DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

18. december 2007 *

I sag C-77/05,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF, anlagt den 14. februar 2005,

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved E. O'Neill og C. Gibbs, som befuldmægtigede, bistået af barrister A. Dashwood,

sagsøger,

støttet af:

Irland ved D. O'Hagan, som befuldmægtiget, bistået af A. Collins, SC, og P. McGarry, BL, og med valgt adresse i Luxembourg,

Republikken Polen ved J. Pietras, som befuldmægtiget,

* Processprog: engelsk.

Den Slovakiske Republik ved R. Procházka, J. Čorba og B. Ricziová som befuldmægtigede,

intervenienter,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved J. Schutte og R. Szostak, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Kongeriget Spanien ved J.M. Rodríguez Cárcamo, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C. O'Reilly, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts og A. Tizzano samt dommerne R. Schintgen (refererende dommer), J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, J.-C. Bonichot, T. von Danwitz, A. Arabadjiev og C. Toader,

generaladvokat: V. Trstenjak
justitssekretær: fuldmægtig J. Swedenborg,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. marts 2007,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 10. juli 2007,

afsagt følgende

Dom

1 Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har ved sin stævning nedlagt påstand dels om annullation af Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 af 26. oktober 2004 om oprettelse af et europæisk agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved EU-medlemsstaternes ydre grænser (EUT L 349, s. 1), dels om, at

virkningerne af denne forordning opretholdes, indtil der som erstatning herfor udstedes en ny forordning, dog ikke for så vidt som forordning nr. 2007/2004 udelukker nævnte medlemsstat fra at deltage i anvendelsen af forordningen.

Retsforskrifter

Protokollen om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling

2 Afsnit IV i EF-traktatens tredje del (herefter »afsnit IV«) indfører det retsgrundlag, der gør det muligt at vedtage foranstaltninger på området for visum, asyl, indvandring og andre politikker i forbindelse med den frie bevægelighed for personer.

3 Protokollen om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling, der er knyttet som bilag til EU-traktaten og EF-traktaten ved Amsterdamtraktaten (herefter »protokollen om afsnit IV«), vedrører nævnte medlemsstaters deltagelse i vedtagelsen af foranstaltninger i henhold til bestemmelserne i afsnit IV.

4 Det fremgår af artikel 1 i protokollen om afsnit IV, at med forbehold af artikel 3 deltager Det Forenede Kongerige og Irland ikke i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV, og i henhold til nævnte protokols artikel 2 er sådanne foranstaltninger ikke bindende for og finder ikke anvendelse i disse medlemsstater.

5 Artikel 3 i protokollen om afsnit IV bestemmer:

»1. Det Forenede Kongerige eller Irland kan inden for tre måneder efter, at et forslag eller initiativ er blevet forelagt for Rådet i henhold til afsnit IV [...], skriftligt meddele Rådets formand, at den pågældende stat ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af sådanne foreslåede foranstaltninger, hvorefter den skal have ret hertil [...]

[...]

2. Hvis en foranstaltning som nævnt i stk. 1 ikke kan vedtages inden for en rimelig tid med deltagelse af Det Forenede Kongerige eller Irland, kan Rådet vedtage den i henhold til artikel 1 uden deltagelse af Det Forenede Kongerige eller Irland. I så fald finder artikel 2 anvendelse.«

6 Artikel 4 i protokollen om afsnit IV giver Det Forenede Kongerige og Irland ret til når som helst at acceptere de eksisterende foranstaltninger inden for rammerne af afsnit IV. I så fald finder proceduren i artikel 11, stk. 3, EF tilsvarende anvendelse.

7 Det anføres i artikel 7 i protokollen om afsnit IV, at »artikel 3 og 4 ikke berører protokollen om integration af Schengenreglerne i Den Europæiske Union«.

Protokollen om integration af Schengenreglerne i Den Europæiske Union

8 I henhold til artikel 1 i protokollen om integration af Schengenreglerne i Den Europæiske Union, der i henhold til Amsterdamtraktaten er knyttet til EU-traktaten og til EF-traktaten (herefter »Schengenprotokollen«), bemyndiges 13 medlemsstater af Den Europæiske Union til at indføre et tættere indbyrdes samarbejde inden for anvendelsesområdet for Schengenreglerne, som de fremgår af listen i bilaget til protokollen.

9 De således definerede Schengenregler omfatter bl.a. aftalen mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, undertegnet i Schengen (Luxembourg) den 14. juni 1985 (EFT 2000 L 239, s. 13, herefter »Schengenaftalen«), samt konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen (EFT 2000 L 239, s. 19, herefter »gennemførelseskonventionen«), der blev undertegnet den 19. juni 1990 ligeledes i Schengen. Disse to retsakter udgør tilsammen »Schengenaftalerne«.

10 Schengenprotokollens artikel 4 bestemmer:

»Irland og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, der ikke er bundet af Schengenreglerne, kan til enhver tid anmode om at deltage i nogle af eller alle disse regler.

Rådet træffer afgørelse om anmodningen med enstemmighed blandt medlemmerne som nævnt i artikel 1 og repræsentanten for den pågældende stats regering.«

11 Artikel 5 i Schengenprotokollen bestemmer:

»1. Forslag og initiativer til udbygning af Schengenreglerne er underlagt de relevante traktatbestemmelser.

Hvis enten Irland eller Det Forenede Kongerige eller begge ikke inden for en rimelig tid skriftligt har meddelt Rådets formand, at de ønsker at deltage, anses i den forbindelse de i artikel 1 nævnte medlemsstater samt Irland eller Det Forenede Kongerige, såfremt en af disse stater ønsker at deltage i de pågældende samarbejdsområder, for at have opnået den bemyndigelse, der er omhandlet i artikel 11 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab eller i artikel 40 i traktaten om Den Europæiske Union.

2. De relevante traktatbestemmelser, der er nævnt i stk. 1, første afsnit, finder anvendelse, også selv om Rådet ikke har vedtaget de foranstaltninger, der er nævnt i artikel 2, stk. 1, andet afsnit.«

12 Artikel 8 i Schengenprotokollen bestemmer:

»I forbindelse med forhandlingerne om optagelse af nye medlemsstater i Den Europæiske Union betragtes Schengenreglerne og yderligere foranstaltninger, der træffes af institutionerne inden for rammerne heraf, som gældende regler, der skal accepteres fuldt ud af alle stater, der søger om optagelse.«

Erklæringer ad Schengenprotokollen

13 Ifølge erklæring nr. 45 ad artikel 4 i protokollen om integration af Schengenreglerne i Den Europæiske Union (herefter »erklæring nr. 45«) opfordrer De Høje Kontraherende Parter Rådet til at høre Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, før det træffer afgørelse om en anmodning i henhold til denne artikel 4. De Høje Kontraherende Parter »forpligter sig endvidere til at udfolde deres bedste bestræbelser med henblik på at gøre det muligt for Irland og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, hvis de måtte ønske det, at anvende bestemmelserne i nævnte artikel 4, således at Rådet vil kunne træffe de i denne artikel nævnte afgørelser samtidig med eller efter ikrafttrædelsen af denne protokol«.

14 Ifølge erklæring nr. 46 ad artikel 5 i protokollen om integration af Schengenreglerne i Den Europæiske Union (herefter »erklæring nr. 46«) »forpligter [De Høje Kontraherende Parter] sig til at bestræbe sig på at muliggøre handling fra alle medlemsstaters side på Schengenreglernes områder, især hvis Irland og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har accepteret nogle af eller alle disse regler i overensstemmelse med artikel 4 i [Schengenprotokollen]«.

Afgørelse 2000/365/EF

15 Rådet vedtog den 29. maj 2000 i henhold til Schengenprotokollens artikel 4, stk. 2, afgørelse 2000/365/EF om anmodningen fra Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland om at deltage i visse bestemmelser i Schengenreglerne (EFT L 131, s. 43).

16 Artikel 1 i afgørelse 2000/365 opregner de bestemmelser i Schengenreglerne, som Det Forenede Kongerige deltager i.

17 Artikel 8, stk. 2, i afgørelse 2000/365 bestemmer:

»Fra datoen for denne afgørelses vedtagelse anses Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland for i henhold til artikel 5 i Schengenprotokollen uigenkaldeligt at have meddelt formanden for Rådet, at de ønsker at deltage i alle forslag og initiativer, som bygger på de i artikel 1 nævnte Schengenregler. Denne deltagelse skal omfatte de områder, der er nævnt i henholdsvis artikel 5, stk. 1 og 2, for så vidt forslag og initiativer bygger på de bestemmelser i Schengenreglerne, som disse områder bliver bundet af.«

Forordning nr. 2007/2004

18 Forordning nr. 2007/2004 blev, som det fremgår af henvisningerne heri, vedtaget på grundlag af artikel 62, nr. 2), litra a), EF og artikel 66 EF.

19 De fire første betragtninger til nævnte forordning har følgende ordlyd:

»(1) Formålet med Fællesskabets politik vedrørende EU's ydre grænser er at skabe en integreret forvaltning, der sikrer et højt og ensartet niveau for kontrol og overvågning, hvilket er en nødvendig følge af den frie bevægelighed for personer

i Den Europæiske Union og et afgørende aspekt i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. I den henseende er hensigten at indføre fælles regler for standarder og procedurer for kontrol ved de ydre grænser.

(2) En effektiv anvendelse af fælles regler kræver en øget samordning af det operative samarbejde mellem medlemsstaterne.

(3) Der bør derfor med udgangspunkt i erfaringerne fra den fælles grænsekontrolinstans inden for Rådets rammer oprettes en særlig ekspertenhed med den opgave at forbedre samordningen af det operative samarbejde mellem medlemsstaterne om forvaltning af de ydre grænser, i form af et europæisk agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved EU-medlemsstaternes ydre grænser, agenturet.

(4) Ansvaret for kontrol og overvågning af de ydre grænser ligger hos medlemsstaterne. Agenturet fremmer anvendelsen af nuværende og fremtidige fællesskabsforanstaltninger vedrørende forvaltning af de ydre grænser ved at samordne medlemsstaternes gennemførelse af sådanne foranstaltninger.«

20 Det fremgår af betragtning 23-26 til forordning nr. 2007/2004, at forordningen er et led i udviklingen af Schengenreglernes bestemmelser og medfører, at

— delegationer fra Republikken Island og Kongeriget Norge bør deltage i arbejdet i agenturets bestyrelse som medlemmer, men med begrænset stemmeret

— Kongeriget Danmark, som ikke deltager i vedtagelsen af nævnte forordning, der ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark, råder over en frist på seks måneder efter forordningens vedtagelse til at afgøre, hvorvidt det vil gennemføre denne forordning i sin nationale lovgivning

— Det Forenede Kongerige og Irland ikke deltager i vedtagelsen af nævnte forordning, der ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i disse lande.

21 Betragtning 25 til forordning nr. 2007/2004, som vedrører Det Forenede Kongerige, har følgende ordlyd:

»Denne forordning udgør en videreudvikling af Schengenreglerne, som Det Forenede Kongerige ikke deltager i, i overensstemmelse med [...] afgørelse 2000/365 [...] Det Forenede Kongerige deltager derfor ikke i vedtagelsen af denne forordning, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Det Forenede Kongerige.«

22 Artikel 1 i forordning nr. 2007/2004 bestemmer:

»1. Der oprettes et [...] agentur [...] med henblik på forbedring af den integrerede forvaltning af EU-medlemsstaternes ydre grænser.

2. Agenturet skal, samtidig med at der tages hensyn til, at ansvaret for kontrol og overvågning af de ydre grænser ligger hos medlemsstaterne, fremme og effektivisere anvendelsen af nuværende og fremtidige fællesskabsforanstaltninger vedrørende

forvaltning af de ydre grænser ved at samordne medlemsstaternes gennemførelse af sådanne foranstaltninger og herved bidrage til at sikre et effektivt, højt og ensartet niveau for personkontrol og overvågning af medlemsstaternes ydre grænser.

3. Agenturet skal ligeledes yde Kommissionen og medlemsstaterne den nødvendige tekniske støtte og ekspertise hvad angår forvaltning af de ydre grænser og fremme solidariteten mellem medlemsstaterne.

4. I denne forordning skal henvisninger til medlemsstaternes ydre grænser forstås som henvisninger til medlemsstaternes land- og søgrænser samt deres luft- og søhavne, som er omfattet af fællesskabsrettens bestemmelser om personers passage af de ydre grænser.«

23 Artikel 2 i forordning nr. 2007/2004 bestemmer, at agenturets væsentligste opgaver er at samordne det operative samarbejde mellem medlemsstaterne hvad angår forvaltning af de ydre grænser, bistå medlemsstaterne med uddannelse af nationale grænsevagter, herunder indføre fælles uddannelsesstandarder, følge udviklingen inden for forskning, der er relevant for kontrol og overvågning af de ydre grænser, bistå medlemsstaterne i situationer, der kræver øget teknisk og operativ bistand ved de ydre grænser samt yde medlemsstaterne den nødvendige støtte i forbindelse med tilrettelæggelsen af fælles tilbagesendelsesaktioner.

24 Ifølge artikel 2, stk. 2, kan medlemsstaterne, uden at dette berører agenturets beføjelser, fortsætte samarbejdet på det operative plan med andre medlemsstater og/eller tredjelande ved de ydre grænser, hvis et sådant samarbejde supplerer agenturets indsats. Medlemsstaterne skal imidlertid afholde sig fra enhver aktivitet, som kan

være til hinder for agenturets indsats eller gennemførelsen af dets mål, og skal aflægge rapport til agenturet om disse operative spørgsmål ved de ydre grænser uden for agenturets rammer.

25 I henhold til artikel 3 i forordning nr. 2007/2004 skal agenturet i øvrigt evaluere, godkende og samordne forslag til fælles operationer og pilotprojekter, der fremsættes af medlemsstaterne, og kan udvikle initiativer i samarbejde med medlemsstaterne. Det kan ligeledes beslutte at medfinansiere fælles operationer og pilotprojekter.

26 Ifølge samme forordnings artikel 5 skal agenturet udarbejde og videreudvikle et fælles grundlæggende uddannelsesprogram for grænsevagter og tilbyde uddannelse på europæisk niveau for instruktører af medlemsstaternes nationale grænsevagter. Agenturet skal ligeledes tilbyde videreuddannelseskurser og seminarer for ansatte i medlemsstaternes kompetente nationale tjenester om emner i tilknytning til kontrol og overvågning af de ydre grænser og tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere.

27 I henhold til artikel 7 i forordning nr. 2007/2004 skal agenturet udarbejde og ajourføre en central fortegnelse over det tekniske udstyr til kontrol og overvågning af de ydre grænser, der tilhører medlemsstater, og som de på frivillig basis og efter anmodning fra en anden medlemsstat er villige til at stille til rådighed for denne midlertidigt i overensstemmelse med en behovs- og risikoanalyse udført af agenturet.

28 Det bestemmes i forordningens artikel 12:

»1. Agenturet bør fremme medlemsstaternes operative samarbejde med Irland og Det Forenede Kongerige i spørgsmål, der er omfattet af agenturets aktiviteter, og i det omfang, det er påkrævet med henblik på udførelsen af de opgaver, der er fastlagt i artikel 2, stk. 1.

2. Den støtte, som agenturet skal yde i henhold til artikel 2, stk. 1, litra f), omfatter tilrettelæggelsen af medlemsstaternes fælles tilbagesendelsesaktioner, som Irland og/eller Det Forenede Kongerige deltager i.

3. Denne forordnings anvendelse på Gibraltars grænser suspenderes, indtil der opnås enighed om anvendelsesområdet for de foranstaltninger, der vedrører personers passage af medlemsstaternes ydre grænser.«

29 Artikel 21, stk. 3, i forordning nr. 2007/2004 bestemmer:

»De lande, som er associeret gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne, deltager i agenturet. De har hver en repræsentant og en suppleant i bestyrelsen. Ifølge de relevante bestemmelser i deres associeringsaftaler vil der blive udviklet ordninger, der bl.a. skal præcisere arten og omfanget af og fastsætte detaljerede regler for disse landes deltagelse i agenturets arbejde, herunder bestemmelser om finansielle bidrag og personale.«

Sagens faktiske omstændigheder

30 Den 11. november 2003 forelagde Kommissionen Rådet et forslag til forordning om oprettelse af agenturet.

31 Den 11. februar 2004 meddelte Det Forenede Kongerige Rådet, at det ønskede at deltage i vedtagelsen af forordning nr. 2007/2004. Det Forenede Kongerige henviste i denne henseende til meddelelsesproceduren i Schengenprotokollens artikel 5, stk. 1, andet afsnit, samt til meddelelsesproceduren i protokollen om afsnit IV.

32 Den 26. oktober 2004 vedtog Rådet forordning nr. 2007/2004. Det Forenede Kongerige fik uanset meddelelsen af 11. februar 2004 ikke tilladelse til at deltage i vedtagelsen af forordningen med den begrundelse, at forordningen er et led i udviklingen af de bestemmelser i Schengenreglerne, som Det Forenede Kongerige ikke deltager i i henhold til afgørelse 2000/365.

33 Da Det Forenede Kongerige mener, at Rådets nægtelse af at lade Det Forenede Kongerige deltage i vedtagelsen af forordning nr. 2007/2004 udgør en tilsidesættelse af Schengenprotokollens artikel 5, har Det Forenede Kongerige anlagt nærværende sag.

Parternes påstande

34 Det Forenede Kongerige har for Domstolen nedlagt følgende påstande:

— Forordning nr. 2007/2004 annulleres.

— Det fastslås i henhold til artikel 231 EF, at bestemmelserne i forordning nr. 2007/2004 fortsat gælder, efter at forordningen er annulleret, frem til

vedtagelsen af ny lovgivning på området, dog ikke for så vidt som de medfører, at Det Forenede Kongerige udelukkes fra at deltage i anvendelsen af forordningen.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

35 Rådet har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger.

36 Ved kendelse af 17. august 2005 afsagt af Domstolens præsident fik Irland, Republikken Polen og Den Slovakiske Republik tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Det Forenede Kongeriges påstande, og Kongeriget Spanien og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber fik tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Rådets påstande.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

37 Det Forenede Kongerige har principalt gjort gældende, at Rådet ved at udelukke det fra vedtagelsen af forordning nr. 2007/2004 har handlet på grundlag af en fejlagtig fortolkning af Schengenprotokollen og tilsidesat Schengenprotokollens artikel 5.

38 Det kan nemlig ikke antages, at den ordning, som er indført ved Schengenprotokollens artikel 5, er underordnet den ordning, som er fastsat ved samme protokols artikel 4. Protokollens artikel 4 og 5 er uafhængige, således at Det Forenede Kongerige for at kunne deltage i foranstaltninger truffet i henhold til artikel 5 ikke er pligtig at indhente forudgående tilladelse efter nævnte artikel 4 til at deltage i Schengenreglerne.

39 Det Forenede Kongerige har til støtte for sit standpunkt nærmere bestemt gjort gældende, at den af Rådet anlagte fortolkning af Schengenprotokollens artikel 4 og 5 modsiges af disse bestemmelsers opbygning og ordlyd, at fortolkningen er i strid med beskaffenheden af den mekanisme, som er indført ved artikel 5, og at fortolkningen tilsidesætter erklæring nr. 46.

40 Ifølge Det Forenede Kongerige berøver en sådan fortolkning Schengenprotokollens artikel 5 dens effektive virkning, som i det væsentlige er at sikre, at Det Forenede Kongerige og Irland kan deltage mest muligt i foranstaltningerne til udbygning af Schengenreglerne, og fortolkningen er hverken nødvendig for at sikre, at artikel 7 i protokollen om afsnit IV har effektiv virkning, eller for at bevare Schengenreglernes sammenhæng. En sådan fortolkning er under alle omstændigheder særdeles uforholdsmæssig i forhold til det forfulgte formål og indebærer, at eftersom Rådet i sin nuværende praksis anvender »en bred og løs« fortolkning af udtrykket »forslag og initiativer til udbygning af Schengenreglerne«, vil den i artikel 5 indeholdte mekanisme fungere på en måde, der er i strid med retssikkerhedsprincippet og de grundlæggende principper, der gælder for det tættere samarbejde.

41 Subsidiært har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at såfremt den af Rådet anlagte fortolkning af Schengenprotokollens artikel 4 og 5 er korrekt, skal udtrykket »forslag og initiativer til udbygning af Schengenreglerne« i protokollens artikel 5, stk. 1, første afsnit, forstås således, at udtrykket alene omfatter de foranstaltninger, der er uløseligt forbundet med Schengenreglerne (integrerede Schengenforanstalt-

ninger), som f.eks. foranstaltninger til ændring af de bestemmelser i disse regler, som Det Forenede Kongerige ikke kan deltage i uden først at have tilsluttet sig de bestemmelser, der ligger til grund for ændringerne. Derimod falder de bestemmelser, som alene »relaterer sig til Schengen«, uden for nævnte bestemmelses anvendelsesområde, idet der nemlig er tale om bestemmelser, som — selv om de er vedtaget med henblik på at udvikle eller supplere visse af målene i Schengenreglerne — ikke er så nært knyttet til Schengenreglerne, at disse reglers integritet bringes i fare, hvis en medlemsstat, som ikke deltager i nævnte regler, alligevel kan deltage i vedtagelsen af sådanne foranstaltninger. Heraf følger, at i forbindelse med vedtagelse af foranstaltninger, som henhører under sidstnævnte kategori, vil Det Forenede Kongeriges stilling ikke være omfattet af bestemmelserne i nævnte protokol, men vil alt efter omstændighederne være omfattet af bestemmelser i protokollen om afsnit IV eller de relevante bestemmelser under »tredje søjle«. Eftersom forordning nr. 2007/2004 skal anses for at henhøre under denne kategori af foranstaltninger, burde Det Forenede Kongerige ikke have været udelukket fra forordningens vedtagelse.

42 Rådet har for det første bemærket, i modsætning til, hvad Det Forenede Kongerige har anført, at målet med Schengenprotokollens artikel 5 ikke er at indrømme Det Forenede Kongerige en rettighed, men derimod at sikre de medlemsstater, som deltager i samtlige Schengenregler, at der ikke rejses tvivl om deres handlinger som følge af de andre medlemsstaters uvilje mod at deltage heri. Nævnte bestemmelses ordlyd bekræfter i øvrigt denne fortolkning, for så vidt som den til forskel fra ordlyden af Schengenprotokollens artikel 4 og artikel 3 i protokollen om afsnit IV ikke udtrykkeligt indeholder en sådan rettighed.

43 Ifølge Rådet kan den af Det Forenede Kongerige anlagte fortolkning af Schengenprotokollens artikel 5, stk. 1, berøve godkendelsesproceduren i samme protokols artikel 4 sin effektive virkning, eftersom en medlemsstat, såfremt den nægtes ret til at deltage i vedtagelsen af en bestemt foranstaltning, alligevel kan deltage i enhver foranstaltning til udbygning af det berørte område under anvendelse af den procedure, som er fastsat i nævnte artikel 5. Schengenreglernes integritet vil således ikke længere være sikret, og artikel 7 i protokollen om afsnit IV, som bestemmer, at protokollens artikel 3 og 4 ikke berører bestemmelserne i Schengenprotokollen, vil ligeledes blive berøvet sin effektive virkning.

44 Rådet har dernæst gjort gældende, at den sondring, som Det Forenede Kongerige foretager mellem integrerede Schengenforanstaltninger og de foranstaltninger, som alene »relaterer sig til Schengen«, hverken kan støttes på primærretten eller den afledte ret. Rådet har i denne henseende anført, at den af Det Forenede Kongerige foreslåede definition af de foranstaltninger, som alene »relaterer sig til Schengen«, er baseret på en fejlagtig forståelse af, hvad der kan udgøre en fare for Schengenreglernes integritet, og at den omhandlede sondring skaber en unødvendig juridisk usikkerhed, idet den indebærer en uoverensstemmelse mellem, hvad der skal forstås ved »foranstaltning til udbygning af Schengenreglerne«, når det drejer sig om at vedtage en foranstaltning, som skal finde anvendelse i Republikken Island og Kongeriget Norge på den ene side og Det Forenede Kongerige og Irland på den anden.

45 Rådet har for det tredje anført, at dets standpunkt fuldt ud er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og reglerne om det tættere samarbejde. Dels er traktatens ophavsmænd ikke bundet af proportionalitetsprincippet. Dels påvirker de bestemmelserne i EU-traktaten og EF-traktaten, som omhandler det forstærkede samarbejde, ikke bestemmelserne i Schengenprotokollen.

46 Irland har anført, at den af Det Forenede Kongerige anlagte fortolkning af Schengenprotokollens artikel 4 og 5 er i overensstemmelse med disse artiklers ordlyd og Rådets nuværende praksis for så vidt angår de foranstaltninger vedrørende Schengenreglerne, som Det Forenede Kongerige og Irland har fået tilladelse til at deltage i. Denne fortolkning støttes i øvrigt af de forskellige erklæringer vedrørende Schengenprotokollen, som er knyttet som bilag til Amsterdamtraktatens slutakt. Dertil kommer, at Rådet ikke er i stand til at godtgøre, at Schengenreglerne konkret bringes i fare, såfremt Det Forenede Kongerige deltager i vedtagelsen af forordning nr. 2007/2004.

47 Det er Republikken Polens opfattelse, at det henset til det upræcise begreb »Schengenreglerne« ikke klart kan fastlægges, om forordning nr. 2007/2004 henhører under Schengenreglerne, eller om forordningen blot er en udvikling af

Schengenreglerne. Republikken Polen har imidlertid anført, at forordningen snarere er en foranstaltning til udvikling af Schengenreglerne. Det Forenede Kongeriges ret til at deltage i foranstaltninger til udvikling af Schengenreglerne følger direkte af Schengenprotokollens artikel 5 og er ikke betinget af, at samme protokols artikel 4 først tages i anvendelse. Der er desuden intet til hinder for at give Det Forenede Kongerige adgang til at deltage i vedtagelsen af nævnte forordning, idet en sådan deltagelse hverken udgør en fare for Schengenreglernes integritet eller funktion og heller ikke for gennemførelsen heraf.

48 Ifølge Den Slovakiske Republik er Det Forenede Kongeriges ret til at deltage i vedtagelsen af forordning nr. 2007/2004 betinget af, at de gældende Schengenreglers integritet og sammenhæng ikke bringes i fare. Da Rådet har nægtet Det Forenede Kongerige denne ret, tilkommer det Rådet at godtgøre, at medlemsstatens deltagelse i vedtagelsen af forordningen udgør en sådan fare. I det foreliggende tilfælde består en sådan fare imidlertid ikke.

49 Kongeriget Spanien har anført, at Det Forenede Kongeriges søgsmål er grundløst. Det Forenede Kongeriges principale påstand bygger for det første på, at Det Forenede Kongerige indrømmes en hypotetisk ret i henhold til en artikel i Schengenprotokollen, som ikke giver Det Forenede Kongerige en sådan ret. Den af Det Forenede Kongerige anlagte fortolkning indebærer en klar risiko for de foranstaltninger, som allerede er vedtaget som følge af det forstærkede samarbejde, der er indført ved nævnte protokol, idet denne fortolkning bringer Schengenreglernes integritet og sammenhæng i fare. Det Forenede Kongeriges subsidiære påstand tager for det andet ikke hensyn til den omstændighed, at det tilkommer Rådet at fastlægge, hvilke foranstaltninger der skal anses for at udgøre foranstaltninger til udbygning af Schengenreglerne, og at det ikke tilkommer en medlemsstat, som ikke er part i Schengenaftalerne, at foretage denne vurdering.

50 Kommissionen har anført, at integritet er det væsentligste kendetegn ved det forstærkede samarbejde i almindelighed og Schengenreglerne i særdeleshed.

Bevarelsen og beskyttelsen af Schengenreglernes integritet og sammenhæng udgør derfor væsentlige hensyn. Schengenprotokollen giver ganske vist mulighed for, at en medlemsstat, som ikke er part i Schengenaftalerne, kan deltage delvist, men den går ikke så vidt, at den giver de berørte medlemsstater valgfrihed, som vil føre til et virvar af deltagere og forpligtelser.

51 Ifølge Kommissionen er den af Det Forenede Kongerige anlagte fortolkning af Schengenprotokollens artikel 4 og 5 ikke forenelig med protokollens opbygning og logik, og den kan underminere Schengenreglernes sammenhæng og integritet.

52 Kommissionen har i øvrigt anført, at udtrykket »til udbygning af Schengenreglerne« i Schengenprotokollens artikel 5, stk. 1, første afsnit, ikke tilsigter en »bred og løs« fortolkning af de foranstaltninger, der kan vedtages af de medlemsstater, som deltager i en forstærket samarbejdsaktion, idet en afgørelse om at kvalificere et forslag som »foranstaltning til udbygning af Schengenreglerne« næsten ikke adskiller sig fra en afgørelse om at fastlægge den rette hjemmel for vedtagelse af en fællesskabsretsakt.

53 Endelig har Kommissionen anført, at oprettelsen af agenturet er, henset til agenturets særlige karakter, en »integreret« Schengenforanstaltning i den forstand, hvori Det Forenede Kongerige anvender dette udtryk, og oprettelsen er uløseligt forbundet med Schengenreglerne. Agenturet er i øvrigt knyttet til et område under Schengenreglerne, som Det Forenede Kongerige har besluttet ikke at deltage i. Det er derfor berettiget, at Det Forenede Kongerige blev nægtet at deltage i vedtagelsen af forordning nr. 2007/2004.

Domstolens bemærkninger

54 For at kunne tage stilling til Det Forenede Kongeriges principale argument skal det undersøges, om Schengenprotokollens artikel 5, stk. 1, andet afsnit, skal fortolkes således, at bestemmelsen kun kan finde anvendelse på forslag og initiativer til udbygning af et område under Schengenreglerne, som Det Forenede Kongerige og/eller Irland har fået tilladelse til at deltage i i henhold til samme protokols artikel 4, eller om disse to bestemmelser derimod, som Det Forenede Kongerige har anført, skal anses for at være uafhængige af hinanden.

55 Der skal i denne henseende ikke blot tages hensyn til de omhandlede bestemmelsers ordlyd, men også deres opbygning, den kontekst, som bestemmelserne indgår i, det formål, som bestemmelserne forfølger, samt deres effektive virkning.

56 Det bemærkes i det foreliggende tilfælde, at Schengenprotokollens artikel 1 bemyndiger 13 medlemsstater til at indføre et tættere indbyrdes samarbejde inden for området for Schengenreglerne, som disse medlemsstater er bundet af. Det følger desuden af protokollens artikel 2, at alle de foranstaltninger, som vedtages i forbindelse med gennemførelsen af det tættere samarbejde, skal anses for at udgøre en integrerende del af Schengenreglerne, som i øvrigt i henhold til samme protokols artikel 8 skal accepteres fuldt ud af alle stater, der søger om optagelse.

57 For så vidt som Det Forenede Kongerige og Irland er de eneste medlemsstater, som ikke er part i Schengenaftalerne, der udgør grundlaget for det nævnte tættere samarbejde, befinder disse to medlemsstater sig i en særlig situation, som Schengenprotokollen tager hensyn til i to henseender.

58 For det første, som det fremgår af Schengenprotokollens artikel 4, giver denne bestemmelse de to medlemsstater ret til at anmode om til enhver tid at deltage i nogle af de Schengenregler, som er gældende på tidspunktet for anmodningen om deltagelse. For det andet indrømmer protokollens artikel 5, stk. 1, andet afsnit, nævnte medlemsstater ret til ikke at deltage i forslag og initiativer til udbygning af Schengenreglerne.

59 Selv om disse to bestemmelser således vedrører to forskellige aspekter af Schengenreglerne, kan det ikke med rette alene på denne baggrund udledes, at bestemmelserne skal læses uafhængigt af hinanden.

60 Det følger nemlig af anvendelsen af udtrykket »forslag og initiativer til udbygning af Schengenreglerne« i Schengenprotokollens artikel 5, stk. 1, første afsnit, at de foranstaltninger, som er omfattet af bestemmelsen, hviler på Schengenreglerne i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i protokollens artikel 4, og blot udgør gennemførelsen eller en senere udvikling heraf.

61 Logisk set skal sådanne foranstaltninger være forenelige med de bestemmelser, som foranstaltningerne gennemfører eller indebærer en udvikling af, således at foranstaltningerne forudsætter, at både bestemmelserne og de principper, som udgør grundlaget herfor, accepteres.

62 Heraf følger, at en medlemsstats deltagelse i vedtagelsen af en foranstaltning i henhold til Schengenprotokollens artikel 5, stk. 1, kun kan ske, for så vidt som medlemsstaten har tiltrådt det område under Schengenreglerne, som foranstaltningen henhører under, eller som den udgør en udvikling af.

63 Eftersom Schengenprotokollens artikel 4 omhandler muligheden for, at Det Forenede Kongerige og Irland kan tiltræde Schengenreglerne, kan der under disse omstændigheder ikke gives nævnte medlemsstater tilladelse til at deltage i vedtagelsen af en foranstaltning i henhold til samme protokols artikel 5, stk. 1, såfremt Rådet ikke forinden har bemyndiget medlemsstaterne til at tiltræde det område under Schengenreglerne, som den omhandlede foranstaltning har grundlag i.

64 Dertil kommer, at ovenstående fortolkning er forenelig med det formål, som forfølges både ved Schengenprotokollens artikel 4 og artikel 5, og den sikrer fuldt ud begge bestemmelsers effektive virkning.

65 Denne fortolkning skader på ingen måde den mulighed, som er indrømmet Det Forenede Kongerige og Irland ved Schengenprotokollens artikel 5, stk. 1, andet afsnit, for at vælge — selv om disse medlemsstater har fået tilladelse til at tiltræde nogle af eller alle Schengenreglerne — ikke at deltage i vedtagelsen af foranstaltninger til gennemførelse eller udvikling af de dele af Schengenreglerne, som Irland og Det Forenede Kongerige ikke er part i.

66 En sådan fortolkning gør det desuden muligt at tage hensyn til både ordlyden af og formålet med Schengenprotokollens artikel 4, idet den fleksibilitet, som samme protokols artikel 5 således tilbyder de to berørte medlemsstater hvad angår friheden til at tiltræde foranstaltninger til gennemførelse og udvikling af Schengenreglerne, kan fjerne den modvilje, som medlemsstaterne i mangel af en sådan valgfrihed kunne have ved at acceptere Schengenreglerne, og dermed tilskynde dem til at anvende den i artikel 4 indeholdte mulighed i videst muligt omfang.

67 Den af Det Forenede Kongerige anlagte fortolkning medfører derimod, at Schengenprotokollens artikel 4 berøves sin effektive virkning, for så vidt som Det

Forenede Kongerige og Irland vil kunne deltage i alle forslag og initiativer til udbygning af Schengenreglerne i henhold til protokollens artikel 5, stk. 1, selv om disse medlemsstater ikke har tiltrådt de relevante bestemmelser i Schengenreglerne eller ikke har fået tilladelse til at deltage i medfør af samme protokols artikel 4, stk. 2. Det fremgår imidlertid af erklæring nr. 45, at artikel 4 er af væsentlig betydning inden for rammerne af den ordning, som er fastsat ved Schengenprotokollen, idet artikel 4 har til formål at sikre, at alle medlemsstater kan deltage mest muligt i Schengenreglerne.

68 På grundlag af disse betragtninger må det konkluderes, at den af Det Forenede Kongerige anlagte fortolkning af Schengenprotokollens artikel 5, stk. 1, andet afsnit, ikke kan tages til følge, og at bestemmelsen skal fortolkes således, at den kun kan finde anvendelse på forslag og initiativer til udbygning af et område under Schengenreglerne, som Det Forenede Kongerige og/eller Irland har fået tilladelse til at deltage i i henhold til samme protokols artikel 4.

69 Denne fortolkning støttes i øvrigt af artikel 8, stk. 2, i afgørelse 2000/365, hvoraf det ligeledes følger, at deltagelse i forslag og initiativer, som bygger på Schengenreglerne, kun kan ske, såfremt de bestemmelser, som forslagene og initiativerne vedrører, finder anvendelse i den medlemsstat, som ønsker at deltage, hvilket forudsætter, at medlemsstaten forinden har tiltrådt Schengenreglerne.

70 Det er i det foreliggende tilfælde ubestridt, at Det Forenede Kongerige ikke har tiltrådt Schengenreglerne, hvorunder hører forordning nr. 2007/2004, som omhandler passage af de ydre grænser.

71 Det må under disse omstændigheder fastslås, at ved at nægte Det Forenede Kongerige ret til at deltage i vedtagelsen af forordning nr. 2007/2004 med den begrundelse, at denne medlemsstat ikke forinden havde fået tilladelse til at deltage i det samarbejdsområde, som forordningen henhører under, har Rådet ikke foretaget en urigtig fortolkning og anvendelse af Schengenprotokollens artikel 5, stk. 1, andet afsnit.

72 Heraf følger, at det argument, som Det Forenede Kongerige har påberåbt sig principalt til støtte for sit annullationssøgsmål, skal forkastes som ugrundet.

73 Hvad angår Det Forenede Kongeriges subsidiære argument bemærkes indledningsvis, at denne medlemsstats sondring mellem foranstaltninger, som kvalificeres som integrerede Schengenforanstaltninger, og foranstaltninger, som alene »relaterer sig til Schengen«, hverken har støtte i EU-traktaten, EF-traktaten eller den afledte fællesskabsret.

74 Det bemærkes dernæst, at selv om Det Forenede Kongerige har bestridt Rådets kvalifikation, har det anerkendt, at forordning nr. 2007/2004 knytter sig til Schengenreglernes bestemmelser, idet det er af den opfattelse, at der er tale om en foranstaltning, som »relaterer sig til Schengen«.

75 Uagtet disse betragtninger og den omstændighed, at Rådets angiveligt fejlagtige kvalifikation i det foreliggende tilfælde ikke direkte er forbundet med valget af hjemmel for vedtagelsen af forordning nr. 2007/2004, nemlig artikel 62, nr. 2), litra a), EF og artikel 66 EF, bemærkes, at i lighed med valget af hjemmel for en fællesskabsretsakt har Rådets kvalifikation af forordning nr. 2007/2004 som foranstaltning til udbygning af Schengenreglernes bestemmelser haft direkte indflydelse på fastlæggelsen af, hvilke bestemmelser der gælder for proceduren for vedtagelse af denne forordning, og som følge heraf ligeledes indflydelse på Det Forenede Kongeriges mulighed for at deltage i denne procedure.

76 For så vidt som Det Forenede Kongeriges mulighed for at deltage i vedtagelsen af et forslag fremsat i henhold til bestemmelserne i traktatens afsnit IV ikke er betinget af overholdelsen af andre krav end en meddelelsesfrist, jf. artikel 3, stk. 1, i protokollen om afsnit IV, har kvalifikationen af forordning nr. 2007/2004 som foranstaltning til udbygning af Schengenreglernes bestemmelser haft direkte indflydelse på de rettigheder, som medlemsstaten tillægges.

77 Henset til ovenstående og analogt med, hvad der gælder med hensyn til valg af hjemmel for en fællesskabsretsakt, bemærkes, at i en situation som den i sagen omhandlede skal kvalifikationen af en fællesskabsretsakt som forslag eller initiativ til udbygning af Schengenreglerne i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Schengenprotokollens artikel 5, stk. 1, første afsnit, foretages på grundlag af objektive forhold, herunder bl.a. retsaktens formål og indhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol (jf. bl.a. dom af 11.6.1991, sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet, »titandioxid«, Sml. I, s. 2867, præmis 10, af 13.9.2005, sag C-176/03, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 7879, præmis 45, og af 23.10.2007, sag C-440/05, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 9097, præmis 61).

78 Det skal i lyset af ovenstående undersøges, om Rådet, som Det Forenede Kongerige har anført, med føje kunne kvalificere forordning nr. 2007/2004 som en foranstaltning til udvikling af Schengenreglernes bestemmelser.

79 Hvad angår formålet med forordning nr. 2007/2004 fremgår det af forordningens tre første betragtninger og af forordningens artikel 1, stk. 1 og 2, at den har til formål at forbedre den integrerede forvaltning af de ydre grænser samt fremme og effektivisere anvendelsen af de fælles regler for standarder og procedurer for kontrol ved de ydre grænser.

80 Det bemærkes vedrørende indholdet af forordning nr. 2007/2004, at det i medfør af forordningen oprettede agentur bl.a. har til opgave, som det fremgår af forordningens betragtning 3 og artikel 2, at samordne det operative samarbejde mellem medlemsstaterne hvad angår forvaltning af de ydre grænser, bistå medlemsstaterne med uddannelse af nationale grænsevagter og yde medlemsstaterne — i situationer, hvor dette er krævet — en øget teknisk og operativ bistand ved de ydre grænser.

81 Det bemærkes i denne henseende for det første, at de fælles regler, som forordning nr. 2007/2004 henviser til, og som skal anvendes inden for rammerne af den integrerede forvaltning af de ydre grænser, er fastsat i Den Fælles Håndbog, der er vedtaget af Schengen-Eksekutivkomitéen, som er nedsat ved gennemførelseskonventionen (EFT 2002 C 313, s. 97).

82 Som det fremgår af betragtning 1 til Rådets forordning (EF) nr. 790/2001 af 24. april 2001 om at forbeholde Rådet gennemførelsesbeføjelserne vedrørende visse detailbestemmelser og konkrete procedurer i forbindelse med grænsekontrol og grænseovervågning (EFT L 116, s. 5), er håndbogen imidlertid udarbejdet med henblik på gennemførelse af bestemmelserne i kapitel II, som har overskriften »Passage af de ydre grænser«, i gennemførelseskonventionens afsnit II, og den udgør en del af Schengenreglerne, jf. artikel 1 i Rådets afgørelse 1999/435/EF af 20. maj 1999 om definition af Schengenreglerne med henblik på, i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og traktaten om Den Europæiske Union, at fastsætte retsgrundlaget for de bestemmelser og afgørelser, der udgør Schengenreglerne (EFT L 176, s. 1).

83 Det bemærkes for det andet, at det fremgår både af overskriften og fjerde afsnit i præamblen til Schengenaftalen samt af Schengenaftalens artikel 17, at denne aftale hovedsagelig har til formål at ophæve personkontrollen ved medlemsstaternes fælles grænser og at flytte personkontrollen fra medlemsstaternes fælles grænser til de ydre grænser. Betydningen af dette mål inden for rammerne af Schengenaftalerne understreges af den plads, som bestemmelserne om passage af de ydre grænser

indtager i gennemførelseskonventionen, og den omstændighed, at kontrollen ved de ydre grænser, jf. gennemførelseskonventionens artikel 6 og 7, skal udføres i henhold til ensartede principper, idet medlemsstaterne skal iværksætte et nært og permanent samarbejde med henblik på at sikre den effektive udførelse af kontrollen.

84 Heraf følger, at personkontrollen ved medlemsstaternes ydre grænser, og følgelig den effektive gennemførelse af fælles regler for standarder og procedurer for denne kontrol, skal anses for at udgøre forhold, som henhører under Schengenreglerne.

85 Da forordning nr. 2007/2004 som anført i denne doms præmis 79 og 80 både har til formål og opgave at forbedre kontrollen, skal forordningen anses for at udgøre en foranstaltning til udbygning af Schengenreglerne i henhold til Schengenprotokollens artikel 5, stk. 1, første afsnit.

86 Under disse omstændigheder er det med rette, at Rådet har kvalificeret forordning nr. 2007/2004 som en foranstaltning til udbygning af Schengenreglernes bestemmelser.

87 Det følger heraf, at det argument, som Det Forenede Kongerige har påberåbt sig subsidiært til støtte for sagen, heller ikke kan tiltrædes.

88 Det Forenede Kongeriges påstand om annullation af forordning nr. 2007/2004 kan derfor ikke tages til følge, hvorfor det findes ufornødent for Domstolen at tage stilling til Det Forenede Kongeriges påstand om, at forordningens virkninger opretholdes.

89 Herefter bør Rådet frifindes.

Sagens omkostninger

90 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Rådet har nedlagt påstand om, at Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Det Forenede Kongerige har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger. I medfør af samme reglements artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer medlemsstaterne og de institutioner, der har interveneret i sagen, deres egne omkostninger.

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

1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

2) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland betaler sagens omkostninger.

3) Kongeriget Spanien, Irland, Republikken Polen, Den Slovakiske Republik og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer deres egne omkostninger.

Underskrifter