

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

18. prosinca 2007.(*)

„Uredba (EZ) br. 2007/2004 – Osnivanje Europske agencije za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije – Valjanost”

U predmetu C-77/05,

povodom tužbe za poništenje na temelju članka 230. UEZ-a podnesene 14. veljače 2005. u postupku

Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, koju zastupaju E. O’Neill i C. Gibbs, u svojstvu agenata, uz asistenciju A. Dashwood, *barrister*,

tužitelj,

koju podupiru:

Irska, koju zastupa D. O’Hagan, u svojstvu agenta, uz asistenciju A. Collinsa, *SC*, i P. McGarryja, *BL*, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, u

Republika Poljska, koju zastupa J. Pietras, u svojstvu agenta,

Slovačka Republika, koju zastupaju R. Procházka, J. Čorba i B. Ricziová, u svojstvu agenata,

intervenijenti,

protiv

Vijeća Europske unije, koje zastupaju J. Schutte i R. Szostak, u svojstvu agenata,

tuženik,

koje podupiru:

Kraljevina Španjolska, koju zastupa J. M. Rodríguez Cárcomo, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, u

Komisija Europskih zajednica, koju zastupa C. O’Reilly, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, u

intervenijenti,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts i A. Tizzano, predsjednici vijeća, R. Schintgen (izvjestitelj), J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, J.-C. Bonichot, T. von Danwitz, A. Arabadjiev i C. Toader, suci,

nezavisna odvjetnica: V. Trstenjak,

tajnik: J. Swedenborg, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 13. ožujka 2007.,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 10. srpnja 2007.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske svojom tužbom od Suda traži, prvo, da poništi Uredbu Vijeća (EZ) br. 2007/2004 od 26. listopada 2004. o osnivanju Europske agencije za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije (SL L 349, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 197.) i, drugo, da se učinci te uredbe održe do donošenja nove uredbe koja će je zamijeniti, osim ako Uredba br. 2007/2004 isključuje sudjelovanje te države članice u primjeni te uredbe.

Pravni okvir

Protokol o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske

- 2 Glava IV. trećeg dijela Ugovora o EZ-u (u daljnjem tekst: glava IV.) utvrđuje pravni temelj za donošenje mjera o viznim, azilnim, imigracijskim i drugim politikama povezanim sa slobodnim kretanjem osoba.
- 3 Protokol o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske koji je priložen Ugovoru iz Amsterdama, Ugovoru o EU-u i Ugovoru o EZ-u (u daljnjem tekstu: Protokol o glavi IV.) odnosi se na sudjelovanje tih država članica u donošenju mjera predloženih u skladu s odredbama glave IV.
- 4 Na temelju članka 1. Protokola o glavi IV., a u skladu s člankom 3. tog protokola, Ujedinjena Kraljevina i Irska ne sudjeluju u usvajanju mjera koje se predlažu na temelju glave IV. pa u skladu s člankom 2. tog protokola te mjere nisu obvezujuće za te države članice i ne primjenjuju se unutar njih.
- 5 U skladu s člankom 3. Protokola o glavi IV.:

„1. Ujedinjena Kraljevina ili Irska mogu predsjednika Vijeća obavijestiti u pisanom obliku, u roku od tri mjeseca nakon predstavljanja prijedloga ili inicijative Vijeću na temelju

glave IV. [...] da žele sudjelovati u usvajanju i primjeni bilo koje takve predložene mjere, nakon čega to imaju pravo učiniti. [...]

[...]

2. Ako nakon razumnog roka mjeru iz stavka 1. nije moguće usvojiti na način da u tome sudjeluje Ujedinjena Kraljevina ili Irska, Vijeće takvu mjeru može usvojiti u skladu s člankom 1. bez sudjelovanja Ujedinjene Kraljevine ili Irske. U tom slučaju primjenjuje se članak 2.” [neslužbeni prijevod]

- 6 Članak 4. Protokola o glavi IV. dodjeljuje Ujedinjenoj Kraljevini i Irskoj pravo da u bilo kojem trenutku prihvate postojeće mjere u skladu s glavom IV. U tom slučaju postupak iz članka 11. stavka 3. UEZ-a primjenjuje se *mutatis mutandis*.
- 7 U skladu s člankom 7. Protokola o glavi IV. „[č]lancima 3. i 4. ne dovodi se u pitanje Protokol o uključivanju schengenske pravne stečevine u okvir Europske unije.” [neslužbeni prijevod]

Protokol o uključivanju schengenske pravne stečevine u okvir Europske unije

- 8 U skladu s člankom 1. Protokola o uključivanju schengenske pravne stečevine u okvir Europske unije, koji je Ugovorom iz Amsterdama priložen Ugovoru o EU-u i Ugovoru o EZ-u (u daljnjem tekstu: Schengenski protokol), 13 država članica Europske unije imaju odobrenje za uspostavu pojačane međusobne suradnje u području obuhvaćenom primjenom schengenske pravne stečevine, kako je utvrđeno u prilogu tom protokolu.
- 9 Tako definirana schengenska pravna stečevina među ostalim uključuje Sporazum između vlada država Ekonomske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama, potpisan u Schengenu (Luksemburg) 14. lipnja 1985., (SL 2000, L 239, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 9., str. 6.), u daljnjem tekstu: Schengenski sporazum) i Konvenciju o provedbi schengenskog sporazuma, potpisanu također u Schengenu 19. lipnja 1990. (SL 2000, L 239, str. 19., u daljnjem tekstu: Konvencija o provedbi). Ta dva akta zajedno predstavljaju „Schengenske sporazume”.
- 10 U skladu s člankom 4. Schengenskog protokola:
„Irska i Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, koje schengenska pravna stečevina ne obvezuje, mogu u bilo kojem trenutku zatražiti da sudjeluju u nekim ili svim odredbama te pravne stečevine.

Vijeće odlučuje o tom zahtjevu jednoglasnom odlukom svojih članova iz članka 1. i predstavnika vlade dotične države.” [neslužbeni prijevod]

- 11 Članak 5. Schengenskog protokola propisuje:

„1. Prijedlozi i inicijative za daljnji razvoj schengenske pravne stečevine podliježu odgovarajućim odredbama Ugovorâ.

U tom kontekstu, ako Irska ili Ujedinjena Kraljevina ili nijedna od njih nije u razumnom roku i u pisanom obliku obavijestila predsjednika Vijeća da želi sudjelovati, smatra se da

je odobrenje iz članka 11. Ugovora o osnivanju Europske zajednice ili članka 40. Ugovora o Europskoj uniji dano državama članicama iz članka 1. te Irskoj ili Ujedinjenoj Kraljevini, u slučaju da bilo koja od njih želi sudjelovati u dotičnim područjima suradnje.

2. Odgovarajuće odredbe Ugovorâ navedene u stavku 1. prvom podstavku primjenjuju se čak i u slučaju da Vijeće ne donese mjere iz članka 2. stavka 1. drugog podstavka.”. [neslužbeni prijevod]

12 Članak 8. Schengenskog protokola propisuje:

„U svrhu pregovora za primanje novih država članica u Europsku uniju, schengenska pravna stečevina i daljnje mjere koje institucije poduzimaju u okviru područja njezine primjene smatraju se pravnom stečevinom koju sve države kandidatkinje za pristupanje moraju u cijelosti prihvatiti.”. [neslužbeni prijevod]

Izjave u vezi sa Schengenskim protokolom

13 U Izjavi br. 45 o članku 4. Protokola o uključivanju schengenske pravne stečevine u okvir Europske unije (u daljnjem tekstu: Izjava br. 45), Visoke ugovorne stranke pozivaju Vijeće da zatraži mišljenje Komisije Europskih zajednica prije nego što odluči o zahtjevu iz tog članka. Te stranke također „ulažu sve svoje napore kako bi omogućile Irskoj ili Ujedinjenoj Kraljevini Velike Britanije i Sjeverne Irske da, ako žele, upotrijebe odredbe članka 4. navedenog Protokola, kako bi Vijeće nakon dana stupanja na snagu tog Protokola ili u bilo kojem trenutku nakon toga bilo u mogućnosti donijeti odluke iz tog članka.”.

14 U skladu s Izjavom br. 46 o članku 5. Protokola o uključivanju schengenske pravne stečevine u okvir Europske unije (u daljnjem tekstu: Izjava br. 46), Visoke ugovorne stranke obvezuju se „uložiti sve napore kako bi omogućile djelovanje među svim državama članicama u područjima schengenske pravne stečevine, posebno kad god Irska i Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske prihvate neke ili sve odredbe te pravne stečevine u skladu s člankom 4. [Schengenskog protokola].”

Odluka 2000/365/EZ

15 Na temelju članka 4. stavka 2. Schengenskog protokola, Vijeće je 29. svibnja 2000. donijelo Odluku 2000/365/EZ o zahtjevu Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske za sudjelovanje u pojedinim odredbama schengenske pravne stečevine (SL 2000 L 131, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 4., str. 170.).

16 Članak 1. te odluke navodi odredbe schengenske pravne stečevine u kojima Ujedinjena Kraljevina sudjeluje.

17 Članak 8. stavak 2. Odluke propisuje:

„Od datuma usvajanja ove Odluke, smatra se da je Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske neopozivo obavijestila predsjednika Vijeća prema članku 5. Schengenskog protokola kako želi sudjelovati u svim prijedlozima i inicijativama koje se nadovezuju na odredbe schengenske pravne stečevine iz članka 1. Takvo sudjelovanje uključuje područja iz članka 5. stavaka 1. i 2., u mjeri u kojoj se prijedlozi i inicijative

temelje na odredbama schengenske pravne stečevine uz koje su ta područja vezana.”

Uredba br. 2007/2004

18 Kao što proizlazi iz njezinih uvodnih izjava, Uredba br. 2007/2004 donesena je na temelju članka 62. stavka 2. točke (a) Ugovora o EZ-u i članka 66. Ugovora o EZ-u.

19 Uvodne izjave 1. do 4. te uredbe glase kako slijedi:

(1) Politika Zajednice u području vanjskih granica Europske unije usmjerena je prema zajedničkom upravljanju koje osigurava usklađenu i visoku razinu kontrole i nadzora, što je nužna posljedica slobodnog kretanja osoba unutar Europske unije i temeljna sastavnica područja slobode, sigurnosti i pravde. S tom je namjerom predviđeno donošenje zajedničkih pravila o standardima i postupcima za kontrolu vanjskih granica.

(2) Učinkovita provedba zajedničkih pravila zahtijeva veću usklađenost operativne suradnje među državama članicama.

(3) Uzimajući u obzir iskustva Zajedničkog odjela stručnjaka za vanjske granice koji djeluje u sklopu Vijeća, trebalo bi osnovati specijalizirano stručno tijelo čiji bi zadatak bio poboljšati usklađenost operativne suradnje među državama članicama na području upravljanja vanjskim granicama, odnosno Europsku agenciju za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije (u daljnjem tekstu „Agencija”).

(4) Države članice su odgovorne za kontrolu i nadzor nad vanjskim granicama. Agencija bi trebala olakšati primjenu postojećih i budućih mjera Zajednice vezanih uz upravljanje vanjskim granicama osiguravajući usklađenost postupaka država članica pri provedbi tih mjera.

20 U skladu s uvodnim izjavama 23. i 26. Uredbe br. 2007/2004, ta uredba predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine, što ima za posljedicu sljedeće:

– izaslanstva Republike Island i Kraljevine Norveške trebala bi sudjelovati kao članice Upravnog odbora Agencije, ali s ograničenim pravom glasa;

– Kraljevina Danska koja ne sudjeluje u donošenju ove uredbe, koja je ne obvezuje niti se na nju primjenjuje, trebala bi u roku od šest mjeseci od donošenja ove uredbe odlučiti hoće li je provesti u svojem nacionalnom zakonodavstvu;

– Ujedinjena Kraljevina i Irska ne sudjeluju u donošenju Uredbe, pa ih ona ne obvezuje niti se na njih primjenjuje.

21 Uvodna izjava 25. Uredbe 2007/2004, koja se odnosi na Ujedinjenu Kraljevinu glasi kako slijedi:

„Ova Uredba predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u kojoj ne sudjeluje Ujedinjena Kraljevina, u skladu s Odlukom Vijeća 2000/365/EZ [...]. Stoga Ujedinjena Kraljevina ne sudjeluje u njezinu donošenju, pa je Uredba ne obvezuje niti se na nju primjenjuje.”

22 Članak 1. Uredbe br. 2007/2004 propisuje:

„1. Ovime se uspostavlja Europska agencija za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama (Agencija) radi poboljšanja zajedničkog upravljanja vanjskim granicama država članica Europske unije.

2. Uzimajući u obzir da su države članice odgovorne za kontrolu i nadzor nad vanjskim granicama, Agencija omogućava lakšu i učinkovitiju primjenu postojećih i budućih mjera Zajednice vezanih za upravljanje vanjskim granicama, osiguravajući usklađenost postupaka država članica pri provedbi tih mjera, doprinoseći tako učinkovitoj, visokoj i ujednačenoj razini kontrole osoba i nadzora vanjskih granica država članica.

3. Agencija također pruža Komisiji i državama članicama potrebnu tehničku podršku i stručno znanje u upravljanju vanjskim granicama, te promiče solidarnost među državama članicama.

4. U smislu ove Uredbe, upućivanje na vanjske granice država članica označava kopnene i morske granice država članica te njihove zračne i morske luke na koje se primjenjuju odredbe prava Zajednice o prijelazu osoba preko vanjskih granica.”

23 Članak 2. Uredbe br. 2007/2004 opisuje glavne zadaće Agencije, koje među ostalim uključuju koordiniranje operativnom suradnjom među državama članicama u području upravljanja vanjskim granicama, pomaganje državama članicama pri osposobljavanju nacionalne granične straže, uključujući utvrđivanje zajedničkih standarda osposobljavanja, praćenje razvoja na području istraživanja bitnih za kontrolu i nadzor nad vanjskim granicama, pomaganje državama članicama u okolnostima koje zahtijevaju pojačanu tehničku i operativnu pomoć na vanjskim granicama i pružanje podrške državama članicama potrebne za organiziranje zajedničkih operacija izručenja.

24 Na temelju članka 2. stavka 2., ne dovodeći u pitanje nadležnosti Agencije, države članice mogu nastaviti surađivati na operativnoj razini s drugim državama članicama i/ili trećim zemljama na vanjskim granicama, ako takva suradnja nadopunjuje djelovanje Agencije. Države članice suzdržavaju se od bilo kakve aktivnosti koja bi mogla ugroziti funkcioniranje Agencije ili ostvarenje njezinih ciljeva, te izvještavaju Agenciju o tim operativnim pitanjima na vanjskim granicama koja su izvan okvira Agencije.

25 U skladu s člankom 3. Uredbe br. 2007/2004 Agencija također ocjenjuje, odobrava i usklađuje prijedloge za zajedničke operacije i pilot projekte država članica te može sama pokrenuti takve inicijative u suradnji s državama članicama. Također može odlučiti staviti na raspolaganje svoju tehničku opremu državama članicama koje sudjeluju u zajedničkim operacijama ili pilot projektima.

26 Na temelju članka 5. Uredbe Agencija utvrđuje i dalje razvija zajednički osnovni nastavni plan za osposobljavanje granične straže i osigurava osposobljavanje instruktora nacionalne granične straže država članica na europskoj razini. Ona također nudi službenicima nadležnih nacionalnih službi država članica dodatne tečajeve i seminare o pitanjima povezanim s kontrolom i nadzorom nad vanjskim granicama te izručenjem državljana trećih zemalja.

27 U skladu s člankom 7. Uredbe Agencija uspostavlja i vodi centraliziranu evidenciju tehničke opreme za kontrolu i nadzor nad vanjskim granicama koja pripada državama

članicama koju su one spremne, dobrovoljno i na zahtjev druge države članice, privremeno staviti na raspolaganje toj drugoj državi članici, nakon što Agencija izvrši analizu potreba i rizika.

28 Članak 12. navedene uredbe propisuje:

„1. Agencija olakšava operativnu suradnju država članica s Irskom i Ujedinjenom Kraljevinom u pitanjima koja pripadaju u njezine aktivnosti i u onoj mjeri koja je potrebna za izvršenje njezinih zadaća iz članka 2. stavka 1.

2. Podrška koju Agencija pruža u skladu s člankom 2. stavkom 1. točkom (f) obuhvaća organizaciju zajedničkih operacija država članica za izručenje u kojima također sudjeluje Irska ili Ujedinjena Kraljevina, ili obje države.

3. Primjena ove Uredbe na granice Gibraltara suspendira se do datuma kada bude postignut sporazum o opsegu mjera koje se odnose na prelazak osoba preko vanjskih granica država članica.”

29 Članak 21. stavak 3. uredbe određuje:

„Države koje su se pridružile uvođenju, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine sudjeluju u radu Agencije. Svaka ima svog predstavnika i njegovog zamjenika u Upravnom odboru. U skladu s određenim odredbama njihovih ugovora o pridruživanju bit će pripremljeni dogovori u kojima će se, između ostaloga, navesti karakter, opseg i detaljna pravila za sudjelovanje tih država u radu Agencije, uključujući odredbe o financijskim doprinosima i osoblju.”

Činjenice iz kojih proizlazi spor

30 Dana 11. studenoga 2003. Komisija je Vijeću dostavila prijedlog uredbe o osnivanju Agencije.

31 Dana 11. veljače 2004. Ujedinjena Kraljevina obavijestila je Vijeće o svojoj namjeri da sudjeluje u donošenju Uredbe br. 2007/2004. U vezi s tim pozvala se na postupak obavještanja iz članka 5. stavka 1. drugog podstavka Schengenskog protokola i iz Protokola o glavi IV..

32 Dana 26. listopada 2004. Vijeće je donijelo Uredbu 2007/2004. Unatoč obavijesti od 11. veljače 2004., Ujedinjenoj Kraljevini nije bilo dozvoljeno sudjelovati u donošenju uredbe zato što Uredba predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u kojoj Ujedinjena Kraljevina ne sudjeluje, u skladu s Odlukom 2000/365.

33 Ujedinjena Kraljevina podnijela je ovu tužbu jer smatra da je Vijeće time što joj je odbilo dozvoliti sudjelovanje u donošenju Uredbe br. 2007/2004 prekršilo članak 5. Schengenskog protokola.

Prijedlozi stranaka

34 Ujedinjena Kraljevina traži da Sud:

– poništi Uredbu br. 2007/2004;

- utvrdi, u skladu s člankom 231. UEZ-a, da nakon poništenja Uredbe br. 2007/2004 i do donošenja nove uredbe u tom području odredbe te uredbe trebaju ostati na snazi, osim ako isključuju sudjelovanje Ujedinjene Kraljevine u primjeni te uredbe;
- naloži Vijeću snošenje troškova.

- 35 Vijeće predlaže da se tužba odbije i da se Ujedinjenoj Kraljevi naloži snošenje troškova.
- 36 Predsjednik Suda je rješenjem od 17. kolovoza 2005. Irskoj, Republici Poljskoj i Slovačkoj Republici odobrio intervenciju u potporu zahtjevu Ujedinjene Kraljevine, a Kraljevini Španjolskoj i Komisiji Europskih zajednica odobrio je intervenciju u potporu zahtjevu Vijeća.

Tužba

Argumenti stranaka

- 37 Ujedinjena Kraljevina kao prvo tvrdi da se Vijeće time što ju je isključilo iz postupka donošenja Uredbe br. 2007/2004 oslonilo na pogrešno tumačenje Schengenskog protokola i povrijedilo njegov članak 5.
- 38 Naime, prema navodima Ujedinjene Kraljevine, ne može se smatrati da je sustav uspostavljen člankom 5. Schengenskog protokola podređen sustavu propisanom člankom 4. protokola. Članci 4. i 5. međusobno su neovisni tako da Ujedinjena Kraljevina, kako bi mogla sudjelovati u mjerama koje su donesene na temelju članka 5., ne mora imati prethodno odobrenje, u skladu s navedenim člankom 4., za sudjelovanje u odgovarajućoj schengenskoj pravnoj stečevini.
- 39 U potporu svojem stajalištu Ujedinjena Kraljevina posebno ističe da je tumačenje članaka 4. i 5. Schengenskog protokola, na način kako ga daje Vijeće, u suprotnosti sa strukturom i tekstom tih dviju odredaba, da povrjeđuje samu bit mehanizama uspostavljenih člankom 5. te da nije u skladu s Izjavom br. 46.
- 40 Osim toga, prema njezinom mišljenju takvo bi tumačenje članka 5. Schengenskog protokola lišilo taj članak njegovog korisnog učinka, a to je osiguravanje najvećeg mogućeg stupnja sudjelovanja Ujedinjene Kraljevine i Irske u mjerama koje se temelje na schengenskoj pravnoj stečevini, a nije potrebno ni za očuvanje korisnog učinka članka 7. Protokola o glavi IV. ni za očuvanje cjelovitosti schengenske pravne stečevine. Takvo tumačenje u svakom slučaju ima učinke koji su neproporcionalni cilju koji se želi postići te, s obzirom na to da Vijeće, kao što se vidi iz postojeće prakse, ima „široko i nedefinirano” shvaćanje onoga što se podrazumijeva pod „prijedlozi i inicijative za razvoj schengenske pravne stečevine”, može imati za posljedicu da mehanizam uspostavljen člankom 5. funkcionira na način koji nije u skladu s načelom pravne sigurnosti i s temeljnim načelima pojačane suradnje.
- 41 Podredno, Ujedinjena Kraljevina navodi da, ako je ispravno tumačenje članaka 4. i 5. Schengenskog protokola koje zastupa Vijeće, riječi „prijedlozi i inicijative za [daljnji] razvoj schengenske pravne stečevine” u članku 5. stavku 1. prvom podstavku tog protokola treba shvatiti kao da se odnose samo na mjere koje su neodvojivo povezane sa schengenskom pravnom stečevinom („integralne mjere schengenske pravne stečevine”),

kao što su mjere kojima se izmjenjuju odredbe pravne stečevine kojima Ujedinjena Kraljevina ne može pristupiti a da prethodno ne prihvati odredbe koje se izmjenjuju. Za razliku od toga, ta odredba ne obuhvaća mjere koje su samo „povezane sa schengenskom pravnom stečevinom”, to jest one koje, iako su određene za razvoj ili ispunjavanje određenih ciljeva schengenske pravne stečevine, nisu tako usko povezane s tom pravnom stečevinom da bi njezina cjelovitost bila ugrožena ako država članica koja ne sudjeluje u toj pravnoj stečevini ipak može sudjelovati u donošenju tih mjera. Iz toga proizlazi da kada se donose mjere koje potpadaju u potonju kategoriju, položaj Ujedinjene Kraljevine ne može biti reguliran odredbama ovog protokola, već, ovisno o slučaju, odredbama Protokola o glavi IV. ili relevantnim odredbama „trećeg stupa”. Budući da se treba smatrati da Uredba br. 2007/2004 potpada u istu kategoriju mjera, Ujedinjena Kraljevina ne bi trebala biti isključena iz postupka donošenja te uredbe.

- 42 Vijeće tvrdi, kao prvo, da cilj članka 5. Schengenskog protokola, suprotno tvrdnjama Ujedinjene Kraljevine, nije priznati pravo toj državi, već osigurati da se postupci država članica koje u potpunosti sudjeluju u schengenskoj pravnoj stečevini ne dovedu u pitanje zbog neodlučnosti drugih država članica da sudjeluju u tim postupcima. Štoviše, tekst spomenute odredbe potvrđuje da se takvim tumačenjem, za razliku od teksta članka 4. istog protokola i članka 3. Protokola o glavi IV., takvo pravo ne priznaje izričito.
- 43 Prema mišljenju Vijeća, tumačenje članka 5. stavka 1. Schengenskog protokola koje zastupa Ujedinjena Kraljevina takvo je da lišava korisnog učinka postupak odobrenja iz članka 4. istog protokola kada, u slučaju da je državi članici na temelju tog članka uskraćeno pravo sudjelovanja u donošenju određene mjere, ta država ipak može s pomoću postupka iz navedenog članka 5. sudjelovati u svakoj mjeri za razvoj dotičnog područja. Time više ne bi bila zajamčena cjelovitost schengenske pravne stečevine, a jednako tako bio bi lišen korisnog učinka i članak 7. Protokola o glavi IV., koji propisuje da članci 3. i 4. tog protokola ne dovode u pitanje odredbe Schengenskog protokola.
- 44 Vijeće tvrdi, kao drugo, da razlika koju Ujedinjena Kraljevina pravi između „integralnih mjera schengenske pravne stečevine” i mjera koje su samo „povezane sa schengenskom pravnom stečevinom” nije potkrijepljena ni u primarnom ni u sekundarnom pravu. U tom pogledu Vijeće smatra da se definicija koju Ujedinjena Kraljevina predlaže za mjere „povezane sa schengenskom pravnom stečevinom” temelji na lošem razumijevanju onoga što bi moglo predstavljati prijetnju cjelovitosti schengenske pravne stečevine te da dotična razlika stvara nepotrebnu pravnu nesigurnost jer pravi razliku između onoga što bi trebalo shvaćati kao „mjeru za razvoj pravne stečevine” kada je riječ o donošenju mjere koja se primjenjuje na Republiku Island i Kraljevinu Norvešku, s jedne strane, i one koja se primjenjuje na Ujedinjenu Kraljevinu i Irsku, s druge strane.
- 45 Vijeće kao treće navodi da je njegovo stajalište u potpunosti usklađeno s načelom proporcionalnosti i pravilima koja se primjenjuju u području pojačane suradnje. Naime, prvo, autori Ugovora nisu obvezani načelom proporcionalnosti. Drugo, odredbe Ugovora o EU-u i EZ-u koje uređuju pojačanu suradnju ne dovode u pitanje odredbe Schengenskog protokola.
- 46 Irska smatra da je tumačenje članaka 4. i 5. Schengenskog protokola koje zastupa Ujedinjena Kraljevina u skladu s tekstom tih članaka te da odgovara trenutačnoj praksi Vijeća u pogledu mjera o schengenskoj pravnoj stečevini u kojima je Ujedinjenoj Kraljevini i Irskoj bilo dozvoljeno sudjelovati. Takvo tumačenje posebno ima potporu različitih izjava o Schengenskom protokolu koje su priložene Završnom aktu Ugovora iz

Amsterdamu. Nadalje, Vijeće nije u mogućnosti dokazati stvarnu opasnost od štete za schengensku pravnu stečevinu u slučaju da se Ujedinjenoj Kraljevini dopusti sudjelovanje u donošenju Uredbe br. 2007/2004.

- 47 Prema mišljenju Republike Poljske, u pogledu nejasnoće pojma „schengenske pravne stečevine” ne može se jasno utvrditi predstavlja li Uredba br. 2007/2004 dio te pravne stečevine ili samo njezin razvoj. Ipak, ona smatra da ta uredba više predstavlja mjeru za razvoj pravne stečevine. Pravo Ujedinjene Kraljevine da sudjeluje u mjerama za razvoj schengenske pravne stečevine proizlazi izravno iz članka 5. Schengenskog protokola i ne ovisi o prethodnoj provedbi članka 4. tog protokola. Štoviše, ne postoji prepreka da se Ujedinjenoj Kraljevini dopusti sudjelovanje u donošenju te uredbe jer njezino sudjelovanje nije prijetnja cjelovitosti ni funkcioniranju ni provedbi schengenske pravne stečevine.
- 48 Prema mišljenju Slovačke Republike, pravo sudjelovanja Ujedinjene Kraljevine u donošenju Uredbe br. 2007/2004 ovisi o činjenici da ne postoji rizik za cjelovitost i jedinstvenost schengenske pravne stečevine koja je već na snazi. Budući da Vijeće osporava to pravo Ujedinjenoj Kraljevini, ono treba dokazati da njezino sudjelovanje u primjeni te uredbe predstavlja takav rizik. Međutim, u predmetnom slučaju takvog rizika nema.
- 49 Kraljevina Španjolska smatra da tužba Ujedinjene Kraljevine nije utemeljena. Naime, prvo, primarni zahtjev Ujedinjene Kraljevine temelji se na tome da joj se na temelju članka Schengenskog protokola prenese neko hipotetsko pravo koje joj protokol ne priznaje. Tumačenje koje zastupa Ujedinjena Kraljevina podrazumijeva određeni rizik za mjere koje su već donesene zahvaljujući pojačanoj suradnji uspostavljenoj tim protokolom, jer dovodi u pitanje cjelovitost i jedinstvenost schengenske pravne stečevine. Drugo, u podrednom zahtjevu Ujedinjene Kraljevine nije uzeta u obzir činjenica da je na Vijeću da odredi koje će se mjere smatrati mjerama za razvoj schengenske pravne stečevine, a ne da to određuje država članica koja nije stranka schengenskih sporazuma.
- 50 Komisija naglašava da je glavna značajka pojačane suradnje općenito kao i schengenske pravne stečevine posebno njezina cjelovitost. Zbog toga je očuvanje i zaštita cjelovitosti i jedinstvenosti schengenske pravne stečevine od temeljne važnosti. Iako Schengenski protokol predviđa djelomično sudjelovanje države članice koja nije potpisnica schengenskih sporazuma, on ne ide tako daleko da predmetnim državama članicama omogućujući „slobodan izbor” koji bi doveo do neusklađenih sudjelovanja i obveza.
- 51 Komisija smatra da je tumačenje članaka 4. i 5. Schengenskog protokola, koje zastupa Ujedinjena Kraljevina, u suprotnosti sa strukturom i logikom tog protokola te da može naštetiti jedinstvenosti i cjelovitosti schengenske pravne stečevine.
- 52 Komisija osim toga smatra da se izraz „razvoj schengenske pravne stečevine” iz članka 5. stavka 1. prvog podstavka Schengenskog protokola ne odnosi na „široke i neodređene” koncepte mjera koje mogu donijeti države članice koje sudjeluju u inicijativama pojačane suradnje, a da se odluka da se prijedlog okvalificira kao „mjera za razvoj schengenske pravne stečevine” nipošto ne razlikuje od odluke o utvrđivanju odgovarajućeg pravnog temelja za donošenje pravnog akta Zajednice.
- 53 Komisija na kraju ističe da je osnivanje Agencije, uzimajući u obzir njezinu osobitost,

„integralna mjera schengenske pravne stečevine”, u smislu u kojem Ujedinjena Kraljevina shvaća taj izraz, te je neodvojivo povezana sa schengenskom pravnom stečevinom. Osim toga, Agencija je povezana s onim područjem te pravne stečevine u kojem je Ujedinjena Kraljevina odlučila ne sudjelovati. Stoga je legitimno da se Ujedinjenoj Kraljevini ne dopusti sudjelovanje u donošenju Uredbe br. 2007/2004.

Ocjena Suda

- 54 Kako bi Sud odlučio o glavnom argumentu Ujedinjene Kraljevine, valja ispitati mora li se članak 5. stavak 1. drugi podstavak Schengenskog protokola tumačiti na način da se treba primjenjivati samo na prijedloge i inicijative koji se temelje na schengenskoj pravnoj stečevini u kojoj je sudjelovanje Ujedinjenoj Kraljevini i/ili Irskoj dopušteno u skladu s člankom 4. tog protokola ili se, naprotiv, kao što to tvrdi ta država članica, te dvije odredbe moraju smatrati neovisnima jedna od druge.
- 55 Zato je važno uzeti u obzir ne samo tekst predmetnih odredaba, već i njihovu strukturu, okvir, svrhu i njihov korisni učinak.
- 56 U ovom slučaju valja napomenuti da je člankom 1. Schengenskog protokola 13 država članica dobilo dopuštenje da međusobno uspostave pojačanu suradnju u područjima na koja se primjenjuje schengenska pravna stečevina koja je obvezujuća za te države. Nadalje, iz članka 2. tog protokola proizlazi da se sve mjere usvojene u okviru provedbe pojačane suradnje trebaju smatrati sastavnim dijelom te pravne stečevine, koju u skladu s člankom 8. protokola države kandidatkinje za pristupanje moraju u cijelosti prihvatiti.
- 57 Budući da su Ujedinjena Kraljevina i Irska jedine države članice koje nisu bile stranke schengenskih sporazuma koji predstavljaju temelj te pojačane suradnje, te su dvije države u posebnoj situaciji koju je Schengenski protokol sagledao po dvjema osnovama.
- 58 S jedne strane, članak 4. Schengenskog protokola predviđa da se njime tim dvjema državama daje odobrenje da u bilo kojem trenutku zatraže sudjelovanje samo u onim odredbama pravne stečevine koje su na snazi na dan takvog zahtjeva. S druge strane, taj protokol u skladu s člankom 5. stavkom 1. drugim podstavkom daje navedenim državama članicama opciju da ne sudjeluju u prijedlozima i inicijativama koji se temelje na toj pravnoj stečevini.
- 59 Iako se te dvije odredbe odnose na dva različita aspekta schengenske pravne stečevine, ipak se ne može samo iz te činjenice zaključiti da se moraju tumačiti neovisno jedna od druge.
- 60 Naime, kao što proizlazi iz članka 5. stavka 1. prvog podstavka Schengenskog protokola, upotrebom izraza „prijedlozi i inicijative za [daljnji] razvoj schengenske pravne stečevine” mjere iz te odredbe temelje se na schengenskoj pravnoj stečevini u smislu članka 4. istog protokola te predstavljaju samo provedbu budućeg razvoja.
- 61 Logično je stoga da takve mjere moraju biti u skladu s odredbama koje se tim mjerama provode ili razvijaju, kako bi stvorile pretpostavke za prihvaćanje kako obiju odredaba tako i načela na kojima se te odredbe temelje.
- 62 Iz toga proizlazi da je sudjelovanje države članice u donošenju mjere u skladu s člankom 5. stavkom 1. Schengenskog protokola moguće samo ako je ta država prihvatila područje

schengenske pravne stečevine na koje se mjera odnosi ili ako ta mjera predstavlja njegov razvoj.

- 63 U tim okolnostima, budući da članak 4. Schengenskog protokola predviđa mogućnost da se Ujedinjena Kraljevina i Irska pridruže schengenskoj pravnoj stečevini, tim državama članicama ne može se dopustiti da sudjeluju u usvajanju mjera na temelju članka 5. stavka 1. protokola a da im Vijeće prethodno nije odobrilo da pristupe području pravne stečevine na kojem se ta mjera temelji.
- 64 Nadalje, navedeno je tumačenje u skladu sa svrhom članka 4. i članka 5. Schengenskog protokola te može u cijelosti osigurati korisni učinak svake od tih dviju odredaba.
- 65 Naime, to tumačenje ni u kojem slučaju ne utječe na mogućnost koja je dana Ujedinjenoj Kraljevini i Irskoj u članku 5. stavku 1. drugom podstavku Schengenskog protokola da one, čak i kada imaju odobrenje pristupiti djelomično ili u potpunosti schengenskoj pravnoj stečevini, odaberu ne sudjelovati u donošenju mjera za provedbu ili razvoj onih dijelova pravne stečevine kojima im je pristup dopušten.
- 66 Osim toga, takvo tumačenje omogućuje da se uzmu u obzir tekst i cilj članka 4. Schengenskog protokola, jer je fleksibilnost koju članak 5. protokola daje navedenim dvjema državama članicama u pogledu njihove slobode izbora hoće li pristupiti mjerama za provedbu i razvoj schengenske pravne stečevine takva da u slučaju nepostojanja takvog izbora uklanja njihovu eventualnu neodlučnost da prihvate odredbe schengenske pravne stečevine i time ih potakne da što više iskoriste mogućnost koju imaju na temelju članka 4.
- 67 Za razliku od toga, tumačenje koje zastupa Ujedinjena Kraljevina dovelo bi do lišavanja članka 4. Schengenskog protokola svakog korisnog učinka jer bi Ujedinjena Kraljevina i Irska mogle sudjelovati u svim prijedlozima i inicijativama za razvoj schengenske pravne stečevine prema članku 5. stavku 1. tog protokola unatoč tome što nisu prihvatile relevantne odredbe te pravne stečevine ili im nije bilo odobreno u njima sudjelovati u skladu s člankom 4. drugim podstavkom istog Protokola. Kao što proizlazi iz Izjave br. 45, navedeni članak 4. od ključne je važnosti u okviru sustava koji je uspostavljen Schengenskim protokolom, jer se njime nastoji osigurati maksimalno sudjelovanje svih država članica u schengenskoj pravnoj stečevini.
- 68 U svjetlu takvih razmatranja valja zaključiti da se tumačenje članka 5. stavka 1. drugog podstavka Schengenskog protokola koje zastupa Ujedinjena Kraljevina ne može prihvatiti te da se ta odredba treba tumačiti na način da se primjenjuje samo na prijedloge i inicijative za razvoj onog područja schengenske pravne stečevine u kojem je Ujedinjenoj Kraljevini i /ili Irskoj odobreno sudjelovati na temelju članka 4. Protokola.
- 69 Potporu takvom tumačenju daje i članak 8. stavak 2. Odluke 2000/365 iz kojeg također proizlazi da je sudjelovanje u prijedlozima i inicijativama za razvoj schengenske pravne stečevine moguće samo ako se njezine odredbe na koje se ti prijedlozi i inicijative odnose primjenjuju u državi članici koja želi sudjelovati, što znači da je ta država članica prethodno prihvatila tu pravnu stečevinu.
- 70 Nije sporno da u ovom predmetu Ujedinjena Kraljevina nije prihvatila područje schengenske pravne stečevine u koje potpada Uredba br. 2007/2004, posebno onaj dio koji se odnosi na prelazak vanjskih granica.

- 71 U tim okolnostima valja utvrditi da time što je Ujedinjenoj Kraljevini uskratilo pravo sudjelovanja u donošenju Uredbe br. 2007/2004 zato što toj državi nije prethodno bilo odobreno sudjelovati u području suradnje u koje potpada ta uredba, Vijeće nije pogrešno protumačilo i primijenilo članak 5. stavak 1. drugi podstavak Schengenskog protokola.
- 72 Iz toga proizlazi da se glavni argument Ujedinjene Kraljevine u prilog njezinoj tužbi za poništenje treba odbiti kao neosnovan.
- 73 U pogledu argumenta koji je Ujedinjena Kraljevina istaknula podredno, najprije valja istaknuti da razlika koju ta država članica pravi između mjera koje naziva „integralnim mjerama schengenske pravne stečevine” i onih za koje smatra da su samo „povezane sa schengenskom pravnom stečevinom” nema osnovu ni u Ugovorima o EU-i i EZ-u ni u sekundarnom pravu Zajednice.
- 74 Nadalje valja napomenuti da iako osporava klasifikaciju Vijeća, Ujedinjena Kraljevina sama priznaje da je Uredba br. 2007/2004 povezana s odredbama schengenske pravne stečevine jer smatra da se ipak radi o mjeri koja je „povezana sa schengenskom pravnom stečevinom”.
- 75 Unatoč tim razmatranjima i činjenici da navodno pogrešna klasifikacija Vijeća iz ovog predmeta nije izravno povezana s izborom pravne osnove za donošenje Uredbe br. 2007/2004, a posebno članka 62. stavka 2. točke (a) EZ-a i članka 66. EZ-a, valja utvrditi da, kao izbor pravne osnove akta Zajednice, to što je Vijeće okvalificiralo Uredbu br. 2007/2004 kao mjeru za razvoj odredaba schengenske pravne stečevine ima izravan utjecaj na utvrđivanje odredaba koje reguliraju postupak donošenja te uredbe, pa posljedično i na mogućnost Ujedinjene Kraljevine da sudjeluje u tom postupku.
- 76 S obzirom na to da opcija Ujedinjene Kraljevine da iskoristi mogućnost sudjelovanja u donošenju prijedloga podnesenog sukladno odredbama glave IV., u skladu s člankom 3. stavkom 1. Protokola o glavi IV. ne ovisi samo o usklađivanju s rokom za obavješćivanje propisanim tom odredbom, kvalifikacija Uredbe br. 2007/2004 kao mjere za razvoj odredaba schengenske pravne stečevine imala je izravan utjecaj na prava koja su priznata toj državi članici.
- 77 U skladu s time i na temelju analogije s načelima koja se primjenjuju u području odabira pravne osnove akta Zajednice valja zaključiti da se u predmetnom slučaju kvalifikacija akta Zajednice kao prijedloga ili inicijative za razvoj schengenske pravne stečevine u smislu članka 5. stavka 1. prvog podstavka Schengenskog protokola mora temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskom nadzoru, među kojima su osobito cilj i sadržaj tog akta (vidjeti presude od 11. lipnja 1991., Komisija/Vijeće, nazvana „Titanov oksid”, C-300/89, Zb., str. I-2867., t. 10., od 13. rujna 2005., Komisija/Vijeće C- 176/03, Zb., str. I- 7879., t. 45., i od 23. listopada 2007., Komisija/Vijeće, C- 440/05, Zb., str. I-9097., t. 61.).
- 78 S obzirom na ta razmatranja valja ispitati je li Vijeće, kao što tvrdi Ujedinjena Kraljevina, pogrešno kvalificiralo Uredbu br. 2007/2004 kao mjeru razvoja odredaba schengenske pravne stečevine.
- 79 Što se tiče svrhe Uredbe br. 2007/2004, iz njezine prve tri uvodne izjave i iz članka 1. stavaka 1. i 2. proizlazi da je njezin cilj poboljšati zajedničko upravljanje vanjskim granicama i omogućiti lakšu i učinkovitiju primjenu zajedničkih pravila o standardima i

postupcima za kontrolu tih granica.

- 80 U pogledu sadržaja Uredbe br. 2007/2004 valja napomenuti da je zadaća Agencije osnovane tom uredbom, kao što proizlazi iz njezine uvodne izjave 3. i članka 2., osobito uskladiti operativnu suradnju među državama članicama u području upravljanja vanjskim granicama, pomoći državama članicama pri osposobljavanju nacionalne granične straže te im u skladu s okolnostima pružiti pojačanu tehničku i operativnu pomoć na vanjskim granicama.
- 81 U tom je pogledu jasno, prvo, da su zajednička pravila na koja upućuje Uredba br. 2007/2004 i koja se trebaju primjenjivati u okviru zajedničkog cjelovitog upravljanja vanjskim granicama, utvrđena u zajedničkom priručniku koji je izvršni odbor usvojio na temelju Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma (SL 2002 C 313, str. 97.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 9., str. 12.).
- 82 Kao što proizlazi iz prve uvodne izjave Uredbe Vijeća (EZ) br. 790/2001 od 24. travnja 2001. o pridržavanju provedbenih ovlasti Vijeća s obzirom na određene detaljne odredbe i praktične postupke za provođenje granične provjere i nadzora (SL L 116, str. 5.), taj je priručnik izrađen s ciljem provedbe odredaba poglavlja 2., „Prelazak vanjskih granica”, glave II. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma te je dio schengenske pravne stečevine, kako je navedeno u članku 1. Schengenskog protokola, u skladu s člankom 1. Odluke Vijeća 1999/435/EZ od 20. svibnja 1999. o definiranju schengenske pravne stečevine radi utvrđivanja, u skladu s odgovarajućim odredbama Ugovora o osnivanju Europske zajednice i Ugovora o Europskoj uniji, pravne osnove za svaku od odredaba ili odluka koje čine pravnu stečevinu (SL L 176, str. 1.). (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 3.).
- 83 Važno je podsjetiti, drugo, da iz naslova, iz četvrte uvodne izjave Schengenskog sporazuma i iz članka 17. istoga sporazuma proizlazi da je cilj tog sporazuma ukidanje kontrola osoba na zajedničkim granicama država članica i prijenos tih kontrola na njihove vanjske granice. Važnost tog cilja u okviru Schengenskog sporazuma istaknuta je u Konvenciji o provedbi Schengenskog sporazuma mjestom koje zauzimaju odredbe o prelasku vanjskih granica te činjenicom da se u skladu s člancima 6. i 7. te konvencije kontrole trebaju obavljati u skladu s jedinstvenim načelima, pri čemu države članice moraju kontinuirano blisko surađivati kako bi osigurale učinkovitu provedbu tih kontrola.
- 84 Iz toga proizlazi da se kontrole osoba na vanjskim granicama država članica te posljedično učinkovita provedba zajedničkih pravila u vezi sa standardima i postupcima tih kontrola moraju smatrati sastavnim dijelom schengenske pravne stečevine.
- 85 Budući da su svrha i sadržaj Uredbe br. 2007/2004 takvi da je njezin cilj, kao što proizlazi iz točaka 79. i 80. ove presude, poboljšanje tih kontrola, ta se uredba treba smatrati mjerom za razvoj schengenske pravne stečevine u smislu prvog podstavka članka 5. stavka 1. Schengenskog protokola.
- 86 U tim okolnostima, Vijeće je Uredbu br. 2007/2004 s pravom okvalificiralo kao mjeru za razvoj odredaba schengenske pravne stečevine.
- 87 Iz toga proizlazi da se podredni argument Ujedinjene Kraljevine također ne može prihvatiti.

88 Zbog toga se zahtjev Ujedinjene Kraljevine za poništenje Uredbe br. 2007/2004 ne može prihvatiti te Sud, posljedično, ne treba odlučiti o zahtjevu te države članice za zadržavanje učinaka navedene uredbe.

89 Stoga tužbu koju je podnijela Ujedinjena Kraljevina valja odbiti.

Troškovi

90 U skladu s člankom 69. stavkom 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Vijeće podnijelo zahtjev da se Ujedinjenoj Kraljevini naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u postupku, dužna je snositi troškove. U skladu s člankom 69. stavkom 4. prvim podstavkom Poslovnika, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

Sud (veliko vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Ujedinjenoj Kraljevini Velike Britanije i Sjeverne Irske nalaže se snošenje troškova.**
- 3. Kraljevini Španjolskoj, Irskoj, Republici Poljskoj, Slovačkoj Republici i Komisiji Europskih zajednica nalaže se snošenje vlastitih troškova.**

[Potpisi]

* Jezik postupka: engleski