του εν λόγω κανονισμού.

17 — Βλ., συναφώς, άρθρο 18 του κανονισμού 1052/2013.

18 — Βλ., ιδίως, αιτιολογικές σκέψεις 6, 8 και 9 του κανονισμού.

34. Το επιχείρημα αυτό χρήζει διεξοδικής εξέτασως.

35. Κατανοώ ότι στα κράτη μέλη τα οποία δεν συμμετέχουν σε κάποιον από τους τομείς του κεκτημένου Σένγκεν δεν πρέπει να επιτρέπεται να επιλέγουν, κατά το δοκούν, ορισμένα μόνον τμήματα των μέτρων για την ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν και να αγνοούν τα υπόλοιπα. Μια τέτοια *à la carte* προσέγγιση άνευ περιορισμών –ακόμη και σε αυτόν τον τομέα του δικαίου της Ένωσης στον οποίο ορισμένες διαφοροποιήσεις γίνονται ανεκτές– όχι μόνο δεν θα συμβιβαζόταν προς τις αρχές της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών και της ισότητας των κρατών μελών έναντι των Συνθηκών, οι οποίες αποτελούν τον πυρήνα του ευρωπαϊκού σχεδίου ολοκλήρωσης¹⁹, αλλά θα ήταν και ασύμβατη προς τον επιδιωκόμενο με το άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν σκοπό, ο οποίος, όπως έχει κρίνει το Δικαστήριο, συνίσταται στη διασφάλιση της μέγιστης δυνατής συμμετοχής όλων των κρατών μελών στο κεκτημένο Σένγκεν²⁰.

36. Ωστόσο, εκτιμώ ότι, στην υπό κρίση υπόθεση, ο νομοθέτης της Ένωσης δεν ακολούθησε, όσον αφορά τη συνεργασία με την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο στο πλαίσιο του συστήματος EUROSUR, μια *à la carte* προσέγγιση η οποία θα μπορούσε να θίξει τον σκοπό του άρθρου 4 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν.

37. Κατ' αρχάς, όπως προεκτέθηκε στα σημεία 26 έως 31 των προτάσεών μου, τα βασικά σημεία του συστήματος EUROSUR δεν ισχύουν για την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Το άρθρο 19 του κανονισμού 1052/2013 επιτρέπει μόνον την καθιέρωση μορφών περιορισμένης συνεργασίας εντός του πεδίου εφαρμογής του συστήματος EUROSUR.

38. Δεύτερον, κατά την άποψή μου, ο κίνδυνος να θιγεί ο σκοπός του άρθρου 4 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν θα ανέκυπτε κυρίως εάν ένα μέτρο για την ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν διασφάλιζε μια ειδική ή ιδιαίτερη θέση στα κράτη μέλη που δεν συμμετέχουν στο κεκτημένο, ενώ αυτό δεν θα ήταν πρωτίστως προς το συμφέρον των κρατών μελών που συμμετέχουν στο συγκεκριμένο μέτρο. Φρονώ ότι σημείο αναφοράς για την όποια συνεργασία με κράτη μέλη τα οποία δεν μετέχουν σε μέτρο για την ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν δεν θα πρέπει να είναι τα εθνικά συμφέροντα αυτών των κρατών μελών. Το κατά πόσον μια τέτοια συνεργασία είναι σκόπιμη και, εάν ναι, υπό ποια μορφή, θεωρώ ότι συνιστά κυρίως πολιτικό ζήτημα το οποίο επαφίεται στον νομοθέτη της Ένωσης και υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, μόνον όμως ως προς το ενδεχόμενο πρόδηλης πλάνης εκτιμήσεως²¹.

39. Όσον αφορά τον κανονισμό 1052/2013, θα συμφωνήσω με αυτούς τους διάδικους που υποστήριξαν ότι η ανταλλαγή κάποιων μορφών πληροφοριών με την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο σχετικά με την κατάσταση των συνόρων τους είναι προς το συμφέρον των κρατών μελών που μετέχουν στο σύστημα EUROSUR (και, κατ' επέκταση, προς το συμφέρον της Ένωσης ως σύνολο). Λαμβανομένου ιδίως υπόψη του γεγονότος ότι τα σύνορα της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου αποτελούν τμήμα των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, μια συνεργασία με αυτές τις χώρες θα σήμαινε, στην πραγματικότητα, επέκταση της γεωγραφικής περιοχής που παρακολουθείται και αύξηση του όγκου των πληροφοριακών στοιχείων που ανταλλάσσονται.

40. Εξάλλου, όπως υπογράμμισε η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, οι πληροφορίες που λαμβάνουν τα κράτη μέλη τα οποία έχουν συνάψει συμφωνίες με την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο ενδέχεται, μέσω των εθνικών εικόνων της κατάστασής τους, να περιέλθουν σε γνώση και των λοιπών μετεχόντων στο σύστημα EUROSUR. Ως εκ τούτου, και τα υπόλοιπα κράτη μέλη μπορούν, έστω και εν μέρει ή έμμεσα, να ωφεληθούν από τη σύναψη των συμφωνιών που προβλέπει το άρθρο 19 του κανονισμού 1052/2013.

19 — Βλ., αντιστοίχως, άρθρα 3, παράγραφος 3, και 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ.

20 — Απόφαση Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (C-77/05, EU:C:2007:803, σκέψεις 66 και 67).

21 — Συναφώς, βλ., γενικώς, τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα F.G. Jacobs στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις SAM Schiffahrt και Stapf (C-248/95 και C-249/95, EU:C:1997:92, σημεία 23 και 24), στις οποίες παραπέμπουν και οι προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Y. Bot στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Ισπανία κατά Συμβουλίου (C-274/11 και C-295/11, EU:C:2012:782, σημείο 27).

41. Τρίτον, η άποψη που εκφράζει κατ' ουσίαν η Ισπανία με το επιχείρημά της αυτό είναι ότι τα άρθρα 4 και 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν απαγορεύουν, στο πλαίσιο εφαρμογής μέτρου για την ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν, οποιαδήποτε μορφή συνεργασίας με κράτη μέλη τα οποία δεν μετέχουν στο εν λόγω μέτρο.

42. Κατά τη γνώμη μου, είναι πρόδηλο ότι ένα τέτοιο επιχείρημα χωλαίνει. Όπως σημείωσε η Επιτροπή με πολύ γλαφυρό τρόπο, αν το συγκεκριμένο επιχείρημα γινόταν δεκτό, τούτο θα σήμαινε ότι η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο αντιμετωπίζονται τρόπον τινά ως «παρίες» με τους οποίους, σε συγκεκριμένους τομείς δραστηριότητας, δεν επιτρέπεται να υπάρχει καμία σχέση. Μια τέτοια συνέπεια θα ήταν μάλλον δυσανάλογη, υπό την έννοια ότι η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο θα τιμωρούνταν πέραν του μέτρου που θα ήταν αναγκαίο για να τις ενθαρρύνει να συμμετέχουν στο κεκτημένο Σένγκεν και στην περαιτέρω ανάπτυξή του. Στην πραγματικότητα, κάτι τέτοιο θα μπορούσε να εγείρει ζητήματα υπό το πρίσμα του άρθρου 4, παράγραφος 3, της ΣΛΕΕ. Όπως υπογράμμισε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας χαρακτηρίζεται από αμοιβαιότητα: τα κράτη μέλη που δεν μετέχουν στο κεκτημένο Σένγκεν οφείλουν να απέχουν από οποιοδήποτε μέτρο ενδέχεται να παρακωλύσει την περαιτέρω ανάπτυξη του εν λόγω κεκτημένου, αλλά και τα κράτη μέλη τα οποία συμμετέχουν στο κεκτημένο οφείλουν να σέβονται και να συνδράμουν τα κράτη μέλη που επέλεξαν να μην μετέχουν.

43. Εξάλλου, μια τέτοια ερμηνεία του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν θα έπληττε τα λοιπά κράτη μέλη και την Ένωση στο σύνολό της διότι, όπως προαναφέρθηκε στα σημεία 39 και 40, η συνεργασία με τα κράτη μέλη τα οποία δεν συμμετέχουν σε ορισμένους τομείς του κεκτημένου Σένγκεν θα μπορούσε κάλλιστα να είναι χρήσιμη και επιθυμητή προκειμένου να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα των σχετικών μέτρων που λαμβάνονται για την ανάπτυξη του κεκτημένου αυτού. Τέλος, αδυνατώ να δεχθώ ότι ένα μέτρο για την ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν μπορεί νομίμως να εγκαινιάζει συνεργασία με γειτονικές τρίτες χώρες²², αλλά όχι με τα κράτη μέλη της Ένωσης που δεν μετέχουν σε αυτό το μέτρο. Συμφωνώ με τους διαδίκους που υποστήριξαν ότι η θέση των συγκεκριμένων κρατών μελών της Ένωσης δεν επιτρέπεται να είναι δυσμενέστερη από αυτή στην οποία βρίσκονται χώρες μη μέλη της Ένωσης²³. Περιττό δε να επισημανθεί ότι –εφόσον τα άρθρα 19 και 20 του κανονισμού 1052/2013 είναι σε μεγάλο βαθμό παρόμοια– από το επιχείρημα που προβάλλει η Ισπανία θα μπορούσε να συναχθεί ότι η τελευταία αυτή διάταξη προβλέπει μια *ad hoc* διαδικασία συμμετοχής προς όφελος των γειτονικών τρίτων χωρών. Αυτό, πράγματι, θα ήταν ένα παράδοξο συμπέρασμα.

44. Για τους λόγους αυτούς, το άρθρο 19 του κανονισμού 1052/2013, κατά την άποψή μου, δεν στερεί από το άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν την πρακτική αποτελεσματικότητά του.

3. Υπονομεύει το άρθρο 19 τη συνοχή του συστήματος EUROSUR;

45. Τέλος, απομένει να εξεταστεί το τελευταίο επιχείρημα που προβάλλει η Ισπανική Κυβέρνηση, ότι αποδυναμώνεται η συνοχή του συστήματος EUROSUR. Με άλλα λόγια, υποστηρίζεται ότι η ύπαρξη και παράλληλη εφαρμογή διαφορετικών συμφωνιών με την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο θα επέτεινε τον κατακερματισμό του εν λόγω συστήματος και θα ανάγκαζε την Ένωση να λάβει ειδικά μέτρα προσαρμογής χρηματοδοτικής και διοικητικής φύσεως.

46. Ομολογώ ευθύς εξ αρχής ότι δεν έχω αντιληφθεί απολύτως το συγκεκριμένο επιχείρημα. Μάλλον, κατά την Ισπανική Κυβέρνηση, η σύναψη διαφορετικών συμφωνιών με την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο μπορεί δυνητικά να παρακωλύσει την αποτελεσματική και ομαλή λειτουργία του συστήματος EUROSUR.

22 — Βλ. άρθρο 20 και αιτιολογική σκέψη 15 του κανονισμού 1052/2013.

23 — Με την αξιοσημείωτη εξαίρεση εκείνων των κρατών μη μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης που συμμετέχουν στον τομέα του Σένγκεν: Ισλανδία, Λιχτενστάιν, Νορβηγία και Ελβετία. Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 22 έως 24 του κανονισμού 1052/2013.

47. Σε μια τέτοια περίπτωση δεν θα δίσταζα να χαρακτηρίσω ως ασύμβατη προς τα άρθρα 4 και 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν οποιαδήποτε διάταξη περιέχεται σε μέτρο για την ανάπτυξη του κερκτημένου Σένγκεν και παρέχει σε κράτος μέλος το οποίο δεν συμμετέχει στο εν λόγω κερκτημένο τη δυνατότητα να επηρεάσει, με τη συμπεριφορά του, την εφαρμογή ή την επιβολή του εν λόγω μέτρου.

48. Ωστόσο, δεν κατανοώ γιατί –ούτε και η Ισπανική Κυβέρνηση το διευκρινίζει– να ισχύει κάτι τέτοιο στην περίπτωση της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου στο πλαίσιο του κανονισμού 1052/2013. Δεν είμαι πεπεισμένος ότι η σύναψη διαφορετικών συμφωνιών σύμφωνα με το άρθρο 19 του κανονισμού θα μπορούσε να διακυβεύσει την ορθή και αποτελεσματική λειτουργία του συστήματος EUROSUR.

49. Είναι αληθές ότι τα κράτη μέλη που έχουν συνάψει συμφωνίες με την Ιρλανδία ή το Ηνωμένο Βασίλειο ενδέχεται να μην μπορούν να μοιραστούν το σύνολο του πληροφοριακού υλικού που απέκτησαν δυνάμει αυτών των συμφωνιών μέσω του δικτύου επικοινωνίας του EUROSUR. Ωστόσο, αυτές οι πρόσθετες πληροφορίες, ανεξαρτήτως του πόσο χρήσιμες μπορεί να αποβούν για τα κράτη μέλη που τις απέκτησαν, δεν φαίνεται να επηρεάζουν την ικανότητα ή το κίνητρο των εν λόγω κρατών μελών να εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους στο πλαίσιο του συστήματος EUROSUR. Ως εκ τούτου, η θέση των κρατών μελών που μετέχουν στο EUROSUR και δεν έχουν συνάψει οποιαδήποτε συμφωνία με την Ιρλανδία ή το Ηνωμένο Βασίλειο επ' ουδενί επηρεάζεται αρνητικά. Αν μη τι άλλο, όπως προεκτέθηκε, τα συγκεκριμένα κράτη μέλη ενδέχεται να ωφεληθούν από αυτή την κατάσταση²⁴.

50. Εξάλλου, το ίδιο το άρθρο 19 του κανονισμού 1052/2013 περιέχει προς τούτο δύο ασφαλιστικές δικλίδες. Στην παράγραφο 1 του εν λόγω άρθρου διευκρινίζεται ότι οποιαδήποτε συμφωνία συναφθεί δυνάμει της συγκεκριμένης διατάξεως κοινοποιείται στην Επιτροπή. Ο κανόνας αυτός είναι σαφές ότι αποσκοπεί στην πρόληψη τυχόν ζητημάτων που θα μπορούσαν να ανακύψουν από τη σύναψη τέτοιων συμφωνιών. Εάν για οποιαδήποτε από τις οικείες συμφωνίες τίθεται ζήτημα συμβατότητας με το σύστημα που καθιερώνει ο κανονισμός 1052/2013, η Επιτροπή μπορεί να κινήσει διαδικασία λόγω παραβάσεως κατά του υπεύθυνου κράτους μέλους.

51. Μια ακόμη ασφαλιστική δικλίδα περιλαμβάνεται στο άρθρο 19, παράγραφος 4, σύμφωνα με το οποίο «[ο]ι πληροφορίες που ανταλλάσσονται δυνάμει του παρόντος άρθρου απαγορεύεται να διαβιβάζονται περαιτέρω ή να γνωστοποιούνται σε τρίτες χώρες ή σε άλλους τρίτους». Η συγκεκριμένη διάταξη αρκεί κατά τα φαινόμενα για να διασφαλίσει την εμπιστευτικότητα των πληροφοριών που ανταλλάσσονται με την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο.

52. Ως εκ τούτου, εκτιμώ ότι οποιοσδήποτε ενδεχόμενος κατακερματισμός του συστήματος EUROSUR δεν θα ήταν αποτέλεσμα των συμφωνιών που συνάπτονται δυνάμει του άρθρου 19 του κανονισμού 1052/2013, αλλά αναπόφευκτη συνέπεια των διατάξεων του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης οι οποίες αφορούν το Σένγκεν. Αν μη τι άλλο, ο νομοθέτης της Ένωσης επιχειρεί με το άρθρο 19 να περιορίσει και να εξορθολογίσει αυτόν τον κατακερματισμό, θέτοντας κάποιες συγκεκριμένες και διαφανείς προϋποθέσεις για τη σύναψη διμερών και πολυμερών συμφωνιών που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του συστήματος EUROSUR. Πράγματι, ελλείψει μιας διατάξεως όπως αυτής του άρθρου 19, τα κράτη μέλη θα είχαν ακόμη πιο ευρύ περιθώριο για τη σύναψη διεθνών συμφωνιών ως προς την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με την επιτήρηση των συνόρων.

53. Πέραν τούτου, η Ισπανική Κυβέρνηση δεν διευκρίνισε *τι είδους* ειδικά μέτρα προσαρμογής θα έπρεπε να λάβει η Ευρωπαϊκή Ένωση προκειμένου να διασφαλίσει τη συνοχή του συστήματος EUROSUR στην περίπτωση συνάψεως συμφωνιών όπως αυτών για τις οποίες γίνεται λόγος στο άρθρο 19 του κανονισμού 1052/2013.

24 — Σημείο 40 των παρούσων προτάσεων.

54. Σαφώς, η Ένωση δεν θα χρειαζόταν να λάβει κανένα ειδικό μέτρο προσαρμογής σχετικά με το κόστος που προκύπτει από τις συμφωνίες για τις οποίες γίνεται λόγος στο άρθρο 19 του κανονισμού 1052/2013. Πράγματι, η παράγραφος 5 της οικείας διατάξεως ορίζει ότι οι εν λόγω συμφωνίες «[...] περιλαμβάνουν διατάξεις περί του οικονομικού κόστους που προκύπτει από τη συμμετοχή της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου στην εφαρμογή των εν λόγω συμφωνιών».

55. Σε κάθε περίπτωση, θεωρώ ότι η παραπομπή που έγινε σε αυτό το πλαίσιο από την Ισπανική Κυβέρνηση στη νομολογία του Δικαστηρίου, στηρίχθηκε σε εσφαλμένη ερμηνεία της σχετικής νομολογίας. Το Δικαστήριο όντως έκρινε, με την απόφαση Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου, ότι τα κράτη μέλη που λαμβάνουν μέτρο για την ανάπτυξη του κекτημένου Σένγκεν δεν υποχρεούνται να προβλέπουν ειδικά μέτρα προσαρμογής για τα άλλα κράτη μέλη τα οποία δεν συμμετείχαν στη λήψη του εν λόγω μέτρου ή στο οικείο κекτημένο²⁵. Αυτό ωστόσο δεν σημαίνει ότι *δεν μπορούν* να το πράξουν, όταν η λήψη ορισμένων μέτρων προσαρμογής θα ήταν ενδεδειγμένη ή χρήσιμη για την περαιτέρω ανάπτυξη του κекτημένου Σένγκεν.

56. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, καταλήγω ότι και το τρίτο επιχείρημα που προβάλλει το Βασίλειο της Ισπανίας προς στήριξη της προσφυγής του πρέπει να απορριφθεί.

Γ – Τελικές παρατηρήσεις

57. Εν είδει γενικότερου συμπεράσματος, επιθυμώ να συνοψίσω τις παρατηρήσεις μου.

58. Δεν έχω πειστεί ότι ένα μέτρο για την ανάπτυξη του κекτημένου Σένγκεν, στο οποίο ορισμένα κράτη μέλη δεν μετέχουν, απαγορεύεται να εγκαινιάσει οποιαδήποτε μορφή συνεργασίας με τα εν λόγω κράτη μέλη. Αντιθέτως, κάποια μορφή συνεργασίας με αυτά τα κράτη μέλη είναι επιθυμητή όταν τούτο ενδέχεται να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα του ισχύοντος συστήματος.

59. Ωστόσο, προκειμένου η εν λόγω συνεργασία να είναι συμβατή με τους κανόνες που θεσπίζει το Πρωτόκολλο του Σένγκεν πρέπει να πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις. Χωρίς να είναι οι μοναδικές, φρονώ ότι οι ακόλουθες προϋποθέσεις είναι ιδιαίτερα σημαντικές.

60. Πρώτον, η συνεργασία που καθιερώνεται δεν επιτρέπεται να συνιστά συγκεκριμένη συμμετοχή στην εφαρμογή του μέτρου η οποία θα παρακάμπτει τους όρους και τις διαδικασίες που προβλέπουν τα άρθρα 4 και 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν. Δεν υπάρχει ίσως ένα απολύτως σαφές κριτήριο το οποίο να καθιστά δυνατή τη διάκριση μεταξύ «συμμετοχής» και «συνεργασίας». Ωστόσο, έχει μάλλον καθοριστική σημασία συναφώς το κατά πόσον τα κράτη μέλη τα οποία δεν μετέχουν σε συγκεκριμένο μέτρο για την ανάπτυξη του κекτημένου Σένγκεν περιέρχονται στην ίδια ή σε παρόμοια θέση με αυτή στην οποία βρίσκονται τα κράτη μέλη που μετέχουν στο εν λόγω μέτρο.

61. Δεύτερον, η συνεργασία αυτή δεν μπορεί να αποτελεί τον καρπό μιας *à la carte* προσεγγίσεως η οποία θα αναιρούσε τον σκοπό των συγκεκριμένων διατάξεων· ήτοι, την ενθάρρυνση της μέγιστης δυνατής συμμετοχής όλων των κρατών μελών στο κекτημένο Σένγκεν και την περαιτέρω ανάπτυξή του. Οποιαδήποτε συνεργασία με κράτη μέλη τα οποία δεν μετέχουν στα μέτρα οικοδομήσεως του Σένγκεν πρέπει να εξετάζεται πρωτίστως υπό το πρίσμα των συμφερόντων των κρατών μελών που συμμετέχουν στα εν λόγω μέτρα.

62. Τρίτον, η συνεργασία αυτή δεν επιτρέπεται να παρέχει στα κράτη μέλη τα οποία δεν συμμετέχουν στα εν λόγω μέτρα τη δυνατότητα να επηρεάσουν, με τη συμπεριφορά τους, την ορθή και αποτελεσματική λειτουργία του συστήματος που καθιερώνεται από τα μέτρα αυτά.

25 — Υποσημείωση 7 των παρούσων προτάσεων.

63. Ωστόσο, φρονώ ότι το είδος της συνεργασίας την οποία επιτρέπει το άρθρο 19 του κανονισμού 1052/2013 με κράτη μέλη που δεν μετέχουν στο σύστημα EUROSUR δεν εγείρει οποιοδήποτε από τα ανωτέρω ζητήματα συμβατότητας με το πρωτόκολλο του Σένγκεν.

IV – Επί των δικαστικών εξόδων

64. Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι το Βασίλειο της Ισπανίας ηττήθηκε και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο έχουν ζητήσει την καταδίκη του στα δικαστικά έξοδα, το κράτος αυτό πρέπει να καταδικαστεί σε αυτά τα έξοδα.

65. Κατά το άρθρο 140, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, τα κράτη μέλη και τα θεσμικά όργανα που παρενέβησαν στην ένδικη διαδικασία φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα. Κατά συνέπεια, η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο πρέπει να φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.

V – Πρόταση

66. Κατόπιν τούτου, προτείνω στο Δικαστήριο:

- να απορρίψει την προσφυγή·
- να καταδικάσει το Βασίλειο της Ισπανίας στα δικαστικά έξοδα, και
- να διατάξει την Ιρλανδία, το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.