



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 8. septembra 2015\*

„Ničnostna tožba — Uredba (EU) št. 1052/2013 — Prehajanje zunanjih meja — Sistem Eurosur — Nadgradnja določb schengenskega pravnega reda — Udeležba — Sodelovanje z Irsko in Združenim kraljestvom — Veljavnost“

V zadevi C-44/14,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, vložene 27. januarja 2014,

**Kraljevina Španija**, ki jo zastopa A. Rubio González, agent,

tožeča stranka,

proti

**Evropskemu parlamentu**, ki ga zastopajo D. Moore, S. Alonso de Leon in A. Pospíšilová Padowska, agenti, z naslovom za vročanje v Luxembourg, u,

in

**Svetu Evropske unije**, ki ga zastopajo M. Chavrier in F. Florindo Gijón, M.-M. Joséphidès in P. Plaza García, agenti,

toženi stranki,

ob intervenciji

**Irske**, ki jo zastopajo E. Creedon, G. Hodge in A. Joyce, agenti, skupaj z G. Gilmorom, barrister,

**Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska**, ki ga zastopata L. Christie, agent, skupaj z J. Holmesom, barrister,

**Evropske komisije**, ki jo zastopata J. Baquero Cruz in G. Wils, agenta, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

intervenienti,

\* Jezik postopka: španščina.

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, K. Lenaerts, podpredsednik, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, M. Ilešič, L. Bay Larsen (poročevalec), A. Ó Caoimh, C. Vajda, S. Rodin, predsedniki senatov, in K. Jürimäe, predsednica senata, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, J. L. da Cruz Vilaça in F. Biltgen, sodniki,

generalni pravobranilec: N. Wahl,

sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 17. marca 2015,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 13. maja 2015

izreka naslednjo

**Sodbo**

- 1 Kraljevina Španija s tožbo predlaga razglasitev ničnosti člena 19 Uredbe (EU) št. 1052/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2013 o vzpostavitvi Evropskega sistema varovanja meja (EUROSUR) (UL L 295, str. 11, v nadaljevanju: Uredba Eurosur).

**Pravni okvir**

*Sklep 2000/365/ES*

- 2 Svet Evropske unije je 29. maja 2000 na podlagi člena 4 Protokola (št. 19) o schengenskem pravnem redu, vključenem v okvir Evropske unije (v nadaljevanju: Schengenski protokol) sprejel Sklep o prošnji Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske za sodelovanje pri izvajanju nekaterih določb schengenskega pravnega reda (2000/365/ES) (UL L 131, str. 43).
- 3 V členu 1 tega sklepa so naštetje določbe schengenskega pravnega reda, ki jih uporablja Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska. Določbe tega pravnega reda o prehajanju zunanjih meja niso med tako naštetimi določbami.

*Sklep 2002/192/ES*

- 4 Svet je 28. februarja 2002 na podlagi člena 4 Schengenskega protokola sprejel Sklep o prošnji Irske, da sodeluje pri izvajanju nekaterih določb schengenskega pravnega reda (2002/192/ES) (UL L 64, str. 20).
- 5 V členu 1 tega sklepa so naštetje določbe schengenskega pravnega reda, ki jih uporablja Irska. Določbe tega pravnega reda o prehajanju zunanjih meja niso med tako naštetimi določbami.

*Uredba Eurosur*

- 6 V uvodnih izjavah 16, 20 in 21 Uredbe Eurosur je navedeno:

„(16) Ta uredba vključuje določbe o možnosti tesnega sodelovanja z Irsko in Združenim kraljestvom, ki bi lahko pripomogle k boljšemu doseganju ciljev sistema EUROSUR.

[...]

(20) Ta uredba predstavlja razvoj določb schengenskega pravnega reda, pri katerem Združeno kraljestvo ne sodeluje v skladu s [Sklepom 2000/365]; Združeno kraljestvo torej ne sodeluje pri sprejetju te uredbe, ki zato zanj ni zavezujoča in se v njem ne uporablja.

(21) Ta uredba predstavlja razvoj določb schengenskega pravnega reda, pri katerem Združeno kraljestvo ne sodeluje v skladu s Sklepom 2000/365]; Irska torej ne sodeluje pri sprejetju te uredbe, ki zato zanjo ni zavezujoča in se v njej ne uporablja.“

7 Člen 1 te uredbe določa:

„Ta uredba vzpostavlja enotni okvir za izmenjavo informacij in sodelovanje med državami članicami in [Evropsko agencijo za upravljanje operativnega sodelovanja na zunanjih mejah držav članic Evropske unije (v nadaljevanju: Agencija)] za izboljšanje spremljanja razmer in krepitev 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 (v nadaljnjem besedilu: sistem EUROSUR).“

8 Člen 4 navedene uredbe, naslovljen „Okvir sistema EUROSUR“, v odstavkih od 1 do 3 določa:

„1. Države članice in Agencija za izmenjavo informacij in sodelovanje na področju varovanja meja ob upoštevanju obstoječih mehanizmov za izmenjavo informacij in sodelovanje uporabljajo okvir sistema EUROSUR, ki je sestavljen iz naslednjih delov:

- (a) nacionalnih koordinacijskih centrov;
- (b) nacionalnih slik razmer;
- (c) komunikacijskega omrežja;
- (d) evropske slike razmer;
- (e) skupne predmejne obveščevalne slike;
- (f) skupne uporabe orodij za varovanje.

[...]

3. Agencija prek komunikacijskega omrežja nacionalnim koordinacijskim centrom zagotovi neomejen dostop do evropske slike razmer in do skupne predmejne obveščevalne slike.“

9 Člen 9(9) in (10) iste uredbe določa:

„9. Nacionalni koordinacijski centri sosednjih držav članic si med seboj neposredno in v skoraj realnem času delijo sliko razmer na sosednjih odsekih zunanjih meja, ki zadeva:

- (a) incidente in druge pomembne dogodke iz dogodkovne plasti;
- (b) poročila o taktični analizi tveganja iz analitske plasti.

10. Nacionalni koordinacijski centri sosednjih držav članic si lahko med seboj neposredno in v skoraj realnem času delijo sliko razmer na sosednjih odsekih zunanjih meja, ki zadeva položaj, status in vrsto lastnih sredstev, ki delujejo na sosednjih odsekih zunanjih meja, iz operativne plasti.“

10 V členih od 14 do 16 Uredbe Eurosur so določena pravila o zmogljivosti za odzivanje na zunanjih mejah držav članic.

11 Člen 19 te uredbe, naslovljen „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.

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 predmetne obveščevalne slike;

(b) informacije, ki sta jih zbrala Irsko in Združeno kraljestvo ter so pomembne za namene evropske slike razmer in skupne predmetne 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.“

### **Predlogi strank in postopek pred Sodiščem**

12 Kraljevina Španija Sodišču predlaga, naj:

- člen 19 Uredbe Eurosur razglasi za ničen ter
- Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov.

13 Parlament in Svet Sodišču predlagata, naj:

- tožbo zavrne kot neutemeljeno in
- Kraljevini Španiji naloži plačilo stroškov.

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

## Tožba

### *Trditve strank*

- 15 Kraljevina Španija v utemeljitev tožbe navaja en sam tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev določb člena 4 v povezavi s členom 5 Schengenskega protokola.
- 16 Ta država članica v zvezi s tem trdi, da je člen 19 Uredbe Eurosur v nasprotju s temi določbami, ker prek sporazumov o sodelovanju poleg člena 4 tega protokola uveljavlja *ad hoc* postopek sodelovanja Irske in Združenega kraljestva pri tej uredbi.
- 17 Po mnenju Kraljevine Španije je pridružitve Irske in Združenega kraljestva sistemu Eurosur, določena v členu 19 Uredbe Eurosur, oblika sodelovanja v smislu Schengenskega protokola, ker sodelovanje teh držav članic pri tem sistemu pomeni sodelovanje pri izvrševanju te uredbe in ker vključitev teh držav članic v izmenjavo informacij ti državi postavlja v enotni okvir za izmenjavo informacij in sodelovanje, ki si ga v skladu s členom 1 prizadeva vzpostaviti ta uredba. Vsakršno razlikovanje med pridružitvijo Irske in Združenega kraljestva sistemu Eurosur in sodelovanjem v smislu Schengenskega protokola bi bilo zato umetno.
- 18 Poleg tega bi priznanje zakonitosti uvedbe *ad hoc* postopka sodelovanja členu 4 Schengenskega protokola odvzelo polni učinek, ker bi država članica, ki ji ne bi bilo odobreno sodelovanje pri sprejetju ukrepa, ki nadgrajuje schengenski pravni red, kljub tej zavrnitvi lahko sodelovala pri tem ukrepu prek tega *ad hoc* postopka. Ta sistem zato ne bi bil v skladu z rešitvijo, ki jo je Sodišče sprejelo v sodbah Združeno kraljestvo/Svet (C-77/05, EU:C:2007:803) in Združeno kraljestvo/Svet (C-137/05, EU:C:2007:805).
- 19 Kraljevina Španija tudi opozarja, da je Sodišče v sodbi Združeno kraljestvo/Svet (C-482/08, EU:C:2010:631) razsodilo, da državam članicam, za katere se uporablja schengenski pravni red, ni treba predvideti posebnih prilagoditvenih ukrepov za druge države članice.
- 20 Poleg tega je po mnenju Kraljevine Španije s členom 19 Uredbe Eurosur še posebno resno kršen člen 4 Schengenskega protokola, ker Irsko in Združeno kraljestvo obravnava kot tretji državi, ker ti državi postavlja v položaj, ki je ugodnejši od položaja drugih držav članic, ker sporazumi, navedeni v členu 19, vsebujejo določbe o stroških, povezanih z njihovim izvajanjem, in ker sistem, ki izhaja iz teh sporazumov, vodi do razdrobljenosti upravljanja prehajanja zunanjih meja. Zakonodajalec Unije naj bi tako nezakonito ustvaril poseben položaj, ki ni predviden s primarnim pravom in ki naj bi bil v nasprotju s ciljem, ki mu sledi člen 4 Schengenskega protokola.
- 21 Parlament, Svet, Irska in Združeno kraljestvo poudarjajo, da je izraz „sodelovanje“ v Schengenskem protokolu uporabljen za označevanje sodelovanja pri sprejemanju ukrepov, ki nadgrajujejo schengenski pravni red, in sodelovanja pri uporabi sprejetih določb, ki izhajajo iz tega pravnega reda. Vendar naj Irska in Združeno kraljestvo ne bi sodelovala pri sprejetju Uredbe Eurosur in naj tudi ne bi sodelovala pri njeni uporabi, kot je navedeno v uvodnih izjavah 20 in 21 te uredbe.
- 22 Po mnenju Parlamenta, Sveta, Irske, Združenega kraljestva in Komisije člen 19 navedene uredbe dejansko določa le neko obliko omejenega sodelovanja, ki omogoča boljše doseganje ciljev sistema Eurosur, ne da bi se Irska ali Združeno kraljestvo enačila z državami, za katere se uporabljajo določbe schengenskega pravnega reda o prehajanju zunanjih meja. Različne omejitve dometa sporazumov, navedenih v členu 19, naj bi namreč pomenile, da ti ne morejo voditi do tega, da se Irska in Združeno kraljestvo uvrstita v enotni okvir, vzpostavljen s to uredbo.

- 23 Parlament in Komisija poleg tega poudarjata, da sta člena 4 in 5 Schengenskega protokola namenjena zgolj urejanju položajev, v katerih Irska ali Združeno kraljestvo zaprosi za udeležbo na enem področju schengenskega pravnega reda, ne pa urejanju statusa, ki ga imata ti državi članici, če tega nista storili.
- 24 Poleg tega bi rešitev, ki jo predlaga Kraljevina Španija, po mnenju Parlamenta in Združenega kraljestva vodila do tega, da bi se Irska in Združeno kraljestvo obravnavala z več nezaupanja kot tretje države.
- 25 Nazadnje Svet, Združeno kraljestvo in Komisija nasprotujejo trditvi Kraljevine Španije, da člen 19 Uredbe Eurosur vodi do različnih škodljivih posledic, ter med drugim navajajo, da kompleksnost, ki lahko izhaja iz sklepanja sporazumov o sodelovanju, ne ogroža ciljev Schengenskega protokola in je sestavni del realnosti okrepljenega sodelovanja znotraj schengenskega območja in bolj omejenega sodelovanja, ki je zaželeno s sosednjimi tretjimi državami in nesodelujočimi državami članicami.

### *Presoja Sodišča*

- 26 Spomniti je treba, da je s členom 1 Schengenskega protokola 25 držav članic, med katerimi nista Irska in Združeno kraljestvo, pooblaščenih za izvajanje tesnejšega medsebojnega sodelovanja na področjih schengenskega pravnega reda.
- 27 Ker se za Irsko in Združeno kraljestvo ne uporabljajo vse določbe schengenskega pravnega reda, sta se ti državi članici znašli v posebnem položaju, ki ga je Schengenski protokol upošteval z dvojnega vidika (glej v tem smislu sodbo Združeno kraljestvo/Svet, C-77/05, EU:C:2007:803, točka 57).
- 28 Po eni strani imata na podlagi člena 4 Schengenskega protokola ti državi članici pravico, da kadar koli zaprosita, naj se v celoti ali delno tudi zanju uporabljajo določbe schengenskega pravnega reda, kot velja na dan prošnje za sodelovanje. Po drugi strani člen 5 navedenega protokola, s katerim je urejeno sprejemanje predlogov in pobud, ki temeljijo na tem pravnem redu, navedenima državama članicama omogoča, da izbereta, ali bosta sodelovali pri sprejetju takega ukrepa, pri čemer je ta izbira eni od teh držav članic ponujena le, če spada na področje schengenskega pravnega reda, h kateremu se je zadevna država članica zavezala na podlagi člena 4 istega protokola, ali če navedeni ukrep pomeni nadgradnjo takega področja (glej v tem smislu sodbi Združeno kraljestvo/Svet, C-77/05, EU:C:2007:803, točke 58, 62 in 65, in Združeno kraljestvo/Svet, C-482/08, EU:C:2010:631, točka 61).
- 29 V teh okoliščinah je treba poudariti, da ni sporno – čeprav se na podlagi člena 4 Schengenskega protokola in sklepov 2000/365 in 2002/192 za Irsko in Združeno kraljestvo uporabljajo nekatere določbe schengenskega pravnega reda – da se ta uporaba ne razteza na določbe tega pravnega reda o prehajanju zunanjih meja.
- 30 Tako se lahko za Irsko in Združeno kraljestvo veljavne določbe schengenskega pravnega reda, ki se nanašajo na to področje ali na sprejetje predlogov in pobud, ki temeljijo na tem pravnem redu in se nanašajo na navedeno področje, uporabljajo šele, ko je zadevna država članica podala prošnjo, o kateri je nato odločil Svet po postopku iz člena 4 Schengenskega protokola.
- 31 Iz tega sledi, da zakonodajalec Unije za to, da bi omogočil sodelovanje Irske ali Združenega kraljestva pri uporabi takih določb ali pri sprejemanju takih predlogov in pobud, ne more upravičeno določiti drugačnega postopka od tistega, ki je določen v členu 4 tega protokola – pa naj ga oteži ali poenostavi (glej v tem smislu sodbo Parlament/Svet, C-133/06, EU:C:2008:257, točka 56).
- 32 Prav tako zakonodajalec Unije ne more določiti možnosti, da bi države članice medsebojno sklenile sporazume s takim učinkom.

- 33 V obravnavani zadevi člen 19 Uredbe Eurosur, ki pomeni nadgradnjo schengenskega pravnega reda na področju prehajanja zunanjih meja, določa možnost vzpostavitve sodelovanja zaradi izmenjave informacij na podlagi dvostranskih ali večstranskih sporazumov med Irsko ali Združenim kraljestvom ter eno ali več sosednjimi državami članicami, ne da bi se za dovolitev tega sodelovanja zahtevalo predhodno sprejetje sklepa Sveta na podlagi člena 4 Schengenskega protokola.
- 34 Irski ali Združenemu kraljestvu na podlagi člena 19 Uredbe Eurosur glede predmeta teh sporazumov ni dovoljeno, da bi sodelovala pri sprejemanju predloga ali pobude, ki temelji na schengenskem pravnem redu na področju prehajanja zunanjih meja.
- 35 Nasprotno je treba v delu, v katerem je namen navedenih sporazumov vzpostavitve sodelovanja med Irsko ali Združenim kraljestvom ter eno ali več sosednjimi državami članicami, za presojo utemeljenosti edinega tožbenega razloga, ki ga v utemeljitev svoje tožbe navaja Kraljevina Španija, ugotoviti, ali je mogoče to sodelovanje opredeliti, kot da se zanj „uporabljajo“ določbe Uredbe Eurosur v smislu člena 4 Schengenskega protokola.
- 36 V zvezi s tem je treba najprej navesti, da je po eni strani iz uvodnih izjav 20 in 21 Uredbe Eurosur razvidno, da ta uredba Irske in Združenega kraljestva ne zavezuje in se v njej ne uporablja, ter da po drugi strani s členom 19 navedene uredbe ni določeno, da bi bil predmet sporazumov, navedenih v tem členu, sprememba tega položaja.
- 37 Dalje je iz členov 1 in 4 Uredbe Eurosur razvidno, da je z njo vzpostavljen enotni okvir za izmenjavo informacij in sodelovanje med državami članicami ter Agencijo, ki je sestavljen iz šestih elementov, naštetih v členu 4(1) te uredbe. Vendar se sporazumi, navedeni v členu 19 navedene uredbe, na podlagi člena 19(2) te uredbe nanašajo samo na dva od teh šestih elementov, saj je z njimi dovoljena izmenjava informacij z nacionalnimi koordinacijskimi centri zgolj tistih držav članic, ki so sklenile tak sporazum o informacijah, vsebovanih v nacionalnih slikah razmer teh držav članic.
- 38 Ta omejitev predmeta sporazumov, navedenih v členu 19 Uredbe Eurosur, kaže zlasti, kot je navedel generalni pravobranilec v točkah od 27 do 31 sklepnih predlogov, da s temi sporazumi ni mogoče vzpostaviti odnosov med Irsko ali Združenim kraljestvom in Agencijo ter da je prav tako izključen vsakršen neposreden dostop do komunikacijskega omrežja, evropske slike razmer in skupne obveščevalne slike, do katerih lahko druge države članice na podlagi člena 4(3) navedene uredbe dostopajo neomejeno in ki pomenijo jedro enotnega okvira, vzpostavljenega s to uredbo.
- 39 Poleg tega se sporazumi, navedeni v členu 19 Uredbe Eurosur, ne morejo nanašati na operativni del te uredbe, namreč na zmogljivost za odzivanje na zunanjih mejah držav članic, kar je predmet členov od 14 do 16 navedene uredbe.
- 40 Nazadnje, poudariti je treba, da so informacije, ki jih je mogoče posredovati Irski in Združenemu kraljestvu na podlagi sporazumov, navedenih v členu 19 Uredbe Eurosur, natančno opredeljene v členu 19(2) in (3) te uredbe. Zlasti se ne smejo z Irsko ali Združenim kraljestvom izmenjavati informacije iz člena 9(10) te uredbe in informacije, ki jih v okviru sistema Eurosur zagotovi Agencija ali druga država članica, ki ni stranka takega sporazuma, razen ob predhodni odobritvi Agencije ali zadnjenavedene države članice.
- 41 Zato je očitno, prvič, da se lahko sodelovanje, dovoljeno s členom 19 Uredbe Eurosur, nanaša samo na omejen del področij, urejenih s to uredbo, in drugič, da na teh področjih s sporazumi iz tega člena ni omogočen niti posreden dostop do informacij, izmenjanih v enotnem okviru, vzpostavljenem z navedeno uredbo, brez predhodnega soglasja držav članic, ki so zagotovile te informacije.
- 42 Iz navedenega izhaja, da sporazumi, navedeni v členu 19 Uredbe Eurosur, omogočajo vzpostavitev omejene oblike sodelovanja med Irsko in Združenim kraljestvom ter eno ali več sosednjimi državami članicami, vendar ne morejo voditi do tega, da bi se položaj Irske ali Združenega kraljestva izenačil

s položajem drugih držav članic, ker z njimi za ti državi članici ni mogoče veljavno določiti pravic ali obveznosti, primerljivih s pravicami ali obveznostmi drugih držav članic v okviru sistema Eurosur ali njegovega bistvenega dela.

- 43 Kljub temu Kraljevina Španija v nasprotju s Parlamentom in Svetom trdi, da je treba tudi omejeno obliko sodelovanja šteti za sodelovanje v smislu člena 4 Schengenskega protokola, kar bi kljub omejitvam sodelovanja iz člena 19 Uredbe Eurosur pomenilo, da zadnji člen ni v skladu s tem protokolom.
- 44 V zvezi s tem je treba spomniti, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča pri razlagi določb prava Unije hkrati upoštevati njihovo besedilo, kontekst in njihov namen (glej v tem smislu sodbi Združeno kraljestvo/Svet, C-77/05, EU:C:2007:803, točka 55, ter van der Helder in Farrington, C-321/12, EU:C:2013:648, točka 36).
- 45 Prvič, v zvezi z besedilom člena 4 Schengenskega protokola je treba poudariti, da je iz njega razvidno, da imata Irska in Združeno kraljestvo možnost zaprositi, da se nekatere ali vse določbe schengenskega pravnega reda uporabljajo tudi zanju. Vendar v določbah tega člena ni navedeno, da lahko Svet z uporabo postopka iz tega člena spreminja intenzivnost tega sodelovanja, tako da za ti državi članici predvidi omejena ali prilagojena uporaba določb, ki bi se zanju smele uporabljati, kakršna je določba iz člena 19 Uredbe Eurosur.
- 46 Drugič, glede sobesedila, v katero je umeščen člen 4 Schengenskega protokola, je treba najprej poudariti, da je v uvodnih izjavah tega protokola navedeno, da je z njim Irski in Združenemu kraljestvu omogočeno, da „prevzameta“ določbe schengenskega pravnega reda, pri čemer je navedeno, da je tudi postopek, uveden s členom 4 navedenega protokola, namenjen zagotovitvi polnega pristopa teh držav članic k veljavnim določbam tega pravnega reda, ne pa določitvi mehanizmov sodelovanja, ki so omejeni na področja tega pravnega reda in h katerim se navedeni državi članici nista zavezali. Ta analiza je podkrepjena z dejstvom, da je tudi v členu 7 istega protokola v zvezi z novimi državami članicami Unije uporabljen izraz „prevzeti“ (sprejeti).
- 47 Dalje je treba spomniti, da je iz uvodnih izjav in člena 1 Schengenskega protokola razvidno, da vključitev schengenskega pravnega reda v okvir Evropske unije temelji na določbah Pogodb o okrepljenem sodelovanju.
- 48 Iz naslova III šestega dela Pogodbe DEU in predvsem iz člena 327 PDEU pa je razvidno, da je za uvedbo okrepljenega sodelovanja značilno razlikovanje med sodelujočimi državami, ki jih zavezujejo akti, sprejeti v tem okviru, in nesodelujočimi državami, ki jih ti akti ne zavezujejo. Prehod iz statusa nesodelujoče države članice v status sodelujoče države članice je praviloma urejen s členom 331 PDEU in določa, kot je razvidno iz tega člena, da mora zadevna država članica uporabljati že sprejete akte v okviru zadevnega okrepljenega sodelovanja.
- 49 Člen 4 Schengenskega protokola, ki se v okviru okrepljenega sodelovanja na področjih uporabe schengenskega pravnega reda uporablja namesto člena 331 PDEU, je treba zato razumeti tako, da je njegov cilj Irski in Združenemu kraljestvu glede nekaterih veljavnih določb schengenskega pravnega reda omogočiti enak položaj, kot je položaj držav članic, za katere se uporablja ta pravni red, in ne urejati pravic in obveznosti teh dveh držav članic, če se odločita, da bosta na nekaterih področjih ostali zunaj okrepljenega sodelovanja.
- 50 Tretjič, opozoriti je treba, da je treba trditev Kraljevine Španije – da cilj, ki mu sledi člen 4 Schengenskega protokola, nasprotuje priznanju, da je vzpostavitev omejenih oblik sodelovanja z Irsko ali Združenim kraljestvom zakonita – zavrtni.

- 51 Po eni strani je namreč iz splošne zgradbe Schengenskega protokola, izjave št. 45 o členu 4 Protokola o vključitvi schengenskega pravnega reda v okvir Unije in načela lojalnega sodelovanja razvidno, da se sistema, vzpostavljenega s členoma 4 in 5 Schengenskega protokola, ne sme razumeti tako, da Irski in Združenemu kraljestvu nalaga sodelovanje pri celotnem schengenskem pravnem redu ter izključuje vsakršno obliko omejenega sodelovanja s tema državama članicama (glej v tem smislu sodbo Združeno kraljestvo/Svet, C-77/05, EU:C:2007:803, točka 66).
- 52 Po drugi strani je treba poudariti, da razlaga člena 4 Schengenskega protokola v tem smislu, da se ne uporablja za omejene oblike sodelovanja, ne posega v polni učinek tega člena, saj Irska in Združeno kraljestvo na podlagi te razlage ne moreta pridobiti pravic, ki so glede veljavnih določb schengenskega pravnega reda primerljive s pravicami drugih držav članic, ter sodelovati pri sprejemanju predlogov in pobud, ki temeljijo na določbah tega pravnega reda, ne da bi bila na podlagi soglasnega sklepa Sveta, sprejetega na podlagi tega člena, prej odobrena njuna uporaba zadevnih določb.
- 53 Prav tako dejstvo, da države članice, za katere se uporablja schengenski pravni red, pri njegovem razvoju in poglobitvi okrepljenega sodelovanja, ki sta jim bila dovoljena s členom 1 Schengenskega protokola, niso zavezane predvideti posebnih prilagoditvenih ukrepov za druge države članice (sodba Združeno kraljestvo/Svet, C-482/08, EU:C:2010:631, točka 49), ne pomeni, da bi zakonodajalec Unije takih ukrepov ne smel sprejeti, zlasti z odobritvijo nekaterih omejenih oblik sodelovanja s slednjimi, če se mu to zdi primerno.
- 54 Poleg tega bi nasprotna rešitev ovirala polno uresničitev ciljev schengenskega pravnega reda, saj bi na primer omejila učinkovitost nadzora zunanjih meja na sosednjih geografskih območjih držav, za katere se ne uporablja schengenski pravni red na področju prehajanja zunanjih meja.
- 55 Okoliščina, da lahko vzpostavitev omejenih oblik sodelovanja – tudi če predpostavljamo, da do tega pride – privede do razdrobljenosti veljavnih pravil na tem področju, ne more omajati tega sklepa, ker vzpostavitev okrepljenega sodelovanja neizogibno vodi do delne razdrobljenosti pravil, ki se na zadevnem področju uporabljajo za države članice.
- 56 V teh okoliščinah zato dejstva, da sta Irska ali Združeno kraljestvo glede enotnega okvira, vzpostavljenega z Uredbo Eurosur, postavljeni v drugačen položaj od položaja drugih držav članic, ki bi ga bilo v nekem obsegu mogoče primerjati s položajem tretje države, ni mogoče šteti za upoštevne.
- 57 Poleg tega je treba opozoriti, da lahko člen 19 Uredbe Eurosur prispeva k zmanjšanju te razdrobljenosti z določitvijo vsebine sporazumov, ki jih lahko države članice sklenejo z Irsko in Združenim kraljestvom na področju izmenjave informacij o prehajanju zunanjih meja.
- 58 Iz vsega navedenega sledi, da omejene oblike sodelovanja niso oblika sodelovanja v smislu člena 4 Schengenskega protokola.
- 59 Iz tega izhaja, da glede na ugotovitve iz točke 42 te sodbe za člen 19 Uredbe Eurosur ni mogoče šteti, da določa možnost, da države članice sklenejo sporazume, ki Irski ali Združenemu kraljestvu omogočajo, da se zanj uporabljajo veljavne določbe schengenskega pravnega reda s področja prehajanja zunanjih meja.
- 60 Zato je treba edini tožbeni razlog Kraljevine Španije, naveden v utemeljitev njene tožbe, zavrniti in torej zavrniti celotno tožbo.

## **Stroški**

- 61 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 z edinim tožbenim razlogom ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.
- 62 V skladu s členom 140(1) tega poslovnika Irska, Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska ter Komisija nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Kraljevini Španiji se naloži plačilo stroškov.**
- 3. Irska, Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska ter Evropska komisija nosijo svoje stroške.**

Podpisi