YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

18 päivänä joulukuuta 2007 *

Asiassa C-77/05,

jossa on kyse EY 230 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 14.2.2005,

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehinään E. O'Neill ja C. Gibbs, joita avustaa barrister A. Dashwood,

kantajana,

jota tukevat

Irlanti, asiamiehenään D. O'Hagan, jota avustavat A. Collins, SC, ja P. McGarry, BL, prosessiosoite Luxemburgissa,

Puolan tasavalta, asiamiehenään J. Pietras, ja

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

Slovakian tasavalta, asiamiehinään R. Procházka, J. Čorba ja B. Ricziová,

väliintulijoina,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään J. Schutte ja R. Szostak,

vastaajana,

jota tukevat

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään J. M. Rodríguez Cárcamo, prosessiosoite Luxemburgissa, ja

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään C. O'Reilly, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijoina,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts ja A. Tizzano sekä tuomarit R. Schintgen (esittelevä tuomari), J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, J.-C. Bonichot, T. von Danwitz, A. Arabadjiev ja C. Toader,

julkisasiamies: V. Trstenjak,
kirjaaja: hallintovirkamies J. Swedenborg,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 13.3.2007 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.7.2007 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vaatii kanteellaan, että yhteisöjen tuomioistuin yhtäältä kumoaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta 26.10.2004 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 (EUVL L 349, s. 1) ja toisaalta

pysyttää tämän asetuksen vaikutukset sen korvaavan uuden asetuksen antamiseen saakka, paitsi siltä osin kuin asetuksen N:o 2007/2004 mukaan kyseinen jäsenvaltio ei voi osallistua tämän asetuksen soveltamiseen.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Pöytäkirja Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta

2 EY:n perustamissopimuksen kolmannen osan IV osastossa (jäljempänä IV osasto) määrätään oikeusperustoista, joiden nojalla voidaan antaa toimenpiteitä viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan sekä muun henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvän politiikan alalla.

3 Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta tehty pöytäkirja, joka on Amsterdamin sopimuksella liitetty Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja EY:n perustamissopimukseen (jäljempänä IV osastoa koskeva pöytäkirja), koskee kyseisten jäsenvaltioiden osallistumista sellaisten toimenpiteiden antamiseen, joita ehdotetaan IV osaston määräysten nojalla.

4 Kyseisen IV osastoa koskevan pöytäkirjan 1 artiklassa määrätään, että jollei saman pöytäkirjan 3 artiklasta muuta johdu, Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti eivät osallistu IV osaston nojalla ehdotettujen toimenpiteiden antamiseen, ja pöytäkirjan 2 artiklan mukaan nämä toimenpiteet eivät sido kyseisiä jäsenvaltioita, eikä niitä sovelleta näissä valtioissa.

5 Kyseisen IV osastoa koskevan pöytäkirjan 3 artiklassa määrätään seuraavaa:

"1. Yhdistynyt kuningaskunta tai Irlanti voi ilmoittaa neuvoston puheenjohtajalle kirjallisesti kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun – – IV osaston nojalla tehty ehdotus tai aloite on esitetty neuvostolle, että se haluaa osallistua ehdotetun toimenpiteen antamiseen tai soveltamiseen, jolloin kyseisellä valtiolla on oikeus tehdä niin. – –

– –

2. Jos 1 kohdassa tarkoitettua toimenpidettä ei voida kohtuullisen ajan kuluessa antaa siten, että Yhdistynyt kuningaskunta tai Irlanti osallistuisi siihen, neuvosto voi antaa tällaisen toimenpiteen 1 artiklan nojalla ilman, että Yhdistynyt kuningaskunta tai Irlanti osallistuu siihen. Tällöin sovelletaan 2 artiklaa."

6 Kyseisen IV osastoa koskevan pöytäkirjan 4 artiklassa myönnetään Yhdistyneelle kuningaskunnalle ja Irlannille oikeus hyväksyä milloin tahansa toimenpiteet, jotka on annettu IV osaston nojalla. Tällöin sovelletaan EY 11 artiklan 3 kohdassa määrättyä menettelyä soveltuvin osin.

7 Kyseisen IV osastoa koskevan pöytäkirjan 7 artiklassa määrätään, että "mitä 3 ja 4 artiklassa määrätään, ei rajoita Schengenin säännöstön saattamisesta osaksi Euroopan unionia tehdyn pöytäkirjan soveltamista".

Pöytäkirja Schengenin säännöstön sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionia

8 Schengenin säännöstön sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionia tehdyn pöytäkirjan, joka on liitetty Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja EY:n perustamissopimukseen Amsterdamin sopimuksella (jäljempänä Schengen-pöytäkirja), 1 artiklan mukaan kolmetoista Euroopan unionin jäsenvaltiota voi toteuttaa tiiviimpää yhteistyötä keskenään Schengenin säännöstön soveltamisalalla, sellaisena kuin se määritellään kyseisen pöytäkirjan liitteessä.

9 Näin määriteltyyn Schengenin säännöstöön kuuluvat erityisesti Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14.6.1985 Schengenissä (Luxemburg) allekirjoitettu sopimus (EYVL 2000, L 239, s. 13; jäljempänä Schengenin sopimus) ja 19.6.1990 myös Schengenissä allekirjoitettu Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus (EYVL 2000, L 239, s. 19; jäljempänä yleissopimus). Nämä kaksi asiakirjaa ovat yhdessä "Schengenin sopimukset".

10 Schengen-pöytäkirjan 4 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Irlanti sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, joita Schengenin säännöstö ei sido, voivat milloin tahansa pyytää saada osallistua säännöstöön kokonaisuudessaan tai sen osiin.

Neuvosto päättää pyynnön hyväksymisestä yksimielisesti 1 artiklassa mainittujen jäsentensä ja kyseisen jäsenvaltion hallituksen edustajan äänin."

11 Schengen-pöytäkirjan 5 artiklassa määrätään seuraavaa:

"1. Schengenin säännöstöön perustuvien ehdotusten ja aloitteiden on oltava perussopimusten asiaa koskevien määräysten mukaisia.

Tässä yhteydessä, jos Irlanti tai Yhdistynyt kuningaskunta taikka nämä molemmat eivät ole ilmoittaneet kirjallisesti neuvoston puheenjohtajalle kohtuullisen ajan kuluessa haluavansa osallistua, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 11 artiklassa tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 40 artiklassa tarkoitettu oikeus katsotaan myönnetyn 1 artiklassa tarkoitetuille jäsenvaltioille sekä Irlannille tai Yhdistyneelle kuningaskunnalle, jos toinen niistä haluaa osallistua kyseisten alojen yhteistyöhön.

2. Edellä 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa mainittuja perussopimusten asiaa koskevia määräyksiä sovelletaan, vaikka neuvosto ei olisi hyväksynyt 2 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa mainittuja toimia."

12 Schengen-pöytäkirjan 8 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Neuvoteltaessa uusien jäsenvaltioiden liittymisestä Euroopan unioniin Schengenin säännöstöä ja toimielinten jatkossa sen soveltamisalalla toteuttamia toimia pidetään säännöstönä, joka kaikkien jäsenyyttä hakevien valtioiden on hyväksyttävä kokonaisuudessaan."

Schengen-pöytäkirjaan liittyvät julistukset

13 Schengenin säännöstön sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionia tehdyn pöytäkirjan 4 artiklasta annetussa julistuksessa N:o 45 (jäljempänä julistus N:o 45) korkeat sopimuspuolet kehottavat neuvostoa hankkimaan Euroopan yhteisöjen komission lausunnon ennen kuin neuvosto tekee päätöksen kyseisen artiklan mukaisesti esitetystä pyynnöstä. Lisäksi korkeat sopimuspuolet "myös sitoutuvat tekemään parhaansa, jotta Irlannin tai Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan olisi niin tahtoessaan mahdollista käyttää mainitun pöytäkirjan 4 artiklaa siten, että neuvoston olisi mahdollista tehdä kyseisessä artiklassa tarkoitetut päätökset, kun kyseinen pöytäkirja tulee voimaan tai sen jälkeen".

14 Schengenin säännöstön sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionia tehdyn pöytäkirjan 5 artiklasta annetun julistuksen N:o 46 (jäljempänä julistus N:o 46) mukaan korkeat sopimuspuolet "sitoutuvat pyrkimään kaikin tavoin siihen, että kaikki jäsenvaltiot voisivat toimia yhdessä Schengenin säännöstöön kuuluvilla aloilla, erityisesti siinä tapauksessa, että Irlanti sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta ovat [Schengen-pöytäkirjan] 4 artiklan mukaisesti hyväksyneet säännöstön joko osittain tai kokonaan".

Päätös 2000/365/EY

15 Schengen-pöytäkirjan 4 artiklan toisen kohdan nojalla neuvosto teki 29.5.2000 päätöksen 2000/365/EY Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan pyynnöstä saada osallistua joihinkin Schengenin säännöstön määräyksiin (EYVL L 131, s. 43).

16 Kyseisen päätöksen 1 artiklassa luetellaan ne Schengenin säännöstön määräykset, joihin Yhdistynyt kuningaskunta osallistuu.

17 Saman päätöksen 8 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tämän päätöksen hyväksymispäivästä alkaen Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan katsotaan peruuttamattomasti ilmoittaneen neuvoston puheenjohtajalle Schengen-pöytäkirjan 5 artiklan mukaisesti, että se haluaa osallistua kaikkiin ehdotuksiin ja aloitteisiin, jotka perustuvat 1 artiklassa mainittuun Schengenin säännöstöön. Tämä osallistuminen koskee myös 5 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuja alueita siltä osin kuin kyseiset ehdotukset ja aloitteet perustuvat niihin Schengenin säännöstön määräyksiin, jotka sitovat kyseessä olevia alueita."

Asetus N:o 2007/2004

18 Kuten asetuksen N:o 2007/2004 johdanto-osan viittauskappaleista ilmenee, tämä asetus on annettu EY 62 artiklan 2 alakohdan a alakohdan ja EY 66 artiklan nojalla.

19 Kyseisen asetuksen johdanto-osan neljässä ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"(1) Euroopan unionin ulkorajoja koskeva yhteisön politiikka tähtää sen yhdennettyyn hoitamiseen, minkä avulla taataan yhtenäinen ja korkeatasoinen rajavalvonta, jota henkilöiden vapaa liikkuvuus Euroopan unionissa välttämättä

edellyttää ja joka on olennainen osa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta. Tämän vuoksi on annettava yhteiset säännöt, jotka koskevat ulkorajojen valvonnassa sovellettavia vaatimuksia ja menettelyjä.

(2) Yhteisten sääntöjen tehokas täytäntöönpano edellyttää jäsenvaltioiden välisen operatiivisen yhteistyön tehostettua yhteensovittamista.

(3) Kun otetaan huomioon neuvostossa toimivan ulkorajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän toiminnasta saadut kokemukset, olisi perustettava erityinen asiantuntijaelin, jonka tehtävänä on parantaa jäsenvaltioiden välisen operatiivisen yhteistyön yhteensovittamista ulkorajavalvonnan alalla, eli Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto, jäljempänä 'virasto'.

(4) Vastuu ulkorajavalvonnasta on jäsenvaltioilla. Viraston olisi helpotettava ulkorajavalvontaan liittyvien yhteisön nykyisten ja tulevien toimenpiteiden soveltamista varmistamalla jäsenvaltioiden toimien yhteensovittaminen näiden toimenpiteiden täytäntöönpanossa."

20 Asetuksen N:o 2007/2004 johdanto-osan 23 ja 26 perustelukappaleesta ilmenee, että tällä asetuksella on tarkoitus kehittää Schengenin säännöstöä, mistä seuraa, että

– Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan valtuuskuntien on osallistuttava viraston toimintaan sen hallintoneuvoston jäseninä vaikkakin rajoitetuin äänioikeuksin

– Tanskan kuningaskunta, joka ei osallistu kyseisen asetuksen antamiseen, jota tämä asetus ei sido ja johon tätä asetusta ei sovelleta, päättää kuuden kuukauden kuluessa kyseisen asetuksen antamisesta, saattaako se sen osaksi kansallista lainsäädäntöään

– Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti eivät osallistu kyseisen asetuksen antamiseen, eikä se sido niitä eikä sitä sovelleta niihin.

21 Asetuksen N:o 2007/2004 johdanto-osan 25 perustelukappaleessa, joka koskee Yhdistynyttä kuningaskuntaa, todetaan seuraavaa:

"Tällä asetuksella kehitetään sellaisia Schengenin säännöstön määräyksiä, joihin Yhdistynyt kuningaskunta ei osallistu – – päätöksen 2000/365 – – mukaisesti. Siksi Yhdistynyt kuningaskunta ei osallistu asetuksen antamiseen, eikä se sido Yhdistynyttä kuningaskuntaa, eikä asetusta sovelleta siihen."

22 Asetuksen N:o 2007/2004 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Perustetaan [virasto], jonka tehtävänä on parantaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdennettyä valvontaa.

2. Vaikka vastuu ulkorajojen valvonnasta on jäsenvaltioilla, virasto helpottaa ja tehostaa ulkorajavalvontaan liittyvien yhteisön nykyisten ja tulevien toimenpiteiden soveltamista huolehtimalla jäsenvaltioiden toimien yhteensovittamisesta näiden

toimenpiteiden täytäntöönpanossa. Tällä tavoin se edistää osaltaan henkilötarkastusten sekä Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajavalvonnan tehokkuutta, korkeaa tasoa ja yhdenmukaisuutta.

3. Virasto antaa lisäksi komissiolle ja jäsenvaltioille tarvittavaa teknistä ja asiantuntija-apua ulkorajojen valvonnassa ja edistää jäsenvaltioiden välillä yhteisvastuullisuutta.

4. Tässä asetuksessa jäsenvaltioiden ulkorajoilla tarkoitetaan jäsenvaltioiden maa- ja merirajoja sekä niiden lentoasemia ja merisatamia, joihin sovelletaan ulkorajat ylittävää henkilöliikennettä koskevaa yhteisön lainsäädäntöä."

23 Asetuksen N:o 2007/2004 2 artiklassa täsmennetään viraston pääasialliset tehtävät, joita ovat erityisesti jäsenvaltioiden välisen operatiivisen yhteistyön yhteensovittaminen ulkorajavalvonnan alalla, jäsenvaltioiden avustaminen kansallisten rajavartijoiden kouluttamisessa, mukaan lukien yhteisten koulutusvaatimusten käyttöönotto, ulkorajavalvontaan liittyvän tutkimuksen kehityksen seuraaminen, jäsenvaltioiden avustaminen olosuhteissa, joissa ulkorajoilla tarvitaan teknistä ja operatiivista lisäapua, sekä tarvittavan tuen antaminen jäsenvaltioille yhteisten palauttamisoperaatioiden järjestämiseksi.

24 Saman 2 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat jatkaa ulkorajoilla operatiivista yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden ja/tai kolmansien maiden kanssa, jos tämä yhteistyö täydentää viraston toimintaa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta viraston toimivaltuuksia. Jäsenvaltioiden on kuitenkin pidättäydyttävä toimista, jotka

voisivat haitata viraston toimintaa tai sen tavoitteiden saavuttamista, ja ilmoitettava virastolle näistä viraston ulkopuolisista ulkorajoilla toteutettavista operatiivisista toimista.

25 Asetuksen N:o 2007/2004 3 artiklan mukaan viraston on lisäksi arvioitava, hyväksyttävä ja sovitettava yhteen jäsenvaltioiden yhteisiä operaatioita ja kokeiluhankkeita varten tekemiä ehdotuksia, ja virasto voi itse tehdä tällaisia aloitteita yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Se voi myös päättää osallistua yhteisten operaatioiden ja kokeiluhankkeiden rahoitukseen.

26 Saman asetuksen 5 artiklan mukaan virasto laatii ja kehittää edelleen rajavartijakoulutuksen yhteisiä vaatimuksia ja tarjoaa Euroopan tason koulutusta jäsenvaltioiden kansallisten rajavartijoiden kouluttajille. Viraston on myös tarjottava ulkorajavalvontaa ja kolmansien valtioiden kansalaisten palauttamista koskevia täydennyskoulutuskursseja ja -seminaareja jäsenvaltioiden toimivaltaisten kansallisten yksiköiden henkilöstölle.

27 Asetuksen N:o 2007/2004 7 artiklan mukaan virasto perustaa keskitetyn luettelon jäsenvaltioille kuuluvasta ulkorajavalvontaan käytettävästä teknisestä kalustosta, jonka ne ovat halukkaita vapaaehtoisesti ja väliaikaisesti antamaan muiden jäsenvaltioiden käyttöön viraston tehtyä tätä koskevan tarve- ja riskianalyysin, sekä pitää yllä tätä luetteloa.

28 Kyseisen asetuksen 12 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Virasto helpottaa jäsenvaltioiden operatiivista yhteistyötä Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa toimintaansa kuuluvilla aloilla ja siinä määrin kuin sen 2 artiklan 1 kohdassa säädettyjen tehtävien hoitaminen tätä edellyttää.

2. Viraston 2 artiklan 1 kohdan f alakohdan mukaisesti antaman tuen piiriin kuuluu myös sellaisten jäsenvaltioiden yhteisten palauttamisoperaatioiden järjestäminen, joihin Irlanti ja/tai Yhdistynyt kuningaskunta osallistuvat.

3. Tämän asetuksen soveltamista Gibraltarin rajoihin lykätään siihen asti, kunnes päästään sopimukseen niiden toimenpiteiden soveltamisalasta, jotka koskevat henkilöiden liikkumista jäsenvaltioiden ulkorajojen yli."

29 Asetuksen N:o 2007/2004 21 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen osallistuvat valtiot osallistuvat viraston toimintaan. Niillä on hallintoneuvostossa kullakin yksi edustaja ja yksi varaedustaja. Näiden valtioiden assosiaatiosopimusten määräysten mukaisesti kehitetään järjestelyjä, joilla muun muassa määritellään, miten ja missä määrin nämä maat osallistuvat viraston toimintaan, ja annetaan tätä koskevat yksityiskohtaiset säännöt, mukaan lukien säännökset rahoitukseen osallistumisesta ja henkilöstöstä."

Kanteen perustana olevat tosiseikat

30 Komissio antoi 11.11.2003 neuvostolle ehdotuksen asetukseksi viraston perustamisesta.

31 Yhdistynyt kuningaskunta ilmoitti 11.2.2004 neuvostolle aikomuksestaan osallistua asetuksen N:o 2007/2004 antamiseen. Se viittasi tämän osalta Schengen-pöytäkirjan 5 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa määrättyyn ilmoitusmenettelyyn ja IV osastoa koskevassa pöytäkirjassa mainittuun ilmoitusmenettelyyn.

32 Neuvosto antoi 26.10.2004 asetuksen N:o 2007/2004. Yhdistyneen kuningaskunnan ei sen 11.2.2004 antamasta ilmoituksesta huolimatta sallittu osallistua kyseisen asetuksen antamiseen sillä perusteella, että tällä asetuksella kehitetään sellaisia Schengenin säännöstön määräyksiä, joihin Yhdistynyt kuningaskunta ei osallistu päätöksen 2000/365 mukaisesti.

33 Yhdistynyt kuningaskunta katsoi, että se, ettei neuvosto sallinut sen osallistua asetuksen N:o 2007/2004 antamiseen, merkitsee Schengen-pöytäkirjan 5 artiklan rikkomista, ja siksi se nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Asianosaisten vaatimukset

34 Yhdistynyt kuningaskunta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

– kumoaa asetuksen N:o 2007/2004

– päättää EY 231 artiklan mukaisesti, että asetuksen N:o 2007/2004 kumoamisen jälkeen ja odotettaessa uuden asiaa koskevan säännöstön antamista tämän

asetuksen säännöksiä sovelletaan edelleen, paitsi mikäli niistä seuraa, että Yhdistynyt kuningaskunta ei voi osallistua kyseisen asetuksen soveltamiseen, ja

– velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

35 Neuvosto vaatii, että kanne hylätään ja että Yhdistynyt kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

36 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 17.8.2005 antamalla määräyksellä Irlanti, Puolan tasavalta ja Slovakian tasavalta hyväksyttiin asiassa väliintulijoiksi tukemaan Yhdistyneen kuningaskunnan vaatimuksia ja Espanjan kuningaskunta ja Euroopan yhteisöjen komissio hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

Kanne

Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

37 Yhdistynyt kuningaskunta väittää ensisijaisesti, että kun neuvosto sulki sen asetuksen N:o 2007/2004 antamismenettelystä, neuvosto nojautui Schengen-pöytäkirjan virheelliseen tulkintaan ja rikkoi sen 5 artiklaa.

38 Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan nimittäin ei voida katsoa, että Schengen-pöytäkirjan 5 artiklassa perustettu järjestelmä on alisteinen suhteessa saman pöytäkirjan 4 artiklassa määrättyyn järjestelmään. Pöytäkirjan 4 ja 5 artikla ovat toisistaan riippumattomat, joten Yhdistyneen kuningaskunnan mahdollisuus osallistua kyseisen 5 artiklan nojalla annettaviin toimenpiteisiin ei edellytä, että sen on ensin kyseisen 4 artiklan mukaisesti sallittu osallistua vastaavaan Schengenin säännöstöön.

39 Kantansa tueksi Yhdistynyt kuningaskunta väittää erityisesti, että tulkinta, jota neuvosto esittää Schengen-pöytäkirjan 4 ja 5 artiklasta, on vastoin näiden kahden määräyksen rakennetta ja sanamuotoa, että se on vastoin kyseisessä 5 artiklassa perustetun järjestelmän luonnetta ja että se ei ole yhteensoveltuva julistuksen N:o 46 kanssa.

40 Kyseinen jäsenvaltio katsoo lisäksi, että tällaisen tulkinnan seurauksena Schengen-pöytäkirjan 5 artikla menettää tehokkaan vaikutuksensa, koska sen tarkoituksena on erityisesti varmistaa, että Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti osallistuvat mahdollisimman paljon Schengenin säännöstöön perustuviin toimenpiteisiin, eikä kyseinen tulkinta ole tarpeen IV osastoa koskevan pöytäkirjan 7 artiklan tehokkaan vaikutuksen säilyttämiseksi eikä myöskään Schengenin säännöstön eheyden suojaamiseksi. Yhdistynyt kuningaskunta toteaa joka tapauksessa, että kyseisellä tulkinnalla on vaikutuksia, jotka ovat täysin suhteettomia tavoiteltavaan päämäärään nähden, ja että koska neuvostolla on, kuten sen nykykäytännöstä ilmenee, laaja ja epämääräinen käsitys siitä, mitä on ymmärrettävä ilmauksella "Schengenin säännöstöön perustuvat ehdotukset ja aloitteet", kyseisestä tulkinnasta seuraa, että kyseisessä 5 artiklassa määrätyn järjestelmän toiminta voi olla ristiriidassa oikeusvarmuuden periaatteen ja tiiviimpää yhteistyötä koskevien perusperiaatteiden kanssa.

41 Yhdistynyt kuningaskunta väittää toissijaisesti, että jos tulkinta, jota neuvosto esittää Schengen-pöytäkirjan 4 ja 5 artiklasta, pitäisi paikkansa, tämän pöytäkirjan 5 artiklan 1 kohdan ensimmäiseen alakohtaan sisältyvä ilmaus "Schengenin säännöstöön perustuvat ehdotukset ja aloitteet" olisi ymmärrettävä niin, että sillä tarkoitetaan vain toimenpiteitä, jotka kuuluvat erottamattomasti Schengenin säännöstöön (Schengenin säännöstön kokonaisuuteen kuuluvat toimenpiteet), kuten toimenpi-

teitä, joilla muutetaan tähän säännöstöön kuuluvia määräyksiä ja joita Yhdistynyt kuningaskunta ei voisi hyväksyä ilman, että se on ensin hyväksynyt määräykset, joita muutetaan. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan kyseisen määräyksen soveltamisalaan eivät sitä vastoin kuulu toimenpiteet, jotka vain liittyvät Schengenin säännöstöön, eli toimenpiteet, jotka siitä huolimatta, että niillä on tarkoitus kehittää tai täydentää tiettyjä Schengenin säännöstön tavoitteita, eivät koske tätä säännöstöä niin läheisesti, että säännöstön eheys vaarantuisi, jos jäsenvaltio, joka ei osallistu kyseiseen säännöstöön, voisi kuitenkin osallistua kyseisten toimenpiteiden antamiseen. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan tästä seuraa, että annettaessa toimenpiteitä, jotka kuuluvat tähän viimeksi mainittuun ryhmään, Yhdistyneen kuningaskunnan asemaa ei säännellä kyseisen pöytäkirjan määräyksillä vaan tapauksen mukaan joko IV osastoa koskevan pöytäkirjan määräyksillä tai "kolmannen pilarin" merkityksellisillä määräyksillä. Yhdistynyt kuningaskunta toteaa, että koska asetuksen N:o 2007/2004 on katsottava kuuluvan tähän samaan toimenpiteiden ryhmään, Yhdistynyttä kuningaskuntaa ei olisi pitänyt syrjäyttää kyseisen asetuksen antamisesta.

42 Neuvosto toteaa ensinnäkin, että Schengen-pöytäkirjan 5 artiklan tavoitteena ei ole, toisin kuin Yhdistynyt kuningaskunta väittää, myöntää tälle oikeutta vaan taata koko Schengenin säännöstöön osallistuville jäsenvaltioille, etteivät niiden toimet vaarannu sen takia, että muut jäsenvaltiot epäröivät osallistua niihin. Neuvoston mukaan kyseisen määräyksen sanamuoto sitä paitsi tukee tällaista tulkintaa, koska määräyksessä ei nimenomaisesti myönnetä, toisin kuin saman pöytäkirjan 4 artiklassa ja IV osastoa koskevan pöytäkirjan 3 artiklassa, kyseistä oikeutta.

43 Neuvosto katsoo, että sen tulkinnan seurauksena, jota Yhdistynyt kuningaskunta esittää Schengen-pöytäkirjan 5 artiklan 1 kohdasta, saman pöytäkirjan 4 artiklassa määrätty hyväksymismenettely menettää tehokkaan vaikutuksensa, koska silloin, kun jäsenvaltiolta on tämän artiklan nojalla evätty oikeus osallistua tietyn toimenpiteen antamiseen, tämä valtio voisi kuitenkin osallistua kuhunkin kyseessä olevaa alaa kehittävään toimenpiteeseen käyttämällä kyseisessä 5 artiklassa määrättyä menettelyä. Neuvoston mukaan Schengenin säännöstön eheys ei enää silloin olisi taattu, ja myös IV osastoa koskevan pöytäkirjan 7 artikla, jossa määrätään, että mitä saman pöytäkirjan 3 ja 4 artiklassa määrätään, ei rajoita Schengen-pöytäkirjan määräysten soveltamista, menettäisi tehokkaan vaikutuksensa.

44 Neuvosto toteaa toiseksi, että kun Yhdistynyt kuningaskunta erottaa toisistaan toimenpiteet, joiden se katsoo kuuluvan Schengenin säännöstön kokonaisuuteen, ja toimenpiteet, jotka sen mukaan vain liittyvät Schengenin säännöstöön, tällaiselle erottelulle ei löydy tukea primaarioikeudesta eikä myöskään johdetusta oikeudesta. Neuvosto toteaa tämän osalta, että määritelmä, jota Yhdistynyt kuningaskunta ehdottaa Schengenin säännöstöön liittyvistä toimenpiteistä, perustuu virheelliseen käsitykseen siitä, mikä voisi merkitä uhkaa Schengenin säännöstön eheydelle, ja että kyseessä olevalla erottelulla luodaan turhaa oikeudellista epävarmuutta, koska se aiheuttaa erimielisyyttä siitä, mitä on ymmärrettävä "Schengenin säännöstöä kehittävällä toimenpiteellä" silloin, kun on tarkoitus antaa toimi, jota sovelletaan yhtäältä Islannin tasavaltaan ja Norjan kuningaskuntaan tai toisaalta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Irlantiin.

45 Neuvosto korostaa kolmanneksi kantansa olevan täysin sopusoinnussa suhteellisuusperiaatteen ja tiiviimmän yhteistyön alalla sovellettavien sääntöjen kanssa. Se nimittäin katsoo yhtäältä, ettei suhteellisuusperiaate sido perustamissopimuksen laatijoita. Toisaalta Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja EY:n perustamissopimuksen tiiviimpää yhteistyötä koskevia määräyksiä tulkitaan siten, ettei rajoiteta Schengen-pöytäkirjan määräysten soveltamista.

46 Irlannin mukaan tulkinta, jonka Yhdistynyt kuningaskunta esittää Schengen-pöytäkirjan 4 ja 5 artiklasta, on näiden artiklojen sanamuodon mukainen ja vastaa neuvoston nykykäytäntöä niiden Schengenin säännöstöä koskevien toimenpiteiden osalta, joihin Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin on sallittu osallistua. Irlannin mukaan kyseinen tulkinta saa lisäksi tukea Schengen-pöytäkirjaa koskevista eri julistuksista, jotka ovat Amsterdamin sopimuksen päätösasiakirjan liitteinä. Lisäksi Irlanti katsoo, ettei neuvosto kykene osoittamaan mitään sellaista todellista riskiä, että Schengenin säännöstölle aiheutuu vahinkoa, jos Yhdistyneen kuningaskunnan sallitaan osallistua asetuksen N:o 2007/2004 antamiseen.

47 Puolan tasavalta toteaa, että koska Schengenin säännöstön käsite on epätarkka, ei voida määrittää selvästi, kuuluuko asetus N:o 2007/2004 kyseiseen säännöstöön vai onko sillä vain tarkoitus kehittää tätä säännöstöä. Se katsoo kuitenkin, että

asetuksessa on pikemminkin kyse säännöstöä kehittävästä toimenpiteestä. Yhdistyneen kuningaskunnan oikeus osallistua Schengenin säännöstön kehittämistoimenpiteisiin johtuu suoraan Schengen-pöytäkirjan 5 artiklasta, eikä kyseisen oikeuden edellytyksenä ole se, että saman pöytäkirjan 4 artikla on ensin pantu täytäntöön. Puolan tasavalta toteaa sitä paitsi, ettei sille, että Yhdistyneen kuningaskunnan sallitaan osallistua kyseisen asetuksen antamiseen, ole mitään estettä, koska tämä osallistuminen ei uhkaa Schengenin säännöstön eheyttä eikä toimintaa eikä myöskään sen täytäntöönpanoa.

48 Slovakian tasavallan mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan oikeus osallistua asetuksen N:o 2007/2004 antamiseen edellyttää sitä, että jo sovellettavan Schengenin säännöstön eheydelle ja johdonmukaisuudelle ei aiheudu uhkaa. Se katsoo, että koska neuvosto epäsi kyseisen oikeuden Yhdistyneeltä kuningaskunnalta, neuvoston tehtävänä on osoittaa, että tämän jäsenvaltion osallistuminen kyseisen asetuksen soveltamiseen on tällainen uhka. Slovakian tasavalta kuitenkin katsoo tässä tapauksessa, ettei tällaista uhkaa ole.

49 Espanjan kuningaskunnan mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan kanne on perusteeton. Se nimittäin toteaa yhtäältä, että Yhdistyneen kuningaskunnan ensisijainen vaatimus perustuu siihen, että sille myönnetään Schengen-pöytäkirjan artiklan perusteella hypoteettinen oikeus, jota sille ei tässä pöytäkirjassa anneta. Yhdistyneen kuningaskunnan esittämä tulkinta merkitsee varmaa riskiä toimenpiteille, jotka jo on annettu tällä pöytäkirjalla perustetun tiiviimmän yhteistyön ansiosta, koska kyseinen tulkinta vaarantaa Schengenin säännöstön eheyden ja johdonmukaisuuden. Espanjan kuningaskunta toteaa toisaalta, että Yhdistyneen kuningaskunnan toissijaisessa vaatimuksessa jätetään huomiotta se, että neuvoston tehtävänä on määrittää toimenpiteet, joiden on katsottava olevan Schengenin säännöstöön perustuvia toimenpiteitä, eikä tämän määrittäminen kuulu jäsenvaltiolle, joka ei ole Schengenin sopimusten sopimuspuoli.

50 Komissio korostaa, että keskeinen ominaispiirre tiiviimmälle yhteistyölle yleensä ja Schengenin säännöstölle erityisesti on niiden eheys. Tämän eheyden säilyttäminen ja

suojelu sekä Schengenin säännöstön johdonmukaisuus ovat siksi olennaisia huolenaiheita. Komissio toteaa, että Schengen-pöytäkirja kyllä mahdollistaa jäsenvaltion, joka ei ole Schengenin sopimusten sopimuspuoli, osittaisen osallistumisen mutta siinä ei kuitenkaan mennä niin pitkälle, että siinä määrättäisiin kyseessä olevien jäsenvaltioiden mahdollisuudesta "vapaaseen valintaan", mikä johtaisi osallistumisten ja velvoitteiden kirjavuuteen.

51 Komission mukaan tulkinta, jota Yhdistynyt kuningaskunta esittää Schengen-pöytäkirjan 4 ja 5 artiklasta, on vastoin tämän pöytäkirjan rakennetta ja logiikkaa, ja se on vahingollinen Schengenin säännöstön johdonmukaisuudelle ja eheydelle.

52 Komissio katsoo lisäksi, että Schengen-pöytäkirjan 5 artiklan 1 kohdan ensimmäiseen alakohtaan sisältyvä ilmaus "Schengenin säännöstöön perustuvien" ei tarkoita, että käsite toimenpiteet, joita tiiviimpää yhteistyötä koskevaan toimeen osallistuvat jäsenvaltiot voivat antaa, olisi laaja ja epämääräinen, kun päätös, jolla ehdotus luokitellaan "Schengenin säännöstöön perustuvaksi" toimenpiteeksi, ei juurikaan eroa päätöksestä, jolla on tarkoitus määrittää yhteisön säädöksen antamisen asianmukainen oikeusperusta.

53 Lopuksi komissio huomauttaa siitä, että kun viraston erityisluonne otetaan huomioon, tämän viraston perustaminen on Yhdistyneen kuningaskunnan tarkoittama Schengenin säännöstön kokonaisuuteen kuuluva toimenpide ja että viraston perustaminen kuuluu erottamattomasti Schengenin säännöstöön. Lisäksi komissio väittää, että virasto liittyy sellaiseen kyseisen säännöstön alaan, johon Yhdistynyt kuningaskunta on päättänyt olla osallistumatta. Komission mukaan on siis perusteltua, ettei Yhdistyneen kuningaskunnan sallita osallistua asetuksen N:o 2007/2004 antamiseen.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

54 Yhdistyneen kuningaskunnan ensisijaisesta argumentista lausumiseksi on tutkittava, onko Schengen-pöytäkirjan 5 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa tulkittava siten, että sitä voidaan soveltaa vain ehdotuksiin ja aloitteisiin, jotka perustuvat sellaiseen Schengenin säännöstön alaan, johon Yhdistyneen kuningaskunnan ja/tai Irlannin on sallittu osallistua saman pöytäkirjan 4 artiklan mukaisesti, vai onko nämä kaksi määräystä päinvastoin katsottava toisistaan riippumattomiksi, kuten ensiksi mainittu jäsenvaltio väittää.

55 Tätä varten on otettava huomioon paitsi kyseessä olevien määräysten sanamuoto myös niiden rakenne, asiayhteys, tarkoitus ja tehokas vaikutus.

56 Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on todettava, että Schengen-pöytäkirjan 1 artiklan mukaan kolmetoista jäsenvaltiota voi toteuttaa tiiviimpää yhteistyötä keskenään Schengenin säännöstöön kuuluvilla aloilla, sellaisena kuin tämä säännöstö sitoo näitä valtioita. Lisäksi kyseisen pöytäkirjan 2 artiklasta ilmenee, että kaikkien tämän tiiviimmän yhteistyön täytäntöönpanossa annettujen toimenpiteiden on katsottava kuuluvan erottamattomasti kyseiseen säännöstöön, joka jäsenyyttä hakevien valtioiden on lisäksi kokonaisuudessaan hyväksyttävä saman pöytäkirjan 8 artiklan mukaisesti.

57 Koska Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti ovat ainoita jäsenvaltioita, jotka eivät ole kyseisen tiiviimmän yhteistyön perustana olevien Schengenin sopimusten sopimuspuolia, nämä kaksi valtiota ovat erityistilanteessa, joka otetaan Schengen-pöytäkirjassa kahdella tavalla huomioon.

58 Yhtäältä näillä kahdella jäsenvaltiolla on Schengen-pöytäkirjan 4 artiklan mukaan mahdollisuus milloin tahansa pyytää saada osallistua vain osaan kyseisen säännöstön määräyksistä, sellaisina kuin ne ovat voimassa osallistumispyynnön esittämispäivänä. Toisaalta tämän saman pöytäkirjan 5 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan kyseisillä jäsenvaltiolla on mahdollisuus olla osallistumatta kyseiseen säännöstöön perustuviin ehdotuksiin ja aloitteisiin.

59 Vaikka nämä kaksi määräystä koskevatkin siis Schengenin säännöstön kahta eri näkökohtaa, pelkästään tästä toteamuksesta ei voida päätellä pätevästi, että kyseisiä määräyksiä on tulkittava toisistaan riippumattomasti.

60 Kuten nimittäin ilmenee Schengen-pöytäkirjan 5 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa käytetystä ilmaisusta "Schengenin säännöstöön perustuvien ehdotusten ja aloitteiden", tässä määräyksessä tarkoitetut toimenpiteet perustuvat saman pöytäkirjan 4 artiklassa tarkoitettuun Schengenin säännöstöön, joka vain pannaan kyseisillä toimenpiteillä täytäntöön tai jota kehitetään näillä toimenpiteillä edelleen.

61 On loogista, että tällaisten toimenpiteiden on oltava niiden määräysten mukaisia, jotka kyseisillä toimenpiteillä pannaan täytäntöön tai joita näillä toimenpiteillä kehitetään, joten toimenpiteet edellyttävät sekä kyseisten määräysten että niiden perustana olevien periaatteiden hyväksymistä.

62 Tästä seuraa, että jäsenvaltion osallistuminen toimenpiteen antamiseen Schengen-pöytäkirjan 5 artiklan 1 kohdan nojalla on mahdollista vain, mikäli kyseinen valtio on hyväksynyt sen Schengenin säännöstön alan, johon annettava toimenpide kuuluu tai jota toimenpiteellä kehitetään.

63 On siis katsottava, että koska Schengen-pöytäkirjan 4 artiklassa annetaan Yhdistyneelle kuningaskunnalle ja Irlannille mahdollisuus liittyä Schengenin säännöstöön, näiden jäsenvaltioiden ei voida sallia osallistua toimenpiteen antamiseen saman pöytäkirjan 5 artiklan 1 kohdan nojalla ilman, että neuvosto on ensin sallinut niiden hyväksyä sen säännöstön alan, johon kyseinen toimenpide perustuu.

64 Edellä esitetty tulkinta on lisäksi sekä Schengen-pöytäkirjan 4 artiklan että sen 5 artiklan tarkoituksen mukainen ja omiaan varmistamaan kattavasti näiden kummankin artiklan tehokkaan vaikutuksen.

65 Kyseisellä tulkinnalla nimittäin ei mitenkään puututa Yhdistyneelle kuningaskunnalle ja Irlannille Schengen-pöytäkirjan 5 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa annettuun mahdollisuuteen päättää senkin jälkeen, kun näiden jäsenvaltioiden on sallittu hyväksyä koko Schengenin säännöstö tai osa siitä, olla osallistumatta sellaisten toimenpiteiden antamiseen, joilla pannaan täytäntöön tai kehitetään niitä säännöstön osia, jotka kyseisten jäsenvaltioiden on sallittu hyväksyä.

66 Esitetyn tulkinnan avulla voidaan lisäksi ottaa huomioon Schengen-pöytäkirjan 4 artiklan sanamuoto ja tavoite, koska tällainen saman pöytäkirjan 5 artiklassa kyseisille kahdelle jäsenvaltiolle tarjottu joustavuus, kun ne päättävät vapaasti hyväksyä Schengenin säännöstön täytäntöönpano- ja kehittämistoimenpiteet tai olla hyväksymättä niitä, on omiaan poistamaan epäröinnin, jota nämä valtiot voisivat tällaisen valinnanmahdollisuuden puuttuessa tuntea Schengenin säännöstön määräysten hyväksymisessä, ja siten omiaan kannustamaan niitä käyttämään mahdollisimman paljon niille samassa 4 artiklassa annettua mahdollisuutta.

67 Yhdistyneen kuningaskunnan esittämästä tulkinnasta sitä vastoin seuraisi, että Schengen-pöytäkirjan 4 artikla menettäisi täysin tehokkaan vaikutuksensa, koska

Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti voisivat osallistua kaikkiin Schengenin säännöstöön perustuviin ehdotuksiin ja aloitteisiin kyseisen pöytäkirjan 5 artiklan 1 kohdan nojalla, vaikka nämä jäsenvaltiot eivät olisikaan hyväksyneet tämän säännöstön merkityksellisiä määräyksiä tai vaikkei niiden olisikaan sallittu osallistua niihin saman pöytäkirjan 4 artiklan toisen alakohdan mukaisesti. Kuten julistuksesta N:o 45 ilmenee, kyseisellä 4 artiklalla on keskeinen merkitys Schengen-pöytäkirjalla perustetussa järjestelmässä, koska sen tarkoituksena on varmistaa, että kaikki jäsenvaltiot osallistuvat mahdollisimman paljon Schengenin säännöstöön.

68 Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että tulkintaa, jota Yhdistynyt kuningaskunta esittää Schengen-pöytäkirjan 5 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta, ei voida hyväksyä ja että tätä määräystä on tulkittava siten, että sitä voidaan soveltaa vain ehdotuksiin ja aloitteisiin, jotka perustuvat sellaiseen Schengenin säännöstön alaan, johon Yhdistyneen kuningaskunnan ja/tai Irlannin on saman pöytäkirjan 4 artiklan mukaisesti sallittu osallistua.

69 Tällainen tulkinta saa sitä paitsi tukea päätöksen 2000/365 8 artiklan 2 kohdasta, josta myös ilmenee, että osallistuminen Schengenin säännöstöön perustuviin ehdotuksiin ja aloitteisiin on mahdollista vain, mikäli tämän säännöstön niitä määräyksiä, joita kyseiset ehdotukset tai aloitteet koskevat, sovelletaan siinä jäsenvaltiossa, joka haluaa osallistua kyseisiin ehdotuksiin ja aloitteisiin, mikä edellyttää, että tämä jäsenvaltio on ensin hyväksynyt kyseisen säännöstön.

70 Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on riidatonta, ettei Yhdistynyt kuningaskunta ole hyväksynyt sitä Schengenin säännöstön alaa, johon asetus N:o 2007/2004 kuuluu, eli alaa, joka koskee ulkorajojen ylittämistä.

71 On siis todettava, että kun neuvosto epäsi Yhdistyneeltä kuningaskunnalta oikeuden osallistua asetuksen N:o 2007/2004 antamiseen, koska tämän jäsenvaltion ei sitä ennen ollut sallittu osallistua siihen yhteistyön alaan, johon tämä asetus kuuluu, neuvosto ei tulkinnut eikä soveltanut virheellisesti Schengen-pöytäkirjan 5 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa.

72 Tästä seuraa, että argumentti, johon Yhdistynyt kuningaskunta ensisijaisesti vetoaa tämän kumoamiskanteen tueksi, on hylättävä perusteettomana.

73 Yhdistyneen kuningaskunnan toissijaisesta argumentista on todettava aluksi, että kun tämä jäsenvaltio erottaa toisistaan toimenpiteet, joiden se katsoo kuuluvan Schengenin säännöstön kokonaisuuteen, ja toimenpiteet, jotka sen mukaan vain liittyvät Schengenin säännöstöön, tällaiselle erottelulle ei löydy perustetta Euroopan unionista tehdystä sopimuksesta eikä EY:n perustamissopimuksesta eikä myöskään johdetusta yhteisön oikeudesta.

74 Toiseksi on huomattava, että vaikka Yhdistynyt kuningaskunta riitauttaakin neuvoston tekemän luokittelun, se itsekin myöntää, että asetuksella N:o 2007/2004 on yhteys Schengenin säännöstön määräyksiin, koska se katsoo, että kyse kuitenkin on toimenpiteestä, joka liittyy Schengenin säännöstöön.

75 Näistä näkökohdista ja siitä seikasta huolimatta, että nyt käsiteltävänä olevassa asiassa luokittelu, joka neuvoston väitetään tehneen virheellisesti, ei suoraan liity asetuksen N:o 2007/2004 antamisessa käytetyn oikeusperustan, eli EY 62 artiklan 2 alakohdan a alakohdan ja EY 66 artiklan, valintaan, on todettava, että yhteisön toimen oikeusperustan valinnan tavoin se, että neuvosto on luokitellut asetuksen N:o 2007/2004 Schengenin säännöstön määräyksiä kehittäväksi toimenpiteeksi, on vaikuttanut suoraan tämän asetuksen antamismenettelyä koskevien määräysten määrittämiseen ja siis myös Yhdistyneen kuningaskunnan mahdollisuuteen osallistua tähän menettelyyn.

76 Koska nimittäin sille, että Yhdistynyt kuningaskunta käyttää mahdollisuutta osallistua IV osaston määräysten nojalla tehdyn ehdotuksen hyväksymiseen, on IV osastoa koskevan pöytäkirjan 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti asetettu vain se edellytys, että noudatetaan tämän viimeksi mainitun määräyksen mukaista ilmoitusaikaa, asetuksen N:o 2007/2004 luokittelu Schengenin säännöstön määräyksiä kehittäväksi toimenpiteeksi on vaikuttanut suoraan oikeuksiin, jotka kyseiselle jäsenvaltiolle on myönnetty.

77 Kun tämä toteamus otetaan huomioon ja kun sovelletaan analogisesti sitä, mikä pätee yhteisön toimen oikeusperustan valinnassa, on katsottava, että nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa sen, että yhteisön toimi luokitellaan Schengen-pöytäkirjan 5 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetuksi Schengenin säännöstöön perustuvaksi ehdotukseksi tai aloitteeksi, on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö (ks. asia C-300/89, komissio v. neuvosto, ns. titaanidioksiditapaus, tuomio 11.6.1991, Kok. 1991, s. I-2867, Kok. Ep. XI, s. I-211, 10 kohta; asia C-176/03, komissio v. neuvosto, tuomio 13.9.2005, Kok. 2005, s. I-7879, 45 kohta ja asia C-440/05, komissio v. neuvosto, tuomio 23.10.2007, Kok. 2007, s. I-9097, 61 kohta).

78 Esitetyn valossa on tutkittava, onko asia niin, että kuten Yhdistynyt kuningaskunta väittää, neuvostolla ei ollut perustetta luokitella asetusta N:o 2007/2004 toimenpiteeksi, jolla kehitetään Schengenin säännöstön määräyksiä.

79 Asetuksen N:o 2007/2004 tarkoituksen osalta tämän asetuksen johdanto-osan kolmesta ensimmäisestä perustelukappaleesta ja 1 artiklan 1 ja 2 kohdasta ilmenee, että kyseisen asetuksen tavoitteena on parantaa ulkorajojen yhdennettyä valvontaa sekä helpottaa ja tehostaa näiden rajojen valvonnassa sovellettavia vaatimuksia ja menettelyjä koskevien yhteisten sääntöjen soveltamista.

80 Asetuksen N:o 2007/2004 sisällöstä on huomattava, että tällä asetuksella perustettavan viraston tehtävänä on, kuten tämän asetuksen johdanto-osan kolmannesta perustelukappaleesta ja 2 artiklasta ilmenee, erityisesti yhteensovittaa jäsenvaltioiden välistä operatiivista yhteistyötä ulkorajavalvonnan alalla, avustaa jäsenvaltioita kansallisten rajavartijoiden kouluttamisessa ja avustaa jäsenvaltioita olosuhteissa, joissa ulkorajoilla tarvitaan teknistä ja operatiivista lisäapua.

81 Tämän osalta on todettava yhtäältä, että yhteiset säännöt, joihin asetuksessa N:o 2007/2004 viitataan ja joita on sovellettava ulkorajojen yhdennetyssä valvonnassa, on vahvistettu yleissopimuksella perustetun toimeenpanevan komitean hyväksymässä yhteisessä käsikirjassa (EYVL 2002, C 313, s. 97).

82 Kuten täytäntöönpanovallan pidättämisestä neuvostolle rajatarkastusten ja -valvonnan toteuttamista koskevien tiettyjen yksityiskohtaisten määräysten ja käytännön menettelytapojen osalta 24.4.2001 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 790/2001 (EYVL L 116, s. 5) johdanto-osan ensimmäisestä perustelukappaleesta ilmenee, kyseinen käsikirja on laadittu yleissopimuksen II osaston 2 luvun, jonka otsikkona on "Ulkorajojen ylittäminen", määräysten täytäntöönpanemiseksi, ja se kuuluu Schengen-pöytäkirjan 1 artiklassa tarkoitettuun Schengenin säännöstöön Schengenin säännöstön määrittelemisestä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen asiaa koskevien määräysten mukaisen oikeusperustan vahvistamiseksi kullekin Schengenin säännöstöön kuuluvalle määräykselle tai päätökselle 20.5.1999 tehdyn neuvoston päätöksen 1999/435/EY (EYVL L 176, s. 1) 1 artiklan mukaisesti.

83 Toisaalta on palautettava mieleen, että Schengenin sopimuksen nimikkeestä, johdanto-osan neljännestä kohdasta ja 17 artiklasta ilmenee, että tämän sopimuksen päätavoitteena on lakkauttaa henkilöiden tarkastukset jäsenvaltioiden yhteisillä rajoilla ja siirtää nämä tarkastukset jäsenvaltioiden ulkorajoille. Tämän tavoitteen merkitys Schengenin sopimusten yhteydessä korostuu asemassa, joka ulkorajojen

ylittämistä koskevilla määräyksillä on yleissopimuksessa, ja siinä, että yleissopimuksen 6 ja 7 artiklan mukaan valvonta ulkorajoilla on toteutettava yhdenmukaisten periaatteiden mukaisesti, ja kyseisen valvonnan tehokkaan suorittamisen varmistamiseksi jäsenvaltioiden on tehtävä keskenään kiinteää ja jatkuvaa yhteistyötä.

84 Tästä seuraa, että henkilöiden tarkastukset jäsenvaltioiden ulkorajoilla ja siis näissä tarkastuksissa sovellettavia vaatimuksia ja menettelyjä koskevien yhteisten sääntöjen tehokas täytäntöönpano on katsottava seikoiksi, jotka kuuluvat Schengenin säännöstöön.

85 Koska asetuksen N:o 2007/2004 sekä tavoitteena että sisältönä on, kuten tämän tuomion 79 ja 80 kohdasta ilmenee, parantaa kyseisiä tarkastuksia, tätä asetusta on pidettävä Schengen-pöytäkirjan 5 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuna Schengenin säännöstöön perustuvana toimenpiteenä.

86 Neuvosto on siis perustellusti luokitellut asetuksen N:o 2007/2004 toimenpiteeksi, jolla kehitetään Schengenin säännöstön määräyksiä.

87 Tästä seuraa, ettei myöskään Yhdistyneen kuningaskunnan toissijaista argumenttia voida hyväksyä.

88 Vaatimuksia, jotka Yhdistynyt kuningaskunta on esittänyt asetuksen N:o 2007/2004 kumoamiseksi, ei näin ollen voida hyväksyä, eikä yhteisöjen tuomioistuimen siis tarvitse lausua kyseisen jäsenvaltion vaatimuksesta, joka koskee kyseisen asetuksen vaikutusten pysyttämistä.

89 Yhdistyneen kuningaskunnan kanne on siis hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

90 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska neuvosto on vaatinut Yhdistyneen kuningaskunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Saman työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

3) Espanjan kuningaskunta, Irlanti, Puolan tasavalta, Slovakian tasavalta sekä Euroopan yhteisöjen komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset