# РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

18 декември 2007 година *

По дело C-77/05

с предмет жалба за отмяна на основание член 230 ЕО, подадена на 14 февруари 2005 г.,

**Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия**, за което се явяват г-жа E. O'Neill и г-жа C. Gibbs, в качеството на представители, подпомагани от г-н A. Dashwood, barrister,

жалбоподател,

подпомагано от:

**Ирландия**, за която се явява г-н D. O'Hagan, в качеството на представител, подпомаган от г-н A. Collins, SC, и г-н P. McGarry, BL, със съдебен адрес в Люксембург,

**Република Полша**, за която се явява г-н J. Pietras, в качеството на представител,

* Език на производството: английски.

**Словашка република**, за която се явяват г-н R. Procházka и г-н J. Čorba, както и г-жа B. Ricziová, в качеството на представители,

встъпили страни,

срещу

**Съвет на Европейския съюз**, за който се явяват г-н J. Schutte и г-н R. Szostak, в качеството на представители,

ответник,

подпомаган от:

**Кралство Испания**, за което се явява г-н J. M Rodríguez Cárcamo, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург,

**Комисия на Европейските общности**, за която се явява г-жа C. O'Reilly, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург,

встъпили страни,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н P. Jann, г-н C. W. A. Timmermans, г-н A. Rosas, г-н K. Lenaerts и г-н A. Tizzano, председатели на състави, г-н R. Schintgen (докладчик), г-н J. N. Cunha Rodrigues, г-жа R. Silva de Lapuerta, г-н J.-C. Bonichot, г-н T. von Danwitz, г-н Ал. Арабаджиев и г-жа C. Toader, съдии,

генерален адвокат: г-жа V. Trstenjak,
секретар: г-н J. Swedenborg, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 13 март 2007 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в заседанието на 10 юли 2007 г.,

постанови настоящото

**Решение**

1 С жалбата си Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия иска от Съда, от една страна, да отмени Регламент (ЕО) № 2007/2004 на Съвета от 26 октомври 2004 година за създаване на Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите-членки на Европейския съюз (ОВ L 349, стр. 1; Специално издание на български език,

2007 г., глава 19, том 7, стр. 71), и от друга страна, да запази действието на този регламент до приемането на негово място на нов регламент с изключение на частта от Регламент № 2007/2004, с която посочената държава-членка се изключва от участие в прилагането на същия.

**Правна уредба**

*Протокол относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия*

2 Дял IV от трета част на Договора за ЕО (наричан по-нататък „дял IV“) установява правното основание за приемането на мерки в областта на визите, убежището, имиграцията и други политики, свързани със свободното движение на хора.

3 Протоколът относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия, приложен към договорите за ЕС и за ЕО с Договора от Амстердам (наричан по-нататък „Протокол относно дял IV“) се отнася до участието на тези държави членки в прилагането на мерки, представени във връзка с прилагането на разпоредбите, съдържащи се в дял IV.

4 По силата на член 1 от Протокола относно дял IV, при спазване на разпоредбите на член 3 от същия протокол, Обединеното кралство и Ирландия не участват в приемането на мерките, предложени въз основа на дял IV и в съответствие с член 2 от споменатия протокол, тъй като тези мерки не са обвързващи или приложими спрямо тези държави-членки.

5 Съгласно член 3 от Протокола относно дял IV:

„1. Обединеното кралство или Ирландия могат да уведомят писмено Председателя на Съвета, в срок до три месеца, считано от внасянето в Съвета на предложение или инициатива във връзка с прилагането на дял IV […], че желаят да вземат участие в приемането и прилагането на предложената мярка, след което тази държава получава това право […].

[…]

2. Ако след изтичането на разумен срок мярка, посочена в параграф 1, не може да бъде приета с участието на Обединеното кралство или Ирландия, Съветът може да приеме тази мярка в съответствие с член 1, без участието на Обединеното кралство или Ирландия. В този случай се прилага член 2.“

6 Член 4 от Протокола относно дял IV предоставя право на Обединеното кралство или на Ирландия по всяко време да се присъединят към съществуващите мерки в рамките на дял IV. В този случай процедурата, предвидена в член 11, параграф 3 ЕО, се прилага mutatis mutandis.

7 Съгласно член 7 от Протокола относно дял IV „[ч]лен 3 и 4 не накърняват разпоредбите на Протокола за включване на достиженията на правото от Шенген в рамките на Европейския съюз“.

*Протокол за включването на достиженията на правото от Шенген в рамките на Европейския съюз*

8 Съгласно член 1 от Протокола за включването на достиженията на правото от Шенген в рамките на Европейския съюз, приложен към Договора за ЕС с Договора от Амстердам (наричан по-нататък „Шенгенски протокол“), тринадесет държави — членки на Европейския съюз, имат право да установяват помежду си засилено сътрудничество в областта, попадаща в приложното поле на достиженията на правото от Шенген, така както са посочени в приложението към този протокол.

9 В така дефинираните достижения на правото от Шенген се включват по-специално Споразумението от Шенген между правителствата на държавите от Икономическия съюз Бенелюкс, Федерална република Германия и Френската република за постепенното премахване на контрола по техните общи граници, подписано в Шенген (Люксембург) на 14 юни 1985 година (ОВ L 239, 2000 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 177, наричано по нататък „Споразумението от Шенген“), както и Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген (ОВ L 239, 2000 г., стр. 19; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 183, наричана по нататък „КПСШ“), подписана на 19 юни 1990 г. също в Шенген. Двата акта заедно представляват „Шенгенските споразумения“.

10 Съгласно член 4 от споменатия протокол:

„Ирландия и Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, които не са обвързани от достиженията на правото от Шенген, могат по всяко време да поискат да участват изцяло или частично в техните разпоредби.

Съветът приема решение по искането с единодушие на своите членове, посочени в член 1 и на представителя на правителството на заинтересованата държава.“

11 Член 5 от Шенгенския протокол гласи:

„1. Предложенията и инициативите, основаващи се на достиженията на правото от Шенген, се подчиняват на съответните разпоредби на Договорите.

В този смисъл, когато Ирландия или Обединеното кралство, или и двете, не са уведомили писмено и в разумен срок председателя на Съвета, че желаят да участват, разрешението, посочено в член 11 от Договора за създаване на Европейската общност или в член 40 от Договора за Европейския съюз, се счита за предоставено на всички държави-членки, посочени в член 1, както и на Ирландия или Обединеното кралство, в случай, че едната или другата желае да вземе участие в съответните области на сътрудничество.

2. Съответните разпоредби на договорите, посочени в параграф 1, алинея първа, се прилагат дори в случаите, когато Съветът не е приел мерките, посочени в член 2, параграф 1, алинея втора.“

12 Член 8 от Шенгенския протокол предвижда:

„За целите на преговорите за приемане на нови държави — членки към Европейския съюз, достиженията на правото от Шенген и последващите актове в неговите рамки, които се приемат от институциите, се считат за достижения на правото, които трябва да бъдат приети изцяло от всички страни-кандидатки за присъединяване.“

*Декларации относно Шенгенския протокол*

13 В Декларация № 45 относно член 4 от Протокола за включване на достижения на правото от Шенген в рамките на Европейския съюз (наричана по-нататък „Декларация № 45“) високодоговарящите се страни приканват Съвета да поиска мнението на Комисията на Европейските общности, преди да се произнесе по искане въз основа на споменатия член. По-нататък последните „се задължават също да направят всичко възможно, за да позволят на Ирландия или на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, ако пожелаят това, да използват разпоредбите на член 4 от споменатия Протокол, така че Съветът да бъде в състояние да приеме решенията, посочени в този член на датата на влизането в сила на този Протокол или по всяко време след това.“

14 Съгласно Декларация № 46 относно член 5 от Протокола за включване на достиженията на правото от Шенген в рамките на Европейския съюз (наричана по-нататък „Декларация № 46“) високодоговарящите се страни „се задължават да предприемат всичко необходимо с цел да направят възможна работата на държавите-членки в областта, отнасяща се до достиженията на правото от Шенген, по-специално след като Ирландия или Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия са възприели някои или всички разпоредби на тези достижения в съответствие с член 4 от [Шенгенския протокол]“.

*Решение 2000/365/ЕО*

15 По силата на член 4, втора алинея от Шенгенския протокол Съветът приема на 29 май 2000 г. Решение 2000/365/ЕО относно искането на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия да участва в някои разпоредби от достиженията на правото от Шенген (ОВ L 131, стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 130).

16 Член 1 от посоченото решение изброява разпоредбите от достиженията на правото от Шенген, които Обединеното кралство прилага.

17 Член 8, параграф 2 от същото решение гласи:

„От датата на приемане на настоящото решение се счита, че Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия неотменимо е заявило на председателя на Съвета, съгласно член 5 от Шенгенския протокол, желанието си да участва във всички предложения и инициативи за доразвиване на достиженията на правото от Шенген, които са посочени в член 1. В това участие се включват и териториите по член 5, параграфи 1 и 2, съответно и доколкото тези предложения и инициативи доразвиват разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, които обвързват тези територии.“

*Регламент № 2007/2004*

18 Видно от позоваването в преамбюла му, Регламент № 2007/2004 е приет на основание член 62, параграф 2, буква а) ЕО и член 66 ЕО.

19 Първите четири съображения от споменатия регламент гласят:

„(1) Политиката на Общността по отношение на външните граници на Европейския съюз цели установяването на интегрирано управление, което гарантира високо и единно равнище на контрол и наблюдение, които

съставляват необходима част от свободното движение на хора в Европейския съюз и са определящ елемент на зоната на свобода, сигурност и правосъдие. За целта се предвижда установяването на общи правила относно нормите и процедурите за контрол на външните граници.

(2) За да се прилагат ефективно общите правила, е важно да се засили координацията на оперативното сътрудничество между държавите-членки.

(3) Като се отчита опитът на общото звено „Външни граници“ в рамките на Съвета, би следвало да се създаде специализиран експертен орган, който да отговаря за подобряване на координацията на оперативното сътрудничество между държавите-членки в областта на управлението на външните граници под формата на Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите-членки на Европейския съюз, наричана по-нататък „Агенцията“.

(4) Отговорността за контрола и наблюдението на външните граници е на държавите-членки. Агенцията цели да улесни прилагането на съществуващите или бъдещите мерки на Общността по отношение на управлението на външните граници чрез гарантиране на координация на действията на държавите-членки по прилагането на тези мерки.“

20 От съображения 23 и 26 от Регламент № 2007/2004 е видно, че същият се счита за доразвиване на разпоредбите от достиженията на правото от Шенген, от което следва, че:

— делегациите на Република Исландия и на Кралство Норвегия участват като членове в управителния съвет на Агенцията, като разполагат само с ограничено право на глас,

— Кралство Дания, което не участва в приемането на споменатия регламент и не е обвързано с него, както и не е субект на неговото изпълнение, разполага със срок от шест месеца след приемането на този регламент, за да реши дали ще го прилага в националното си право,

— Обединеното кралство, както и Ирландия, не участват в приемането на споменатия регламент и не са обвързани с него, нито са субект на неговото изпълнение.

21 Съображение 25 от Регламент № 2007/2004, което се отнася до Обединеното кралство, гласи:

„Настоящият регламент представлява доразвитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, в които Обединеното кралство не е участник съгласно Решение 2000/365/ЕО […]. Обединеното кралство следователно не участва в приемането на настоящия регламент и не е обвързано с него, нито е субект на неговото изпълнение.“

22 Член 1 от Регламент № 2007/2004 предвижда:

„1. Създава се Агенция […] с цел подобряване на интегрираното управление на външните граници на държавите — членки на Европейския съюз.

2. Като се има предвид, че отговорността за контрола и наблюдението на външните граници лежи върху държавите-членки, агенцията улеснява и прави по-ефективно прилагането на съществуващите и бъдещите разпоредби

на Общността в областта на управлението на външните граници, като гарантира координиране на действията на държавите-членки при прилагане на тези разпоредби и допринася по този начин за ефективност, високо качество и единност на контрола върху лицата и наблюдението на външните граници на държавите — членки на Европейския съюз.

3. Агенцията предоставя на Комисията и на държавите-членки техническа помощ и специализирани познания, които са необходими в областта на управлението на външните граници и поощрява солидарността между държавите-членки.

4. За целите на настоящия регламент под външни граници на държавите-членки се разбират сухопътните и морските граници на държавите-членки, както и техните летища и морски пристанища, за които се прилагат разпоредбите на правото на Общността относно преминаването от хора на външните граници.“

23 Член 2 от Регламент № 2007/2004 уточнява основните задачи на Агенцията, които са по-специално да координира оперативното сътрудничество между държавите-членки в областта на управлението на външните граници, да подкрепя държавите-членки за обучението на националните граничари, включително установяване на общи стандарти на обучение, да следи за напредъка в изследванията, свързани с области, които представляват интерес за контрола и наблюдението на външните граници, да подкрепя държавите-членки при обстоятелства, които изискват засилена техническа и оперативна помощ по външните граници, както и да предоставя необходимата подкрепа на държавите-членки за организирането на съвместни операции по екстрадиция.

24 По силата на параграф 2 от същия член 2, без да се засягат правомощията на Агенцията, държавите-членки могат да продължат сътрудничеството на оперативно равнище с други държави-членки и/или трети страни по външните граници, когато това сътрудничество допълва дейността на Агенцията.

Държавите-членки трябва обаче да се въздържат от всякаква дейност, която би могла да застраши функционирането на последната или постигането на нейните цели, и да информират Агенцията за водените извън нейните рамки оперативни действия по външните граници.

25 Съгласно член 3 от Регламент № 2007/2004 Агенцията трябва освен това да оценява, утвърждава и координира предложенията за съвместни операции и пилотни проекти, които са изготвени от държавите-членки, и може сама да поема такива инициативи съгласувано с държавите-членки. Тя може също да взема решения за съфинансиране на съвместни операции и пилотни проекти.

26 По силата на член 5 от същия регламент Агенцията съставя и развива обща учебна програма за обучение на граничарите и предлага обучение на европейско равнище на инструкторите на националните граничари на държавите-членки. Тя трябва да предлага също така на служителите от компетентните служби от държавите-членки стажове и допълнителни семинари по теми, свързани с контрола и наблюдението по външните граници и екстрадицията на граждани на трети държави.

27 Съгласно член 7 от Регламент № 2007/2004 Агенцията изготвя и подържа централизиран регистър на техническите средства за контрол и наблюдение на външните граници, които принадлежат на държавите-членки и които те са готови да предоставят доброволно и на временно разположение на други държави-членки, които отправят искане за това, след анализ от агенцията на нуждите и риска.

28 Текстът на член 12 от споменатия регламент гласи:

„1. Агенцията улеснява оперативното сътрудничество между държавите-членки, от една страна, и Ирландия и Обединеното кралство, от друга страна, по въпроси, които са свързани с нейните дейности и доколкото това е необходимо за осъществяване на нейните задачи, така както са изложени в член 2, параграф 1.

2. Подкрепата, която агенцията предоставя по реда на член 2, параграф 1, буква е) включва организацията на съвместни операции за експулсиране, които се провеждат от държавите-членки, в които участват също Ирландия и/или Обединеното кралство.

3. Прилагането на настоящия регламент спрямо границите на Гибралтар се суспендира до датата, на която се постигне споразумение относно обхвата на мерките, които са свързани с преминаване на хора през външните граници на държавите-членки.“

29 Член 21, параграф 3 от Регламент № 2007/2004 гласи:

„Страните са асоциирани в прилагането, изпълнението и развитието на достиженията на правото от Шенген, участват в дейностите на Агенцията. Те разполагат с по един представител и един заместник в управителния съвет. Приемат се мерките за прилагане на съответните клаузи от техните споразумения за участие, с които се уточняват естеството и обхватът на участие на тези страни в работата на агенцията, както и за точното определяне на приложимите правила по отношение на това, включително по отношение на финансовите вноски и служителите.“

**Факти, дали повод за жалбата**

30 На 11 ноември 2003 г. Комисията представя на Съвета предложение за регламент за създаване на Агенцията.

31 На 11 февруари 2004 г. Обединеното кралство уведомява Съвета за желанието си да вземе участие в приемането на Регламент № 2007/2004. За тази цел то се позовава на уведомителната процедура, предвидена в член 5, параграф 1, втора алинея от Шенгенския протокол, както и на процедурата, съдържаща се в Протокола относно дял IV.

32 На 26 октомври 2004 г. Съветът приема Регламент № 2007/2004. Въпреки уведомлението от 11 февруари 2004 г. Обединеното кралство не е допуснато да участва в приемането на този регламент, със съображението че същият съдържа развитие на разпоредбите от достиженията на правото от Шенген, в които Обединеното кралство не участва съгласно Решение 2000/365.

33 Обединеното кралство подава настоящата жалба, тъй като счита, че отказът на Съвета да го допусне да участва в приемането на Регламент № 2007/2004 представлява нарушение на член 5 от Шенгенския протокол.

**Искания на страните**

34 Обединеното кралство иска от Съда:

— да отмени Регламент № 2007/2004,

— да приеме в съответствие с член 231 ЕО, че след отмяната на Регламент № 2007/2004 и до приемането на нова правна уредба в тази област разпо-

редбите на този регламент ще продължат да се прилагат, с изключение на онези от тях, чието действие изключва Обединеното кралство от участие в прилагането на същия, и

— да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

35 Съветът иска жалбата да бъде отхвърлена и Обединеното кралство да бъде осъдено да заплати съдебните разноски за производството.

36 С определение на председателя на Съда от 17 август 2005 г. Ирландия, Република Полша и Словашката република са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Обединеното кралство, а Кралство Испания и Комисията на Европейските общности са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Съвета.

**По жалбата**

*Доводи на страните*

37 Като основен довод Обединеното кралство изтъква, че при изключването му от процеса на приемане на Регламент № 2007/2004 Съветът се основал на погрешно тълкуване на Шенгенския протокол и нарушил член 5 от същия.

38 Всъщност не следвало да се счита, че уредената в член 5 от Шенгенския протокол процедура е подчинена на процедурата, предвидена в член 4 от същия протокол. Членове 4 и 5 от същия били независими един от друг, поради което, за да може да участва в приетите на основание на член 5 мерки, не било необходимо Обединеното кралство предварително да бъде допуснато на основание на член 4 да участва в съответните достижения на правото от Шенген.

39 В подкрепа на позицията си Обединеното кралство по-специално изтъква, че поддържаното от Съвета тълкуване на членове 4 и 5 от Шенгенския протокол противоречало на общия смисъл и на текста на двете разпоредби, че нарушавало самата същност на установения с член 5 механизъм и че било несъвместимо с Декларация № 46.

40 По-нататък, според тази държава-членка посоченото тълкуване лишавало член 5 от Шенгенския протокол от неговото полезно действие, изразяващо се по-специално в осигуряване на максимално участие на Обединеното кралство и на Ирландия в мерките, основани на достиженията на правото от Шенген и не било необходимо нито за запазване на полезното действие на член 7 от Протокола относно дял IV, нито за запазване на целостта на достиженията на правото от Шенген. Във всички случаи подобно тълкуване имало изключително непропорционални на преследваната цел последици и щяло да доведе — след като видно от настоящата му практика Съветът имал „широка и несигурна“ концепция за това какво трябвало да се разбира под „предложения и инициативи, основаващи се на достиженията на правото от Шенген“ — до възможност предвиденият в член 5 механизъм да функционира по начин, който е несъвместим с принципа за правна сигурност, както и с основните принципи, на които се основавало засиленото сътрудничество.

41 При условията на евентуалност Обединеното кралство изтъква, че ако поддържаното от Съвета тълкуване на членове 4 и 5 от Шенгенския протокол било правилно, то изразът „предложения и инициативи, основаващи се на достиженията на правото от Шенген“, съдържащ се в член 5, параграф 1, първа алинея от този протокол, трябвало да се разбира като отнасящ се единствено до мерките, неразривно свързани по своята същност с достиженията на правото от

Шенген (мерки, които са „напълно Шенген“), каквито са мерките за изменение на разпоредбите, които спадат към тези достижения на правото и към които Обединеното кралство не можело да се присъедини, без да е участвало преди това в разпоредбите, предмет на изменение. Напротив, в приложното поле на тази разпоредба не попадали мерките, които просто са „свързани с Шенген“, а именно тези, които въпреки че са предвидени да развият или допълнят някои цели на достиженията на правото от Шенген, не са толкова тясно свързани с тях, че целостта на същите да бъде застрашена, в случай че една държава-членка, която не участва в споменатите достижения на правото, все пак може да участва в приемането на подобни мерки. От това следвало, че при приемането на мерки, спадащи към последната категория, положението на Обединеното кралство не се уреждало от разпоредбите на споменатия протокол, а според случая или от разпоредбите на Протокола относно дял IV, или от съответните разпоредби от „третия стълб“. Тъй като обаче трябвало да се приеме, че Регламент № 2007/2004 спадал към същата категория мерки, Обединеното кралство не трябвало да се изключва от приемането на този регламент.

42 На първо място Съветът поддържа, че противно на твърдяното от Обединеното кралство, целта на член 5 от Шенгенския протокол била не да се признае право на последното, а да се гарантира на държавите-членки, участващи във всички достижения на правото от Шенген, че действията им няма да бъдат поставени под въпрос поради колебанията на други държави-членки дали да вземат участие в тях. Текстът на споменатата разпоредба впрочем потвърждавал това тълкуване, доколкото, за разлика от текстовете на член 4 от същия протокол и на член 3 от Протокола относно дял IV, в него нямало изрично признаване на подобно право.

43 Според Съвета поддържаното от Обединеното кралство тълкуване на член 5, параграф 1 от Шенгенския протокол по същество лишавало от полезно действие процедурата за одобряване, предвидена в член 4 от същия протокол, тъй като в случаите, когато на основание на този член се отказвало правото на държава-членка да участва в приемането на определена мярка, все пак тази държава можела да участва във всяка мярка за развитие на разпоредбите във въпросната област, прибягвайки до процедурата, предвидена в споменатия член 5. Поради това целостта на достиженията на правото от Шенген повече нямало да бъде гарантирана и член 7 от Протокола относно дял IV, който предвиждал, че членове 3 и 4 от същия протокол не накърняват разпоредбите на Шенгенския протокол, също щял да бъде лишен от полезно действие.

44 На второ място Съветът изтъква, че проведената от Обединеното кралство разлика между мерки, които са „напълно Шенген“ и така наречените просто „свързани с Шенген“ не намирала основание нито в първичното, нито във вторичното законодателство. В това отношение било видно, че предложената от Обединеното кралство дефиниция за мерки „свързани с Шенген“ се основавала на неточно разбиране за това какво можело да представлява заплаха за целостта на достиженията на правото от Шенген и че въпросната разлика създавала ненужна правна несигурност, доколкото водела до различие между това, което следва да се разбира под „мярка за развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген“, когато ставало въпрос за приемане на мярка, приложима, от една страна, за Република Исландия и за Кралство Норвегия, и от друга страна, за Обединеното кралство и за Ирландия.

45 На трето място Съветът подчертава, че позицията му била напълно съвместима с принципа за пропорционалност, както и с правните норми, приложими в областта на засиленото сътрудничество. Всъщност, от една страна, авторите на Договора не били обвързани от принципа за пропорционалност. От друга страна, разпоредбите на договорите за ЕС и за ЕО, регулиращи засиленото сътрудничество, се прилагали, без да се засягат разпоредбите на Шенгенския протокол.

46 Ирландия счита, че поддържаното от Обединеното кралство тълкуване на членове 4 и 5 от Шенгенския протокол съответствало на техния текст и отговаряло на настоящата практика на Съвета относно мерките, свързани с достиженията на правото от Шенген, в които Обединеното кралство и Ирландия са допуснати да участват. Това тълкуване впрочем се потвърждавало от различните декларации относно Шенгенския протокол, приложени към Заключителния акт на Договора от Амстердам. Освен това Съветът не можал да докаже съществуването на конкретен риск от увреждане на достиженията на правото от Шенген в случай на участие на Обединеното кралство в приемането на Регламент № 2007/2004.

47 Според Република Полша предвид неточния характер на понятието „достижения на правото от Шенген“ не можело ясно да се определи дали Регламент № 2007/2004 спада към споменатите достижения на правото или просто

представлява развитие на разпоредбите на същите. Тя счита обаче, че регламентът представлявал по-скоро мярка за развитие на разпоредбите от тези достижения на правото. Правото на Обединеното кралство да участва в мерки за развитие на разпоредбите от достиженията на правото от Шенген произтичало направо от член 5 от Шенгенския протокол и не било подчинено на предварително прилагане на член 4 от същия протокол. Впрочем не съществували пречки Обединеното кралство да бъде допуснато да участва в приемането на споменатия регламент, тъй като това участие не представлявало заплаха нито за целостта и функционирането на достиженията на правото от Шенген, нито за тяхното прилагане.

48 Според Словашката република правото на Обединеното кралство да участва в приемането на Регламент № 2007/2004 било обусловено от липсата на заплаха за целостта и съгласуваността на вече прилаганите достижения на правото от Шенген. След като Съветът отказал това право на Обединеното кралство, той следвало да представи доказателства, че участието на тази държава-членка в прилагането на регламента представлява подобна заплаха. В случая обаче такава заплаха не съществувала.

49 Кралство Испания счита, че жалбата на Обединеното кралство е лишена от основание. Всъщност, от една страна, основното искане на Обединеното кралство се основавало на негово хипотетично право, уредено в член от Шенгенския протокол, което същият не му признавал. Поддържаното от Обединеното кралство тълкуване носело сигурен риск за мерките, които били вече приети благодарение на установеното с този протокол засилено сътрудничество, тъй като застрашавало целостта и съгласуваността на достиженията на правото от Шенген. От друга страна, предявеното при условията на евентуалност искане на Обединеното кралство не зачитало обстоятелството, че именно Съветът следвало да определи кои мерки трябва да се разглеждат като мерки, основани на достиженията на правото от Шенген, и че не се полагало на държава-членка, която не е страна по Шенгенските споразумения, да дава такова определение.

50 Комисията подчертава, че целостта на засиленото сътрудничество изобщо и в частност на достиженията на правото от Шенген е тяхна основна

характеристика. Поради това обект на основна загриженост били запазването и защитата на тази цялост, както и на съгласуваността на достиженията на правото от Шенген. Шенгенският протокол наистина предвиждал възможност за частично участие на държава-членка, която не е страна по Шенгенските споразумения, но не стигал до това да предвиди свободен избор за съответните държави-членки, който щял да доведе до смесица (patchwork) от различни участия и задължения.

51 Съгласно Комисията поддържаното от Обединеното кралство тълкуване на членове 4 и 5 от Шенгенския протокол противоречало на общия смисъл, както и на логиката на този протокол, и накърнявало съгласуваността и целостта на достиженията на правото от Шенген.

52 Освен това тя счита, че изразът „основаващи се на достиженията на правото от Шенген“, който се съдържа в член 5, параграф 1, първа алинея от Шенгенския протокол, не се отнася до „широко и несигурно“ понятие за мерки, които можело да се приемат от участващите в дейността на засиленото сътрудничество държави-членки, тъй като решението за квалифициране на предложение като „мярка, основаваща се на достиженията на правото от Шенген“ по нищо не се различавало от решението за определяне на съответното правно основание за приемане на общностен законодателен акт.

53 Накрая Комисията посочва, че предвид особената същност на Агенцията, създаването ѝ било мярка, която е „напълно Шенген“ в смисъла, който Обединеното кралство влагало в този израз, и било неразривно свързано с достиженията на правото от Шенген. Освен това Агенцията била свързана с област от споменатите достижения на правото, в която Обединеното кралство било решило да не участва. Поради това последното правилно не било допуснато да участва в приемането на Регламент № 2007/2004.

*Съображения на Съда*

54 За да се произнесе по основния довод на Обединеното кралство, Съдът следва да разгледа въпроса дали член 5, параграф 1, втора алинея от Шенгенския протокол трябва да бъде тълкуван в смисъл, че е предвиден да се прилага само за предложения и инициативи, основаващи се на достиженията на правото от Шенген, в които Обединеното кралство и/или Ирландия са допуснати да участват на основание на член 4 от същия протокол, или напротив, както поддържа първата държава-членка, тези две разпоредби трябва да се считат за независими една от друга.

55 С оглед на това е важно да се имат предвид не само текстът на разглежданите разпоредби, но и техният общ смисъл, контекст, целта, която преследват, и полезното им действие.

56 В конкретния случай следва да се приеме, че член 1 от Шенгенския протокол предоставя право на тринадесет държави-членки да установяват помежду си засилено сътрудничество в рамките на достиженията на правото от Шенген, с които същите са обвързани. Освен това от член 2 от този протокол следва, че всички мерки, приети във връзка с прилагането на засилено сътрудничество, трябва да се считат за съставна част от достиженията на правото от Шенген, които впрочем трябва да бъдат приети изцяло от всички страни — кандидатки за присъединяване, на основание член 8 от същия протокол.

57 Доколкото Обединеното кралство и Ирландия са единствените държави-членки, които не са страни по Шенгенските споразумения, представляващи правно основание за споменатото засилено сътрудничество, тези две държави се намират в особено положение, което Шенгенският протокол взима предвид в две отношения.

58 От една страна, както предвижда член 4 от Шенгенския протокол, същият запазва възможността за тези две държави-членки по всяко време да поискат да участват само в част от разпоредбите от достиженията на правото от Шенген, които са в сила към датата на искането за участие. От друга страна, член 5, параграф 1, втора алинея от същият протокол запазва възможността за споменатите държави-членки да не участват в предложенията и инициативите, основаващи се на тези достижения на правото.

59 Дори и в този смисъл двете разпоредби да се отнасят до два различни аспекта на достиженията на правото от Шенген, само по себе си това обстоятелство не е достатъчно основание, за да се направи изводът, че същите трябва да бъдат разглеждани независимо една от друга.

60 Всъщност както следва от употребата на израза „предложенията и инициативите, основаващи се на достиженията на правото от Шенген“, в член 5, параграф 1, първа алинея от Шенгенския протокол мерките, за които се отнася тази разпоредба, се основават на достиженията на правото от Шенген по смисъла на член 4 от същия протокол и представляват само тяхно прилагане или по-късно развитие.

61 Логично обаче такива мерки трябва да бъдат в съответствие с разпоредбите, които прилагат или на които представляват развитие, така че предполагат приемането както на тези разпоредби, така и принципите, които са в основата им.

62 Следователно участието на държава-членка в приемане на мярка съгласно член 5, параграф 1 от Шенгенския протокол е възможно само доколкото тази държава се е присъединила към областта от достиженията на правото от Шенген, в чиито рамки се вписва мярката, която се приема или на която същата представлява развитие.

63 При тези условия, след като член 4 от Шенгенския протокол предвижда възможност за Обединеното кралство и Ирландия да се присъединят към достиженията на правото от Шенген, тези държави-членки не би следвало да се допускат да участват в приемането на мярка по член 5, параграф 1 от същия протокол, без предварително да са оправомощени от Съвета да се присъединят към областта от достиженията на правото, към която спада основанието на споменатата мярка.

64 Освен това посоченото по-горе тълкуване е в съответствие с целта, преследвана както от член 4 от Шенгенския протокол, така и от член 5 от същия, и по същество гарантира полезното действие на всяка една от тези две разпоредби.

65 Всъщност това тълкуване не засяга по какъвто и да било начин възможността, предвидена за Обединеното кралство и Ирландия в член 5, параграф 1, втора алинея от Шенгенския протокол дори когато бъдат изцяло или частично допуснати да се обвържат с достиженията на правото от Шенген, да могат изберат да не участват в приемането на мерки за прилагане или за развитие на части от достиженията на правото, към които са допуснати да се присъединят.

66 Освен това подобно тълкуване позволява да се вземат предвид както текстът, така и целта на член 4 от Шенгенския протокол, тъй като предоставената по този начин от член 5 от същия протокол възможност на двете заинтересовани държави-членки да бъдат гъвкави и свободно да изберат дали да се присъединят към мерките за прилагане и за развитие на достиженията на правото от Шенген е от естество да преодолее съмненията, които тези държави при липса на подобен избор биха могли да имат във връзка с приемането на разпоредби от достиженията на правото от Шенген, и поради това да ги поощри да използват доколкото е възможно предвидената в същия член 4 възможност.

67 Напротив, в резултат на поддържаното от Обединеното кралство тълкуване би се стигнало до лишаване на член 4 от Шенгенския протокол от каквото и

да било полезно действие, доколкото Обединеното кралство и Ирландия биха могли да участват във всички предложения и инициативи, основаващи се на достиженията на правото от Шенген по силата на член 5, параграф 1 от споменатия протокол, дори когато тези държави-членки не са обвързани със съответните разпоредби от тези достижения на правото или не са били допуснати да участват в тях на основание на член 4, втора алинея от същия протокол. Както обаче е видно от Декларация № 45, споменатият член 4 е от съществено значение за системата, установена от Шенгенския протокол, доколкото цели да гарантира максимално участие на всички държави-членки в достиженията на правото от Шенген.

68 С оглед на тези съображения следва да се заключи, че предложеното от Обединеното кралство тълкуване на член 5, параграф 1, втора алинея от Шенгенския протокол не може да бъде прието и че тази разпоредба трябва да се разглежда като предвидена да се прилага само за предложенията и инициативите, основаващи се на област от достиженията на правото от Шенген, в която Обединеното кралство и/или Ирландия са допуснати да участват на основание на член 4 от същия протокол.

69 Това тълкуване впрочем се потвърждава от член 8, параграф 2 от Решение 2000/365, от който също следва, че участието в предложения и инициативи, основаващи се на достиженията на правото от Шенген, е допустимо само ако разпоредбите, за които се отнасят тези предложения и инициативи, се прилагат в желаещата да участва държава-членка, което предполага същата предварително да се е обвързала с тях.

70 В конкретния случай е безспорно, че Обединеното кралство не е обвързано с разпоредбите в областта от достиженията на правото от Шенген, към която спада Регламент № 2007/2004, а именно свързаната с преминаването на външните граници.

71 При тези условия следва да се приеме, че като отказва на Обединеното кралство правото да участва в приемането на Регламент № 2007/2004 поради съображението, че тази държава-членка не е предварително допусната да участва в областта на сътрудничество, към която спада този регламент, Съветът не е допуснал грешка в тълкуването и прилагането на член 5, параграф 1, втора алинея от Шенгенския протокол.

72 Следователно основният довод на Обединеното кралство в подкрепа на настоящата жалба за отмяна трябва да бъде отхвърлен като неоснователен.

73 По отношение на довода, представен от Обединеното кралство при условията на евентуалност, следва на първо място да се посочи, че разликата, която тази държава-членка прави между мерки, които тя квалифицира като „напълно Шенген“ и такива, които счита за „свързани с Шенген“, не намира основание нито в Договорите за ЕС и за ЕО, нито във вторичното законодателство на Общността.

74 На следващо място следва да се посочи, че макар да оспорва направената от Съвета квалификация, Обединеното кралство само приема, че Регламент 2007/2004 разкрива връзка с разпоредбите от достиженията на правото от Шенген, тъй като счита, че все пак става въпрос за мярка, „свързана с Шенген“.

75 Въпреки тези съображения и въпреки обстоятелството, че квалификацията — за която в случая се твърди, че е погрешна, и за която се упреква Съветът — не е пряко свързана с избора на правно основание за приемането на Регламент № 2007/2004, а именно член 62, точка 2, буква а) ЕО и член 66 ЕО, следва да се приеме, че подобно на избора на правното основание за общностен акт, квалифицирането от Съвета на Регламент № 2007/2004 като мярка за развитие на разпоредбите от достиженията на правото от Шенген влияе пряко върху определянето на разпоредбите, които уреждат процедурата за приемане на този регламент и в резултат на това и върху възможността Обединеното кралство да участва в тази процедура.

76 Всъщност доколкото съгласно член 3, параграф 1 от Протокола относно дял IV упражняването на правото на Обединеното кралство да участва в приемане на предложение, представено във връзка с прилагането на разпоредбите на дял IV, не зависи от изпълнението на друго условие, освен на срока за уведомяване, предвиден от последната разпоредба, квалифицирането на Регламент № 2007/2004 като мярка за развитие на разпоредбите от достиженията на правото от Шенген влияе пряко върху правата, признати на тази държава-членка.

77 Като се има предвид тази констатация и по аналогия на това, което важи за избора на правно основание на общностен акт, следва да се приеме, че в случай като разглеждания квалифицирането на общностен акт като предложение или инициатива, основаващо или основаваща се на достиженията на правото от Шенген по смисъла на член 5, параграф 1, първа алинея от Шенгенския протокол, трябва да се основава на обективни елементи, които подлежат на съдебен контрол, сред които по-специално са целта и съдържанието на акта (вж. Решение от 11 юни 1991 г. по дело Комисия/Съвет, известно като „Титаниев диоксид“, C-300/89, Recueil, стр. I-2867, точка 10, Решение от 13 септември 2005 г. по дело Комисия/Съвет, C-176/03, Recueil, стр. I-7879, точка 45 и Решение от 23 октомври 2007 г. по дело Комисия/Съвет, C-440/05, Сборник, стр. I-9097, точка 61).

78 В светлината на тези съображения следва да се разгледа въпросът дали, както поддържа Обединеното кралство, Съветът не е имал основание да квалифицира Регламент № 2007/2004 като мярка за развитие на разпоредбите от достиженията на правото от Шенген.

79 Що се отнася до целта на Регламент № 2007/2004, от първите три съображения от същия, както и от член 1, параграфи 1 и 2 от него, е видно, че той е насочен към подобряване на интегрираното управление на външните граници, както и към улесняване и по-ефективно прилагане на общите правила относно стандартите и процедурите за извършване на контрол по тези граници.

80 По отношение на съдържанието на Регламент № 2007/2004 следва да се посочи, че както е видно от съображение 3 и от член 2 от същия, създадената от него Агенция има за задача по-специално да координира оперативното сътрудничество между държавите-членки в областта на управлението на външните граници, да подкрепя държавите-членки за обучението на националните граничари и да предоставя на споменатите държави засилена техническа и оперативна помощ по външните граници при обстоятелства, които го налагат.

81 В това отношение следва да се приеме, от една страна, че общите правила, на които се позовава Регламент № 2007/2004 и които трябва да бъдат прилагани в рамките на интегрираното управление на външните граници, са залегнали в общия наръчник, приет от създадения съгласно КПСШ изпълнителен комитет (ОВ C 313, 2002 г., стр. 97).

82 Както обаче е видно от първо съображение от Регламент (ЕО) № 790/2001 на Съвета от 24 април 2001 година относно прехвърляне на изпълнителни правомощия на Съвета по отношение на някои подробни разпоредби и практически процедури за извършването на граничния контрол и наблюдение (ОВ L 116, стр. 5), споменатият наръчник е изработен с оглед на прилагането на разпоредбите на дял II, глава II от КПСШ, озаглавена „Преминаване на външните граници“, и представлява част от достиженията на правото от Шенген, посочени в член 1 от Шенгенския протокол, в съответствие с член 1 от Решение 1999/435/ЕО на Съвета от 20 май 1999 година относно определението на достиженията на правото от Шенген с цел установяване, в съответствие с разпоредби от Договора за създаване на Европейската общност и Договора за Европейския съюз, на правното основание на всяка от разпоредбите или решенията, които съставляват достиженията на правото от Шенген (ОВ L 176, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 91).

83 Важно е да се отбележи, от друга страна, че както е видно от заглавието и четвъртото позоваване в преамбюла на Споразумението от Шенген, както и от член 17 от него, целта на това споразумение е основно премахване на контрола на лица по общите граници на държавите-членки и неговото преместване по техните външни граници. Значението на тази цел в рамките на Шенгенските споразумения се подчертава от мястото, което заемат в КПСШ разпоредбите

относно преминаването на външните граници, както и от обстоятелството, че съгласно членове 6 и 7 от същата контролът на външните граници трябва да се извършва на основата на единни принципи, като държавите-членки трябва да поддържат тясно и постоянно сътрудничество за ефективното упражняване на този контрол.

84 Поради това контролът на лица по външните граници на държавите-членки и следователно ефективното прилагане на общите правила относно стандартите и процедурите за този контрол трябва да бъдат разглеждани като елементи, които спадат към достиженията на правото от Шенген.

85 След като от точки 79 и 80 от настоящото решение е видно, че както целта, така и съдържанието на Регламент № 2007/2004 са насочени към подобряване на споменатия контрол, този регламент трябва да се счита за мярка, основаваща се на достиженията на правото от Шенген по смисъла на член 5, параграф 1 от Шенгенския протокол.

86 При тези условия Съветът основателно квалифицира Регламент № 2007/2004 като мярка за развитие на разпоредбите от достиженията на правото от Шенген.

87 Следователно доводът, който Обединеното кралство представя при условията на субсидиарност, не следва да бъде приет.

88 Поради това исканията на Обединеното кралство за отмяна на Регламент № 2007/2004 не следва да бъдат уважени, вследствие на което Съдът не следва да се произнася по искането на тази държава-членка за запазване на действието на споменатия регламент.

89 При тези условия жалбата, подадена от Обединеното кралство, следва да бъде отхвърлена.

**По съдебните разноски**

90 По смисъла на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Съветът е направил искане за осъждането на Обединеното кралство и последното е загубило делото, то трябва да бъде осъдено да заплати разноските. На основание член 69, параграф 4, първа алинея държавите-членки и институциите, които са встъпили в делото, понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

**1) Отхвърля жалбата.**

**2) Осъжда Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия да заплати съдебните разноски.**

**3) Кралство Испания, Ирландия, Република Полша, Словашката република и Комисията на Европейските общности понасят направените от тях съдебни разноски.**

Подписи