



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
NILSA WAHLA,  
predstavljeni 13. maja 2015<sup>1</sup>

**Zadeva C-44/14**

**Kraljevina Španija  
proti  
Evropskemu parlamentu in**

**Svetu Evropske unije**

„(Uredba (EU) št. 1052/2013 — Vzpostavitev Evropskega sistema varovanja meja (Eurosur) — Protokol (št. 19) o schengenskem pravnem redu, vključenem v okvir Evropske unije — Razvoj določb schengenskega pravnega reda — Sodelovanje z Irsko in Združenim kraljestvom)“

1. Ali se lahko z ukrepom, ki pomeni razvoj določb schengenskega pravnega reda, v katerem nekatere države članice niso udeležene, vzpostavi oblika sodelovanja s temi državami članicami, in če, pod katerimi pogoji?

2. To je v bistvu temeljno vprašanje, ki se pojavlja v tem postopku, v katerem Kraljevina Španija Sodišču predlaga, naj razglasi za ničn člen 19 Uredbe št. 1052/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2013 o vzpostavitvi Evropskega sistema varovanja meja (Eurosur).<sup>2</sup>

### I – Pravni okvir

#### A – Schengenski protokol

3. Člen 4 Schengenskega protokola določa:<sup>3</sup>

„Irska ter Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska lahko kadar koli zaprosita, da se nekatere ali vse določbe schengenskega pravnega reda uporabljajo tudi zanju.

Svet odloča o takšni prošnji s soglasjem svojih članov iz člena 1 in predstavnika vlade zadevne države.“

4. Člen 5 Schengenskega protokola v upoštevem delu določa:

„1. Predloge in pobude za nadgrajevanje schengenskega pravnega reda urejajo ustrezne določbe pogodb.

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — UL L 295, str. 11.

3 — Protokol (št. 19) o schengenskem pravnem redu, vključenem v okvir Evropske unije (UL 2012, C 326, str. 290).

Če Irska ali Združeno kraljestvo v razumnem roku uradno pisno ne obvesti Sveta, da se želi priključiti področju sodelovanja, se šteje, da je bila odobritev iz člena 329 Pogodbe o delovanju Evropske unije dana državam članicam iz člena 1 ter Irski ali Združenemu kraljestvu, kadar se ena od obeh držav želi priključiti zadevnim področjem sodelovanja.

2. Če se šteje, da sta Irska ali Združeno kraljestvo poslala uradno obvestilo v skladu z odločitvijo iz člena 4, pa lahko ne glede na to uradno pisno obvestita Svet v roku treh mesecev, da ne želita sodelovati pri takšnem predlogu ali pobudi. V takšnem primeru Irska ali Združeno kraljestvo ne sodelujeta pri njunem sprejemanju. [...]

[...]“

#### B – Uredba št. 1052/2013

5. V skladu z uvodno izjavo 1 Uredbe št. 1052/2013 je vzpostavitev Evropskega sistema varovanja meja (v nadaljevanju: sistem Eurosur) „potrebna za okrepitev izmenjave informacij in operativnega sodelovanja med nacionalnimi organi držav članic ter njimi in Evropsko agencijo za upravljanje operativnega sodelovanja na zunanjih mejah držav članic Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Agencija) [...]. Sistem Eurosur bo navedenim organom in Agenciji zagotavljal potrebno infrastrukturo in orodja za izboljšanje njihovega spremljanja razmer in zmogljivosti za odzivanje na zunanjih mejah držav članic Unije [...] za namene odkrivanja in preprečevanja nezakonitega priseljevanja in čezmejnega kriminala ter boja proti njima, pa tudi zaradi prispevanja k zagotavljanju varstva in reševanja življenj migrantov.“

6. V uvodni izjavi 15 je pojasnjeno, da ta uredba „vključuje določbe o sodelovanju s sosednjimi tretjimi državami, saj sta dobro strukturirana in stalna izmenjava informacij ter sodelovanje s temi državami, zlasti s sredozemskega območja, ključna dejavnika za doseganje ciljev sistema Eurosur“.

7. V uvodni izjavi 16 je pojasnjeno, da uredba „vključuje določbe o možnosti tesnega sodelovanja z Irsko in Združenim kraljestvom, ki bi lahko pripomogle k boljšemu doseganju ciljev sistema Eurosur“.

8. V uvodnih izjavah 20 in 21 je navedeno, da uredba pomeni razvoj določb schengenskega pravnega reda, pri katerem Združeno kraljestvo in Irska ne sodelujeta v skladu s Sklepom Sveta 2000/365/ES<sup>4</sup> oziroma Sklepom Sveta 2002/192/ES.<sup>5</sup> Skladno s tem Združeno kraljestvo in Irska pri sprejetju uredbe ne sodelujeta ter ju ne zavezuje oziroma se za njiju ne uporablja.

9. Člen 19 (Sodelovanje z Irsko in Združenim kraljestvom) določa:

„1. Za namene te uredbe lahko izmenjava informacij in sodelovanje z Irsko in Združenim kraljestvom potekata bodisi na podlagi dvostranskih ali večstranskih sporazumov med Irsko ali Združenim kraljestvom ter eno ali več sosednjimi državami članicami bodisi prek regionalnih mrež, ki temeljijo na teh sporazumih. Nacionalni koordinacijski centri držav članic so kontaktne točke za izmenjavo informacij z ustreznimi organi Irske in Združenega kraljestva v okviru sistema Eurosur. Ob sklenitvi takšnih sporazumov se uradno obvesti Komisija.

4 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 1, str. 178.

5 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4, str. 211.

2. Sporazumi iz odstavka 1 se omejijo na izmenjavo naslednjih informacij med nacionalnim koordinacijskim centrom države članice ter ustreznim organom Irske ali Združenega kraljestva:

- (a) informacije iz nacionalne slike razmer države članice, če so bile Agenciji posredovane za namene evropske slike razmer skupne predmejne obveščevalne slike;
- (b) informacije, ki sta jih zbrala Irska in Združeno kraljestvo ter so pomembne za namene evropske slike razmer in skupne predmejne obveščevalne slike;
- (c) informacije iz člena 9(9).

3. Informacije, ki jih v okviru sistema Eurosur zagotovi Agencija ali država članica, ki ni pogodbenica sporazuma iz odstavka 1, se ne delijo z Irsko in Združenim kraljestvom brez predhodne odobritve Agencije ali te države članice. Zavrnitev odobritve, kar zadeva delitev informacij z Irsko in Združenim kraljestvom, je za države članice in Agencijo zavezujoča.

4. Nadaljnji prenos ali drugo posredovanje informacij, izmenjanih na podlagi tega člena, tretjim državam ali tretjim stranem sta prepovedana.

5. Sporazumi iz odstavka 1 vsebujejo določbe o finančnih stroških, ki nastanejo zaradi sodelovanja Irske in Združenega kraljestva pri izvajanju teh sporazumov.“

## II – Postopek in predlogi strank

10. Kraljevina Španija s tožbo Sodišču predlaga, naj:

- člen 19 Uredbe št. 1052/2013 razglasi za ničen;
- Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov.

11. Parlament in Svet Sodišču predlagata, naj:

- tožbo zavrne;
- Kraljevini Španiji naloži plačilo stroškov.

12. Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 19. maja 2014 odobril intervencijo Irske, Združenega kraljestva in Komisije v podporo predlogom Evropskega parlamenta in Sveta.

## III – Analiza

### A – Poglavitne trditve strank

13. Na začetku je koristno poudariti, da je bila Uredba št. 1052/2013 sprejeta na podlagi člena 77(2)(d) PDEU (ukrepi, potrebni za postopno uvedbo integriranega sistema upravljanja zunanjih meja). Nobena od strank v tem postopku ne oporeka pravilnosti uporabe te pravne podlage. Prav tako med strankami ni sporno, da je nadzor meja element schengenskega pravnega reda, v katerem Irska in Združeno kraljestvo ne sodelujeta. Zato Irska in Združeno kraljestvo pri sprejetju Uredbe št. 1052/2013 nista sodelovali.

14. V obravnavanem postopku Kraljevina Španija uveljavlja en sam tožbeni razlog neveljavnosti v zvezi s členom 19 te uredbe. V bistvu trdi, da sta s to določbo kršena člena 4 in 5 Schengenskega protokola. V podporo tej trditvi je navedenih več argumentov. Na kratko jih bom predstavil in obravnaval v vrstnem redu, ki se mi zdi najbolj logičen.

15. Prvič, po navedbah španske vlade je s členom 19 Uredbe št. 1052/2013 kršen člen 5(1) Schengenskega protokola, ker je z njim Irski in Združenemu kraljestvu dovoljeno sodelovanje pri razvoju področja schengenskega pravnega reda, ki ga nista sprejeli. Sodišče je namreč pojasnilo, da se člen 5(1) Schengenskega protokola uporablja samo za predloge in pobude na podlagi schengenskega pravnega reda, za katere je bilo državi članici dovoljeno sodelovanje na podlagi člena 4 tega protokola.<sup>6</sup>

16. Drugič, španska vlada poudarja, da člen 4 Schengenskega protokola določa poseben postopek za sodelovanje Irske in Združenega kraljestva pri določbah schengenskega pravnega reda, kar je prvi pogoj za njuno sodelovanje pri razvoju tega pravnega reda. Vendar je po njenem mnenju tej določbi s členom 19 Uredbe št. 1052/2013 odvzet polni učinek v delu, v katerem je z njim določen *ad hoc* postopek za sodelovanje Irske in Združenega kraljestva pri razvoju schengenskega pravnega reda, pri katerem sicer ne sodelujeta. Povedano drugače, tako bi se obšel postopek iz člena 4.

17. Tretjič, španska vlada trdi, da bi drugačna razlaga členov 4 in 5 Schengenskega protokola spodkopala koherentnost sistema, vzpostavljenega z Uredbo št. 1052/2013. Trdi, da morebitna sklenitev različnih sporazumov na podlagi člena 19 te uredbe povečuje razdrobljenost sistema Eurosur in bi bili zato za zagotovitev njegove koherentnosti potrebni posebni prilagoditveni ukrepi. Vendar je Sodišče razsodilo, da „koherentnost schengenskega pravnega reda in njegovega prihodnjega razvoja vključuje, da države, ki pri tem pravnem redu sodelujejo [...], niso zavezane predvideti posebnih prilagoditvenih ukrepov za druge države članice, ki niso sodelovale pri sprejemanju ukrepov v zvezi s predhodnimi fazami tega razvoja“.<sup>7</sup>

18. Evropski parlament in Komisija, ki ju podpirata Irska in Združeno kraljestvo, te trditve izpodbijata. Te stranke poudarjajo, da je s členom 19 Uredbe št. 1052/2013 uvedena možnost za omejeno obliko sodelovanja med več državami članicami, ki sodelujejo pri ustvarjanju sistema Eurosur, na eni strani ter Irsko ali Združenim kraljestvom na drugi. Tega sodelovanja po njihovem mnenju ni mogoče enačiti s polnim sodelovanjem v sistemu Eurosur. Poudarjajo tudi, da je z Uredbo št. 1052/2013 zagotovljena možnost za uvedbo različnih oblik sodelovanja s sosednjimi tretjimi državami.<sup>8</sup> Dodajajo, da bi bilo nenavadno, če bi bila Irska in Združeno kraljestvo postavljena v slabši položaj kot sosednje tretje države. Še pomembneje, prepoved kakršne koli oblike sodelovanja z Irsko in Združenim kraljestvom bi bila po mnenju teh strank v nasprotju z interesi držav članic, ki vzpostavljajo sistem Eurosur, ker bi lahko izmenjava informacij, ki je dovoljena s členom 19 Uredbe št. 1052/2013, na koncu koristila sistemu kot celoti.

## B – Ocena trditev

19. V bistvu je temeljno vprašanje, ki se postavlja v tem postopku, ali se lahko z ukrepom, ki pomeni razvoj določb schengenskega pravnega reda (v nadaljevanju: ukrep za razvoj schengenskega pravnega reda), v katerem nekatere države članice ne sodelujejo, veljavno vzpostavi oblika sodelovanja s temi državami članicami, in če, pod katerimi pogoji.

6 — Glej sodbi Združeno kraljestvo/Svet, C-77/05, EU:C:2007:803, točke od 54 do 71, in Združeno kraljestvo/Svet, C-137/05, EU:C:2007:805, točki 49 in 50.

7 — Sodba Združeno kraljestvo/Svet, C-482/08, EU:C:2010:631, točka 49.

8 — Člen 20 te uredbe.

20. To vprašanje bom obravnaval ob tem, ko bom pojasnil razloge, zakaj bi morale biti po mojem mnenju različne trditve španske vlade v podporo temu tožbenemu razlogu zavrnjene.

1. Ali je s členom 19 določeno „sodelovanje“ Irske in Združenega kraljestva v sistemu Eurosur

21. V bistvu španska vlada s prvo trditvijo zatrjuje, da člen 19 Uredbe št. 1052/2013 določa „sodelovanje“ Irske in Združenega kraljestva v sistemu Eurosur, kršitev člena 5(1) Schengenskega protokola.

22. Na začetku bi bilo treba spomniti, da je v Schengenskem protokolu – in zlasti njegovih členih 3, 4 in 5 – pojem „sodelovanje“ uporabljen v dvojnem pomenu: kot sodelovanje pri postopkovnih vidikih ukrepa za razvoj schengenskega pravnega reda (sprejetje ukrepa) in kot sodelovanje pri vsebinskih vidikih ukrepa za razvoj schengenskega pravnega reda (uporaba ukrepa).

23. V zadevi Združeno kraljestvo/Svet je Sodišče že razsodilo, da država članica ne more sodelovati pri sprejetju ukrepa za razvoj schengenskega pravnega reda, če je pred tem ne zavezuje področje schengenskega pravnega reda, h kateremu spada ukrep, ki se namerava sprejeti ali katerega razvoj pomeni.<sup>9</sup> Sodišče je v sodbi omenjalo posebej *sprejetje* ukrepa, ker je tožeča stranka trdila, da je Svet, s tem ko jo je izključil iz postopka sprejetja Uredbe št. 2007/2004, kršil člen 5 Schengenskega protokola.<sup>10</sup>

24. Kljub temu mi je jasno, da je mogoče ugotovitve Sodišča uporabiti tudi za sodelovanje države članice pri *vsebinskih vidikih* ukrepa za razvoj schengenskega pravnega reda. Povedano drugače, država članica, ki ni sprejela dela schengenskega pravnega reda, ne more enakopravno sodelovati z drugimi državami članicami pri uporabi ukrepa za razvoj schengenskega pravnega reda, ki temelji na tem pravnem redu. Ta razlaga Schengenskega protokola se kaže tudi v uvodnih izjavah Uredbe št. 1052/2013: v uvodnih izjavah 20 in 21 je navedeno, da Irska in Združeno kraljestvo „ne sodeluje[ta] pri sprejetju te uredbe“ in zanju „ni zavezujoča in se v [njiju] ne uporablja“. Zdi se, da nobena stranka v tem postopku ne nasprotuje takemu razumevanju Schengenskega protokola.

25. Zato se načeloma strinjam s špansko vlado, da zakonodajalec Unije ne more sprejeti ukrepa za razvoj schengenskega pravnega reda, s katerim državam članicam, ki ne sodelujejo v schengenskem pravnem redu, ki je njegova podlaga, zagotavlja položaj, ki je v bistvu enak ali zelo podoben tistemu, ki ga uživajo države članice, ki sodelujejo v tem pravnem redu. Povedano drugače, ukrep za razvoj schengenskega pravnega reda ne more določiti nečesa, kar je v bistvu prikrito sodelovanje držav članic, ki niso sprejele s tem povezanega pravnega reda. Tak ukrep bi po mojem mnenju kršil člena 4 in 5 Schengenskega protokola v delu, v katerem bi se v bistvu zaobšli postopki in pogoji sodelovanja, ki so z njima določeni.<sup>11</sup>

26. Glede na to moram poudariti, da ne verjamem, da je s členom 19 Uredbe št. 1052/2013 Irski in Združenemu kraljestvu zagotovljen položaj, ki je v bistvu enak ali zelo podoben tistemu, ki ga uživajo države članice, ki so sprejele to uredbo. Zato nisem prepričan, da je s to določbo uvedena *oblika sodelovanja* Irske in Združenega kraljestva pri uporabi sistema Eurosur. Takemu sklepu nasprotuje vrsta elementov.

9 — Glej v ta namen sodbo Združeno kraljestvo/Svet, C-77/05, EU:C:2007:803, točka 62.

10 — Prav tam, točka 37.

11 — Člen 4 Schengenskega protokola na primer določa, da mora o kakršni koli prošnji Irske in Združenega kraljestva, da se tudi zanju uporabljajo nekatere ali vse določbe schengenskega pravnega reda, Svet odločiti s *soglasjem* svojih članov iz člena 1 istega protokola in predstavnika vlade zadevne države. Nasprotno pa se ukrepi za razvoj schengenskega pravnega reda, ki temeljijo na več določbah Pogodbe DEU (vključno, na primer, z njenim členom 77(2)(d)), sprejemajo po *rednem zakonodajnem postopku*.

27. Prvič, kot sta navedli irska vlada in vlada Združenega kraljestva, Irska in Združeno kraljestvo ne sodelujeta pri osrednjem cilju Uredbe št. 1052/2013, ki je vzpostavitev „enotnega okvira“ za izmenjavo informacij in za sodelovanje med državami članicami ter Agencijo za izboljšanje poznavanja položaja na zunanjih mejah držav članic Unije.<sup>12</sup> Države članice, ki sodelujejo v sistemu Eurosur, imajo v ta namen dostop do vseh informacij, ki jih vsebuje „komunikacijsko omrežje“,<sup>13</sup> ter zlasti do „evropske slike razmer“ ali „skupne predmejne obveščevalne slike“.<sup>14</sup>

28. Ta položaj je v očitnem nasprotju s položajem, ki je za Irsko in Združeno kraljestvo določen na podlagi Uredbe št. 1052/2013. S sporno določbo je namreč pod določenimi pogoji dovoljena samo omejena izmenjava informacij med eno ali več državami članicami na eni strani ter Irsko ali Združenim kraljestvom na drugi.

29. Države članice, ki sodelujejo pri dvostranskih ali večstranskih sporazumih z Irsko in Združenim kraljestvom, si smejo izmenjati samo informacije, ki so določene v členu 19(2)(a) in (c) Uredbe št. 1052/2013. Te informacije se večinoma nanašajo na podatke, ki so pomembni za oceno položaja na mejah teh dveh držav ali njunih sosednjih držav.<sup>15</sup> Poleg tega smejo države članice, ki sodelujejo v sistemu Eurosur, odobriti dostop samo do svojih informacij. Nasprotno informacij, ki jih v okviru sistema Eurosur zagotovi druga država članica ali Agencija, ni mogoče deliti z Irsko in Združenim kraljestvom brez vnaprejšnje odobritve te države članice ali Agencije.<sup>16</sup>

30. Drugič, kot sta poudarila Svet in Evropski parlament, se za Irsko in Združeno kraljestvo ne uporabljajo niti drugi poglobitni sestavni deli sistema Eurosur, določeni v členih od 4 do 7 Uredbe št. 1052/2013. Ti državi članici na primer nista dolžni vzpostaviti nacionalnih koordinacijskih centrov, skladnih s členom 5 te uredbe. Prav tako Irski in Združenemu kraljestvu ni treba sprejeti ukrepov iz členov od 14 do 16 te uredbe za okrepitev zmogljivosti za odzivanje.

31. Tretjič, s sporno določbo so samo omogočene oblike sodelovanja med eno ali več državami članicami na eni strani ter Irsko ali Združenim kraljestvom na drugi. V okviru sistema Eurosur ni predvidenega nobenega sodelovanja ali drugih oblik skupnega delovanja med slednjima in Agencijo.<sup>17</sup> Tu ne gre le za podrobnost, ker je delovanje Agencije bistveno za vsakodnevno upravljanje in delovanje sistema Eurosur.<sup>18</sup>

32. Na podlagi zgoraj navedenega ne verjamem, da bi lahko šteli, da je s sporno določbo vzpostavljena oblika sodelovanja Irske in Združenega kraljestva pri uporabi sistema Eurosur. Zato menim, da s členom 19 Uredbe št. 1052/2013 ni kršen člen 5(1) Schengenskega protokola.

2. Ali je s členom 19 odvzet polni učinek členu 4 Schengenskega protokola

33. Druga trditev španske vlada zahteva analizo tega, ali je s členom 19 Uredbe št. 1052/2013 v bistvu odvzet polni učinek členu 4 Schengenskega protokola, s tem ko je z njim uveden *ad hoc* postopek sodelovanja pri razvoju schengenskega pravnega reda, v katerem ne sodelujeta Irska in Združeno kraljestvo. Tako bi bil ogrožen cilj člena 4 – povečati sodelovanje držav članici v schengenskem pravnem redu.

34. Ta trditev si zasluži skrbno obravnavo.

12 — Glej uvodno izjavo 1 in člen 1 Uredbe št. 1052/2013.

13 — Vzpostavljeno v skladu s členom 7 Uredbe št. 1052/2013.

14 — Glej člen 10 oziroma člen 11 Uredbe št. 1052/2013. Glej tudi člen 4(3) te uredbe.

15 — Glej člen 19(2) Uredbe št. 1052/2013.

16 — Člen 19(3) Uredbe št. 1052/2013. Glej med drugim informacije, ki jih zagotovi Agencija na podlagi člena 12(2) te uredbe.

17 — Glej v tem smislu člen 18 Uredbe št. 1052/2013.

18 — Glej zlasti uvodne izjave 6, 8 in 9 te uredbe.

35. Zavedam se potrebe, da se državam članicam, ki ne sodelujejo v nekaterih delih schengenskega pravnega reda, prepreči, da bi izbrale take dele povezanih ukrepov za razvoj schengenskega pravnega reda, ki so jim všeč, drugih pa ne bi upoštevale. Prav tako bi se neomejen pristop *à la carte* – celo na tem področju prava Unije, na katerem je dovoljeno nekaj diferenciacije – težko skladal z načeloma solidarnosti med državami članicami in enakosti držav članic pred Pogodbama, ki tvorita jedro evropskega projekta integracije,<sup>19</sup> ampak tak pristop tudi ne bi bil v skladu s ciljem člena 4 Schengenskega protokola, ki je, kot je navedlo Sodišče, zagotoviti največjo mogočo udeležbo vseh držav članic pri schengenskem pravnem redu.<sup>20</sup>

36. Kljub temu v obravnavani zadevi ne verjamem, da je zakonodajalec Unije, kar zadeva sodelovanje z Irsko in Združenim kraljestvom v sistemu Eurosur, sledil pristopu *à la carte*, ki bi lahko spodkopal cilj člena 4 Schengenskega protokola.

37. Prvič, kot je bilo pojasnjeno v točkah od 26 do 31 zgoraj, se za Irsko in Združeno kraljestvo temeljni vidiki sistema Eurosur ne uporabljajo. Člen 19 Uredbe št. 1052/2013 dovoljuje na področju uporabe sistema Eurosur vzpostavitev zgolj omejenih oblik sodelovanja.

38. Drugič, tveganje za ogrožitev cilja člena 4 Schengenskega protokola bi se po mojem mnenju pojavilo, zlasti če bi se z ukrepom za razvoj schengenskega pravnega reda zagotovil poseben ali izjemen položaj državi članici, ki ne sodeluje v schengenskem pravnem redu, kadar to ni predvsem v interesu držav članic, ki sodelujejo pri tem ukrepu. Sodelovanja z državami članicami, ki ne sodelujejo pri ukrepu za razvoj schengenskega pravnega reda, ne bi smeli dojemati zgolj glede na nacionalne interese teh držav članic. Ali je tako sodelovanje primerno, in če je, v kakšni obliki, je po mojem mnenju predvsem politično vprašanje, o katerem mora odločiti zakonodajalec Unije in ki je lahko predmet sodnega nadzora, ki je omejen na očitno napako pri presoji.<sup>21</sup>

39. Glede Uredbe št. 1052/2013 se z lahkoto strinjam s strankami, ki so trdile, da je tudi v interesu držav članic, ki sodelujejo v sistemu Eurosur (in s tem v interesu Unije kot celote), da je z Irsko in Združenim kraljestvom mogoča neka oblika izmenjave informacij o stanju na mejah. Sodelovanje s tema državama bi namreč povzročilo porast geografskega obsega varovanega ozemlja in večji obseg izmenjanih informacij – zlasti ker so meje Irske in Združenega kraljestva del zunanjih meja Unije.

40. Poleg tega je mogoče, kot je na obravnavi poudarila vlada Združenega kraljestva, da so lahko sčasoma informacije, ki so jih države članice, ki so sklenile sporazum z Irsko ali Združenim kraljestvom, prejele od slednjih, prek orisa nacionalnih razmer na voljo tudi drugim sodelujočim v sistemu Eurosur. Zato lahko imajo tudi druge države članice, čeprav le delno ali posredno, korist od sklenitve sporazumov na podlagi člena 19 Uredbe št. 1052/2013.

41. Tretjič, trditev Španije v bistvu pomeni, da je s členoma 4 in 5 Schengenskega protokola na področju uporabe ukrepa za razvoj schengenskega pravnega reda prepovedano kakršno koli sodelovanje z državami članicami, ki niso udeležene pri tem ukrepu.

42. Taka trditev se mi zdi očitno napačna. Kot se je izrazila Komisija s slikovito metaforo, bi sprejetje take trditve pomenilo, da sta Irsko in Združeno kraljestvo postala neke vrste „izobčenca“, s katerima na nekaterih področjih ni mogoče vzpostaviti nikakršnega razmerja. Zdi se, da taka posledica ni sorazmerna, ker Irsko in Združeno kraljestvo kaznuje bolj, kot je potrebno, da bi ju spodbudila k sodelovanju v schengenskem pravnem redu in njegovem razvoju. To bi bilo dejansko lahko problematično na podlagi člena 4(3) PEU. Kot je na obravnavi poudarila Komisija, se načelo lojalnega

19 — Glej člen 3(3) PEU oziroma člen 4(2) PEU.

20 — Sodba Združeno kraljestvo/Svet, C-77/05, EU:C:2007:803, točki 66 in 67.

21 — Glej v tem smislu sklepne predloge generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa v združenih zadevah SAM Schiffahrt in Stapf, C-248/95 in C-249/95, EU:C:1997:92, točki 23 in 24, na katere se sklicuje tudi generalni pravobranilec Y. Bot v sklepnih predlogih v združenih zadevah Španija/Svet, C-274/11 in C-295/11, EU:C:2012:782, točka 27.

sodelovanja uporablja obojestransko: države članice, ki ne sodelujejo v schengenskem pravnem redu, bi se morale vzdržati kakršnega koli ukrepa, ki bi lahko ogrozil razvoj tega pravnega reda, države članice, ki v tem pravnem redu sodelujejo, pa bi morale upoštevati države članice, ki so se odločile ostati zunaj njega, in jim pomagati.

43. Dalje, ta razlaga Schengenskega protokola bi prav tako kaznovala druge države članice in Unijo kot celoto, ker je lahko, kot je bilo navedeno v točkah 39 in 40 zgoraj, sodelovanje z državami članicami, ki niso udeležene v nekaterih delih schengenskega pravnega reda, zelo uporabno in zaželeno za izboljšanje učinkovitosti povezanih schengenskih ukrepov. Končno, težko sprejemem, da lahko ukrep za razvoj schengenskega pravnega reda zakonito spodbudi sodelovanje s sosednjimi tretjimi državami,<sup>22</sup> ne pa z državami članicami Unije, ki v njem ne sodelujejo. Strinjam se s strankami, ki so trdile, da položaj teh držav članic Unije ne more biti slabši od položaja, ki ga uživajo tretje države.<sup>23</sup> Skoraj ni treba poudarjati, da se zdi – ker sta si člena 19 in 20 Uredbe št. 1052/2013 precej podobna – da trditev Španije pomeni, da je bil s to zadnjo določbo uveden *ad hoc* postopek o sodelovanju v korist sosednjih tretjih držav. To bi bilo res čudno sklepanje.

44. Zato po mojem mnenju s členom 19 Uredbe št. 1052/2013 členu 4 Schengenskega protokola ni odvzet njegov polni učinek.

### 3. Ali je s členom 19 spodkopana koherentnost sistema Eurosur

45. Na koncu je treba preučiti še zadnjo trditev španske vlade, ki se nanaša na domnevno oslabitev koherentnosti sistema Eurosur. Trdi se, da bi soobstoj različnih sporazumov z Irsko in Združenim kraljestvom povečal razdrobljenost tega sistema in Unijo zavezal k sprejetju posebnih prilagoditvenih finančnih in upravnih ukrepov.

46. Na začetku moram povedati, da se mi ta trditev ne zdi povsem jasna. , kot Glede na navedbe španske vlade jo razumem tako, da bi sklenitev različnih sporazumov z Irsko in Združenim kraljestvom lahko potencialno preprečila učinkovito in nemoteno delovanje sistema Eurosur.

47. V zvezi s tem ne bi okleval, da bi štel za neskladno s členoma 4 in 5 Schengenskega protokola katero koli določbo, ki jo vsebuje ukrep za razvoj schengenskega pravnega reda, s katerim je državi članici, ki v njem ni udeležena, dana možnost, da s svojim ravnanjem vpliva na uporabo ali izvajanje tega ukrepa.

48. Vendar ne razumem, in tega tudi ni pojasnila španska vlada, zakaj bi za to šlo v primeru Irske in Združenega kraljestva na podlagi Uredbe št. 1052/2013. Nisem prepričan, da bi lahko sklenitev različnih sporazumov na podlagi člena 19 te uredbe ogrozila pravilno in učinkovito delovanje sistema Eurosur.

49. Res je, da države članice, ki so sklenile sporazume z Irsko ali Združenim kraljestvom, morda ne morejo deliti vseh informacij, ki so jih pridobile na podlagi teh sporazumov, prek komunikacijskega omrežja sistema Eurosur. Vendar se zdi, da te dodatne informacije, ki so lahko bolj ali manj koristne za države članice, ki jih prejmejo, ne vplivajo na zmožnost ali voljo teh držav članic, da izpolnijo svoje obveznosti v sistemu Eurosur. Zato to nikakor ne bi negativno vplivalo na položaj držav članic, ki sodelujejo v sistemu Eurosur in ki niso sklenile sporazuma z Irsko ali Združenim kraljestvom. Kvečjemu bi, kot je že bilo pojasnjeno, lahko od tega imele korist.<sup>24</sup>

22 — Glej člen 20 Uredbe št. 1052/2013 in uvodno izjavo 15 te uredbe.

23 — Z izjemo tretjih držav, ki so del schengenskega območja: Islandija, Liechtenstein, Norveška in Švica. Glej uvodne izjave od 22 do 24 Uredbe št. 1052/2013.

24 — Točka 40 teh sklepnih predlogov.

50. Poleg tega člen 19 Uredbe št. 1052/2013 v ta namen vsebuje dve zaščitni klavzuli. Odstavek 1 tega člena določa, da je treba o kakršnem koli sporazumu, sklenjenem v skladu s to določbo, uradno obvestiti Komisijo. To pravilo je jasno namenjeno preprečitvi morebitnih spornih vprašanj, ki bi izvirala iz sklenitve takih sporazumov. Če bi se s katerim koli od teh sporazumom pojavila vprašanja skladnosti s sistemom, vzpostavljenim z Uredbo št. 1052/2013, bi bila Komisija upravičena zoper odgovorno državo članico začeti postopek zaradi neizpolnitve obveznosti.

51. Druga zaščitna klavzula je vsebovana v odstavku 4 člena 19, v skladu z njo pa sta „[n]adaljnji prenos ali drugo posredovanje informacij, izmenjanih na podlagi [člena 19], tretjim državam ali tretjim stranem [...] prepovedana“. Zdi se, da je ta določba primerna za zagotovitev zaupnosti informacij, ki se delijo z Irsko in Združenim kraljestvom.

52. Zato bi po mojem mnenju kakršna koli razdrobljenost sistema Eurosur ne bila posledica sporazumov, sklenjenih na podlagi člena 19 Uredbe št. 1052/2013, ampak neizogibna posledica določb, povezanih s schengenskim pravnim redom, v primarnem pravu Unije. Kvečjemu se skuša s členom 19 omejiti in racionalizirati to razdrobljenost z uvedbo številnih konkretnih in preglednih pogojev za sklenitev dvostranskih in večstranskih sporazumov, ki ne spadajo v okvir sistema Eurosur. Državam članicam bi bila, če ne bi bilo določbe, kakršna je člen 19, dopuščena celo večja možnost za sklenitev mednarodnih sporazumov o delitvi informacij, ki se nanašajo na varovanje meja.

53. Ob tem pa ugotavljam, da španska vlada niti ni pojasnila, *kakšno* vrsto posebnih prilagoditvenih ukrepov bi morala sprejeti Evropska unija za zagotovitev koherentnosti sistema Eurosur, če bi se sklenili sporazumi, predvideni v členu 19 Uredbe št. 1052/2013.

54. Seveda Evropski uniji ne bi bilo treba sprejeti nikakršnih prilagoditvenih ukrepov v zvezi s stroški, ki bi izhajali iz sporazumov, predvidenih v členu 19 Uredbe št. 1052/2013. V odstavku 5 te določbe je navedeno, da ti sporazumi „vsebujejo določbe o finančnih stroških, ki nastanejo zaradi sodelovanja Irske in Združenega kraljestva pri izvajanju teh sporazumov“.

55. Vsekakor sem prepričan, da sklicevanje španske vlade na sodno prakso Sodišča v teh okoliščinah temelji na napačnem razumevanju te sodne prakse. V sodbi Združeno kraljestvo/Svet je Sodišče navedlo, da države članice, ki sprejmejo ukrep za razvoj schengenskega pravnega reda, niso zavezane predvideti posebnih prilagoditvenih ukrepov za druge države članice, ki niso sodelovale pri tem ukrepu ali povezanem schengenskem pravnem redu.<sup>25</sup> Vendar to ne pomeni, da jim je *preprečeno* to storiti, če bi lahko bilo sprejetje nekaterih prilagoditvenih ukrepov primerno ali koristno za razvoj schengenskega pravnega reda.

56. Glede na gornje navedbe menim, da je tudi tretja trditev Kraljevine Španije v utemeljitev njenega tožbenega razloga obsojena na propad.

#### C – Končne ugotovitve

57. Za splošnejši sklep bi rad združil svoje ugotovitve.

58. Nisem prepričan, da z ukrepom za razvoj schengenskega pravnega reda, pri katerem nekatere države članice niso udeležene, ni mogoče vzpostaviti neke oblike sodelovanja s temi državami članicami. Nasprotno, neka oblika sodelovanja z njimi je lahko zaželeno, če je verjetno, da se bo s tem spodbudila učinkovitost tako vzpostavljenega sistema.

25 — Opomba 7.

59. Vendar obstaja nekaj pogojev, ki jih je treba upoštevati pri tem sodelovanju, da bo skladno s pravili, določenimi v Schengenskem protokolu. Menim, da so še posebno pomembni ti pogoji, čeprav ne trdim, da so izčrpani.

60. Prvič, vzpostavljeno sodelovanje ne sme pomeniti prikritega sodelovanja pri uporabi ukrepa, ki bi zaobšlo pogoje in postopke, določene v členih 4 in 5 Schengenskega protokola. Težko mi je opredeliti jasno merilo, ki omogoča razlikovanje med „udeležbo“ in „sodelovanjem“. Vendar se zdi v tej zvezi posebno pomembno, ali je položaj držav članic, ki niso udeležene pri ukrepu za razvoj schengenskega pravnega reda, v bistvu enak ali zelo podoben tistemu, ki ga uživajo države članice, ki sodelujejo pri tem ukrepu.

61. Drugič, to sodelovanje ne bi smelo biti posledica pristopa *à la carte*, s katerim bi bil izničen namen teh določb – zagotoviti čim večjo udeležbo vseh držav članic pri schengenskem pravnem redu in njegovem razvoju. Kakršno koli sodelovanje z državami članicami, ki ne sodelujejo pri ukrepu za razvoj schengenskega pravnega reda, bi moralo biti zasnovano predvsem glede na interese držav članic, ki pri tem ukrepu sodelujejo.

62. Tretjič, to sodelovanje ne bi smelo postaviti držav članic, ki ne sodelujejo pri tem ukrepu, v položaj, v katerem bi lahko prek svojega ravnanja vplivale na pravilno in učinkovito delovanje sistema, vzpostavljenega z ukrepom.

63. Vendar se mi ne zdi, da je s členom 19 Uredbe št. 1052/2013 dovoljeno sodelovanje držav članic, ki ne sodelujejo v sistemu Eurosur, ki vzbuja kakršno koli vprašanje skladnosti s Schengenskim protokolom.

#### IV – Stroški

64. V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Parlament in Svet sta predlagala, naj se Kraljevini Španiji naloži plačilo stroškov, in ker ta s tožbenimi razlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

65. Države članice in institucije, ki so v postopku sodelovale kot intervenientke, na podlagi člena 140(1) Poslovnika nosijo svoje stroške. Zato bi morali Irska, Združeno kraljestvo in Komisija nositi svoje stroške.

#### V – Predlog

66. Glede na navedene preudarke Sodišču predlagam, naj:

- tožbo zavrne;
- Kraljevini Španiji naloži plačilo stroškov ter
- Irski, Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska in Komisiji naloži plačilo njihovih stroškov.