SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA PAOLA MENGOZZIJA,
predstavljeni 24. junija 2010[1]

1. Združeno kraljestvo s to tožbo Sodišču predlaga, naj razglasi ničnost Sklepa Sveta 2008/633/PNZ z dne 23. junija 2008 o dostopu imenovanih organov držav članic in Europola do vizumskega informacijskega sistema (VIS) za iskanje podatkov za namene preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja terorističnih dejanj in drugih hudih kaznivih dejanj[2] (v nadaljevanju tudi: izpodbijani sklep).

I – Pravni okvir

A – *Schengenski sporazumi*

2. Združenemu kraljestvu ni bila dovoljena udeležba pri sprejetju izpodbijanega sklepa, ker se je ta štel za ukrep za razvoj področja, oblikovanega s schengenskimi sporazumi (gre za področje vizumov), pri katerem Združeno kraljestvo ne sodeluje. Vendar Združeno kraljestvo trdi, da je izpodbijani sklep ukrep, ki je povezan s področjem policijskega sodelovanja, in ne s področjem vizumov.

3. Kot je znano, so prve schengenske sporazume leta 1985 sklenile Francija, Nemčija, Belgija, Luksemburg in Nizozemska, da bi ustanovile prostor (tako imenovani schengenski prostor) brez notranjih meja. K tem sporazumom so pozneje pristopile še druge države članice, leta 1997 pa so bile njihove določbe z Amsterdamsko pogodbo vključene v okvir Evropske unije. Natančneje, to se je zgodilo na podlagi posebnega protokola, priloženega k Pogodbi[3] (v nadaljevanju: Schengenski protokol), s katerim je bila odobrena vzpostavitev okrepljenega sodelovanja na tem področju.

1 – Jezik izvirnika: italijanščina.

2 – UL L 218, str. 129.

3 – Protokol (št. 2) o vključitvi schengenskega pravnega reda v okvir Evropske unije. Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe je bil Schengenski protokol, postal št. 19, nekoliko spremenjen. Vendar se v obravnavani zadevi sklicujem na predhodno različico.

4. Člen 4 Schengenskega protokola določa:

„Irska ter Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, ki ju schengenski pravni red ne zavezuje, lahko kadar koli zaprosita, da se nekatere ali vse določbe tega pravnega reda uporabljajo tudi zanju.

Svet odloča o takšni prošnji s soglasjem svojih članov iz člena 1 in predstavnika vlade zadevne države."

5. Združeno kraljestvo je v skladu z določbami Schengenskega protokola zaprosilo za pravico do sodelovanja pri nekaterih določbah schengenskega pravnega reda in jo tudi pridobilo. S Sklepom 2000/365/ES[4] je Svet opredelil področja sodelovanja te države članice. Ni sporno in v tem postopku se ne oporeka, da Združeno kraljestvo v okviru schengenskega pravnega reda ni udeleženo pri sodelovanju, ki se nanaša na vizume.[5]

B – *Vizumski informacijski sistem*

6. Vizumski informacijski istem (v nadaljevanju tudi: VIS) je bil vzpostavljen na podlagi Odločbe 2004/512/ES[6] z namenom oblikovati skupen sistem držav članic glede vizumov, ki bi pristojnim nacionalnim organom zlasti omogočal zlasti razpolaganje s podatkovno zbirko s tega področja.

7. Pravna podlaga, uporabljena za sprejetje Odločbe 2004/512/ES, je člen 66 ES[7], ki je umeščen v naslov IV tretjega dela Pogodbe in določa, da „Svet […] sprejme ukrepe za zagotovitev sodelovanja med ustreznimi upravnimi službami držav članic na področjih iz tega naslova ter med temi službami in Komisijo". Področja, ki jih ureja Pogodba in na katera se nanaša ta določba, so opredeljena kot „vizumi, azil, priseljevanje in druge politike v zvezi s prostim gibanjem oseb".

8. V uvodni izjavi 11 Odločbe 2004/512/ES je navedeno:

„Ta odločba dalje razvija določbe schengenskega pravnega reda, pri katerih Združeno kraljestvo ne sodeluje, v skladu s Sklepom

4 – Sklep Sveta z dne 29. maja 2000 o prošnji Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske za sodelovanje pri izvajanju nekaterih določb schengenskega pravnega reda (2000/365/ES) (UL L 131, str. 43).

5 – Združeno kraljestvo v pisnih stališčih opozarja, da kot država članica sodeluje pri večjem delu schengenskega pravnega reda, in sicer na policijskem področju in področju varnosti, medtem ko ne sodeluje pri vseh tistih delih, ki se nanašajo na odpravo notranjih meja in na prosto gibanje oseb.

6 – Odločba Sveta z dne 8. junija 2004 o vzpostavitvi vizumskega informacijskega sistema (VIS) (2004/512/ES) (UL L 213, str. 5).

7 – Postal člen 74 PDEU.

Sveta 2002/365/ES […]. Združeno kraljestvo zato ne sodeluje pri sprejemanju te odločbe, ki zanj ni zavezujoča in se zanj ne uporablja".

9. Po Odločbi 2004/512/ES je bila – zlasti s ciljem zagotoviti podrobno ureditev VIS – sprejeta Uredba št. 767/2008[8]. Tudi ta ima pravno podlago v določbah iz naslova IV tretjega dela Pogodbe EU. Kot je pojasnjeno v njeni uvodni izjavi 29, Združeno kraljestvo ni sodelovalo pri sprejemanju te uredbe, ki zanj ni zavezujoča.

C – *Izpodbijani sklep*

10. Cilj izpodbijanega sklepa je Europolu in pristojnim organom držav članic dovoliti, da v nekaterih okoliščinah pridobijo dostop do VIS za namene preprečevanja in preiskovanja nekaterih posebej hudih kaznivih dejanj. Ker VIS sam po sebi nima funkcij, povezanih s preprečevanjem in zatiranjem kaznivih dejanj, je ta poseben dostop v izpodbijanem sklepu opredeljen kot izjema. Podrobneje, kot je pojasnjeno v členu 1, gre za dostop „do iskanja podatkov", ki je poleg tega omejen na primere, v katerih je namen iskanja podatkov preprečevati ali zatirati teroristična dejanja in druga huda kazniva dejanja.

11. Pravna podlaga izpodbijanega sklepa sta člena 30(1)(b) EU in 34(2)(c) EU.[9]

12. V uvodnih izjavah izpodbijanega sklepa je navedeno:

„(1) […] Vzpostavitev VIS predstavlja eno izmed ključnih pobud v okviru politik Evropske unije, katerih namen je vzpostaviti območje pravice, svobode in varnosti. S pomočjo VIS naj bi se izboljšalo izvajanje skupne vizumske politike, prav tako pa naj bi sistem v jasno določenih in nadziranih okoliščinah prispeval k izboljšanju notranje varnosti in boja proti terorizmu.

[…]

8 – Uredba (ES) št. 767/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. julija 2008 o vizumskem informacijskem sistemu (VIS) in izmenjavi podatkov med državami članicami o vizumih za kratkoročno prebivanje (Uredba VIS) (UL L 218, str. 60).

9 – Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe so bile te določbe razveljavljene, področje policijskega sodelovanja pa je bilo premeščeno v PDEU, v kateri je vključeno v isti naslov (naslov V tretjega dela) kot določbe, na katerih temelji okrepljeno sodelovanje glede vizumov. Ta nova umestitev odpira zanimive možnosti, na katere je bilo opozorjeno na obravnavi: Svet je trdil, da bi lahko izpodbijani sklep, če bi bil sprejet danes, temeljil na drugi pravni podlagi. Vendar se mi te trditve ne zdijo pomembne za rešitev obravnavanega spora.

(5) Ta sklep dopolnjuje Uredbo (ES) št. 767/2008 Evropskega parlamenta in Sveta […], v kolikor zagotavlja pravno podlago s skladu z [n]aslovom VI Pogodbe o Evropski uniji, ter imenovanim organom in Europolu dovoljuje dostop do VIS.

(6) […] Bistvenega pomena je zagotoviti, da se ustrezno pooblaščeno osebje s pravico do dostopa do VIS omeji na tiste posameznike, ki podatke morajo imeti in ki imajo ustrezno znanje o predpisih glede varnosti in varovanja podatkov.

[…]

(13) Ta sklep predstavlja razvoj določb schengenskega pravnega reda, v katerem Združeno kraljestvo ne sodeluje v skladu s Sklepom Sveta 2000/365/ES […]; Združeno kraljestvo zato ne sodeluje pri njegovem sprejemanju, ga le-ta ne zavezuje in se zanj ne uporablja.

[…]

(15) Vendar pa lahko pristojni organi držav članic, katerih imenovani organi imajo v skladu s tem sklepom dostop do VIS, Združenemu kraljestvu in Irski v skladu z Okvirnim sklepom Sveta 2006/960/PNZ […] zagotovijo informacije, ki jih vsebuje VIS; informacije iz nacionalnih registrov vizumov Združenega kraljestva in Irske pa se lahko predložijo pristojnim organom kazenskega pregona druge države članice. Za kakršni koli neposreden dostop centralnih organov Združenega kraljestva in Irske do VIS bi bilo ob njunem sedanjem sodelovanju pri izvajanju schengenskega pravnega reda potrebno skleniti sporazum med Skupnostjo in tema državama članicama, ki bi ga po potrebi dopolnili drugi predpisi, ki opredeljujejo pogoje in postopke za tak dostop.

[…]".

II – Postopek pred Sodiščem

13. Združeno kraljestvo s tožbo, ki je bila v sodnem tajništvu vložena 10. novembra 2008, zahteva razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa, ker je bila z njim ta država članica izključena iz postopka njegovega sprejetja.

14. Svet ob podpori Komisije predlaga, naj se tožba zavrne, ker ni utemeljena.

15. Stranki sta bili zaslišani na obravnavi 14. aprila 2010. Tudi Kraljevina Španija je ob tej priložnosti predstavila svoja ustna stališča v podporo predlogom Sveta.

III – Predhodne ugotovitve

16. Pred podrobnejšo preučitvijo trditev strank in presojo glede njihove utemeljenosti je treba predhodno natančno opredeliti predmet spora. Obstajajo namreč dejavniki, o katerih se je med postopkom sicer razpravljalo, vendar pa niso predmet spora med strankama.

17. Prvič, ni sporno, da Združeno kraljestvo ne sodeluje v tistem delu schengenskega pravnega reda, ki se nanaša na vizume in obsega zlasti VIS.

18. Drugič, vsi udeleženci v postopku soglašajo, da je pravna podlaga, uporabljena za sprejetje izpodbijanega sklepa, pravilna (kot je že bilo navedeno, gre za člena 30 EU in 34 EU).

19. S pravnega stališča se edini vidik, o katerem se stranki ne strinjata in ki ga bo torej moralo pojasniti Sodišče, nanaša na vprašanje, ali je opredelitev izpodbijanega sklepa, v skladu s katero gre za akt, ki razvija schengenski pravni red glede vizumov, pravilna ali ne.

IV – Trditve strank

A – *Stališče Združenega kraljestva*

20. Združeno kraljestvo v skladu s členom 35(6) EU predlaga razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa zaradi bistvenih kršitev postopka in/ali Pogodbe. Temeljno izhodišče Združenega kraljestva je zlasti, da navedeni sklep ne pomeni razvoja skupne politike glede vizumov, ampak da gre za ukrep, ki se nanaša na policijsko sodelovanje, kar naj bi med drugim potrjevala pravna podlaga, ki jo je Svet uporabil za njegovo sprejetje.

21. Združeno kraljestvo priznava, da v skladu s sodno prakso Sodišča ne bi imelo nobene pravice do udeležbe pri sprejetju izpodbijanega sklepa, če bi bilo treba tega opredeliti

kot ukrep za razvoj schengenskega pravnega reda glede vizumov. Vendar meni, da je treba to možnost izključiti in da bi moralo biti zato Združenemu kraljestvu dovoljeno, da sodeluje pri sprejetju navedenega akta.

22. Združeno kraljestvo navaja, da naj bi prav Komisija v prvotnem predlogu sklepa tej državi članici priznala pravico do udeležbe v postopkih dostopa do VIS iz razlogov, povezanih s preprečevanjem terorizma in drugih hudih kaznivih dejanj ter z bojem proti tem.

23. Kot je pojasnjeno v sodni praksi Sodišča, je treba za opredelitev, na katero področje schengenskega sodelovanja spada izpodbijani sklep, upoštevati njegov cilj in vsebino. Združeno kraljestvo meni, da niti cilj niti vsebina izpodbijanega sklepa nista v ničemer povezana s politiko glede vizumov, saj je edini namen tega akta omogočiti učinkovitejši boj proti nekaterim oblikam kriminala.

Če bi bilo izpodbijani sklep res mogoče povezati z vizumi, bi morala biti njegova pravna podlaga določena v okviru naslova IV tretjega dela Pogodbe ES.

25. Združeno kraljestvo nazadnje priznava, da bi morebitno sprejetje njegovega predloga lahko povzročilo težave v zvezi z udeležbo Islandije, Norveške in Švice v sistemu, ki je bil vzpostavljen z izpodbijanim sklepom. Te države so namreč udeležene pri schengenskemu sodelovanju glede vizumov, ne pa pri policijskem sodelovanju. Združeno kraljestvo kljub temu meni, da, prvič, morebitne posledice za tretje države, ki bi izhajale iz pravne kvalifikacije izpodbijanega sklepa, ne morejo spremeniti nujno objektivne narave same kvalifikacije. Drugič, ta država članica izjavlja, da je povsem naklonjena in odprta za iskanje rešitve, ki bi navedenim tretjim državam vsekakor omogočila udeležbo v sistemu.

B – *Stališče Sveta*

24. Odločitev Sveta, da bo izpodbijani sklep obravnaval kot del razvoja schengenskega pravnega reda glede vizumov, naj bi bila nepravilna zaradi temeljnega protislovja: Svet naj namreč ne bi mogel za pravno podlago uporabiti členov iz naslova VI Pogodbe EU, ki se nanašajo na policijsko sodelovanje, in hkrati za namene sprejetja sklepa tega opredeliti kot ukrep, povezan s politiko vizumov.

26. Svet v celoti oporeka trditvam Združenega kraljestva.

27. Svet predhodno navaja, da ima Združeno kraljestvo na podlagi veljavnega

zakonodajnega okvira že možnost pridobiti dostop do podatkov, vsebovanih v VIS, in sicer na podlagi Okvirnega sklepa 2006/960/PNZ[10]: edina razlika je, da je v veljavnem sistemu ta dostop posreden, medtem ko bi želelo Združeno kraljestvo z udeležbo pri izpodbijanem sklepu pridobiti neposreden dostop.

28. Svet ugovarja trditvi Združenega kraljestva, da so bili postopki sprejetja izpodbijanega sklepa protislovni. Meni namreč, da dejstvo, da je pravna podlaga za sklep v naslovu VI Pogodbe EU, in ne v naslovu IV Pogodbe EU, nikakor ni pomembna za opredelitev, ali je izpodbijani sklep del razvoja schengenskega pravnega reda v okviru politike vizumov ali ne. Nobena določba naj namreč ne bi nalagala nujne zveze med izbrano pravno podlago in schengenskim pravnim redom, na katerega se nanaša neki ukrep.

29. Cilj, ki mu sledi izpodbijani sklep, naj bi bil prav dopolniti ureditev VIS z nekaterimi posebnimi pravili za dostop do podatkovne zbirke za namene preprečevanja kriminala in boja proti temu. Zato naj bi bila izbira pravne podlage pravilna, saj je v členu 30(1)(b) EU določeno sodelovanje, ki vključuje „zbiranje, hrambo, obdelavo, analizo in izmenjavo koristnih informacij […], zlasti prek Europola“.

30. Svet oporeka pristopu, ki ga predlaga Združeno kraljestvo, v skladu s katerim naj bi bili merili preverjanja, kateremu sektorju schengenskega pravnega reda pripada ukrep, ki ga je treba uvrstiti, samo njegova vsebina in cilj. Sodna praksa Sodišča s tega področja naj ne bi zahtevala take enotnosti pristopa. Svet nasprotno meni, da je treba poleg vsebine in cilja ukrepa nujno upoštevati tudi merilo skladnosti schengenskega pravnega reda. To merilo je bilo na primer poudarjeno v Sklepu 2000/365/ES.

31. Svet trdi, da je izpodbijani sklep povezan z ureditvijo o VIS tako s funkcionalnega kot z vsebinskega vidika. Dejstvo, da se pravna podlaga izpodbijanega sklepa razlikuje od tiste, na kateri temelji ureditev o VIS, naj ne bi imelo nobenega vpliva na možnost, da se zadevni ukrep obravnava kot razvoj in dopolnitev ureditve o VIS. Svet priznava, da za izpodbijani sklep, upoštevan posamič, ne bi bilo mogoče šteti, da je povezan s schengenskimi sporazumi, vendar je pomembno, da je ta sklep objektivno povezan z določbami, ki se nanašajo na VIS. Poleg tega je treba upoštevati, da VIS v nasprotju z razlago, za katero

10 – Okvirni sklep Sveta 2006/960/PNZ z dne 18. decembra 2006 o poenostavitvi izmenjave informacij in obveščevalnih podatkov med organi kazenskega pregona držav članic Evropske unije (UL L 386, str. 89).

se zdi, da jo zagovarja Združeno kraljestvo, ni sistem, ki bi imel dva ločena cilja, to je vodenje vizumske politike na eni strani in preprečevanje ter zatiranje kriminala na drugi strani. Svet poudarja, da ima VIS samo en glavni cilj, in sicer omogočiti izmenjavo podatkov o vstopnih vizumih med nacionalnimi organi, pooblaščenimi za priseljevanje in nadzor nad vstopi: možnost dostopa do tega sistema za policijske namene je treba šteti kot drugotno in dodatno glede na glavni cilj. Svet meni, da je poleg tega pomembno, da je dostop za policijske namene omejen na vpogled v podatkovni sistem in da ne vključuje možnosti vnašanja ali spreminjanja podatkov VIS.

32. Svet navaja še, da bi bile – če bi sledili stališču Združenega kraljestva – Islandija, Norveška in Švica izključene iz področja uporabe zadevnega sklepa: to bi privedlo do paradoksalne posledice, saj te tretje države, ki polnopravno sodelujejo pri vodenju in uporabi VIS, do tega sistema ne bi imele dostopa za namene preprečevanja in zatiranja kaznivih dejanj. S tega vidika bi bil položaj navedenih držav manj ugoden kot položaj držav (Združeno kraljestvo in Irska), ki pri VIS ne sodelujejo.

C – *Stališče Komisije in Kraljevine Španije*

33. Komisija je intervenirala v postopku v podporo Svetu, s trditvami katerega soglaša. Vztraja zlasti pri načelu skladnosti schengenskega pravnega reda in pri trditvi, da VIS ni mogoče obravnavati kot sistem z dvema ciljema.

34. Glede prvotnega predloga, na podlagi katerega je bil nato sprejet izpodbijani sklep, pa Komisija pojasnjuje, da v tem predlogu ni upoštevala možnosti, da bi se ukrep v celoti uporabljal za Združeno kraljestvo: predlog se je namreč omejeval na možnost posrednega dostopa za Združeno kraljestvo in Irsko.

35. Kraljevina Španija, ki je predložila samo ustna stališča, prav tako trdi, da je stališče Sveta pravilno. Ta država članica zlasti meni, da bi bilo mogoče izpodbijani sklep, čeprav bi ga preučili na podlagi meril vsebine in cilja, kljub temu obravnavati kot del razvoja schengenskega pravnega reda glede vizumov: vsebina in cilj izpodbijanega sklepa se namreč nanašata samo na nekatere postopke dostopa do podatkovne zbirke, ki – kar ni sporno – spada v sektor okrepljenega schengenskega sodelovanja, pri katerem Združeno kraljestvo ni udeleženo.

V – Presoja

A – *Uvodne ugotovitve*

1. Predlog Združenega kraljestva

36. Združeno kraljestvo je predlog, ki ga je naslovilo na Sodišče, oblikovalo razmeroma neobičajno. Ta država članica namreč po eni strani zahteva razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa. Po drugi strani pa Sodišču predlaga, naj njegove določbe ohrani v veljavi, razen tistih, ki se nanašajo na izključitev Združenega kraljestva iz udeležbe v postopkih dostopa do VIS, ki jih določa ta sklep.

37. S formalnega stališča bi lahko drugi del predloga Združenega kraljestva razumeli kot zahtevo, predloženo v skladu s členom 231 ES, naj se ohranijo nekateri učinki izpodbijanega sklepa do novega posega zakonodajalca.

38. Združeno kraljestvo je na obravnavi zatrjevalo, da je treba za njegov predlog, naj se nekateri učinki Sklepa ohranijo v veljavi, dejansko šteti, da se nanaša na celoten izpodbijani sklep. Namen take ohranitve v veljavi naj bi bil torej samo omogočiti nadaljevanje obstoječega sistema brez kakršne koli spremembe, dokler ne bi Svet sprejel novega sklepa.

39. Ugotavljam, da obstaja neka nedoslednost med predlogom, ki ga je Združeno kraljestvo navedlo v tožbi (glej zlasti točko 116(b)), in trditvami, ki jih je predstavilo na obravnavi. V tožbi se namreč predlog v zvezi z ohranitvijo veljavnosti določb izpodbijanega sklepa izrecno nanaša na tiste dele tega sklepa, ki Združenega kraljestva ne izključujejo iz dostopa do VIS za policijske namene, zato se zdi, da ta država članica dejansko zahteva, naj se ji začasno omogoči takojšen dostop do te podatkovne zbirke. Na obravnavi pa je Združeno kraljestvo, kot je navedeno zgoraj, priznalo, da bi lahko njegovi policijski organi tudi ob razglasitvi ničnosti Sklepa pridobili pravico do neposrednega dostopa do podatkovne zbirke o vizumih samo po sprejetju nove odločbe.

40. Vendar se mi zdi to vprašanje razmeroma drugotnega pomena. Objektivni pogoji, ki so potrebni za razglasitev samo delne ničnosti izpodbijanega sklepa, namreč ne obstajajo, zato niso izpolnjeni niti tisti, ki bi omogočili, da se začasno ohranijo v veljavi samo nekateri deli tega sklepa.

41. Spomniti je treba, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča razglasitev delne ničnosti akta mogoča samo toliko, kolikor se ta nanaša na „ločljive“ dele akta, in pod

pogojem, da razglasitev delne ničnosti ne vpliva na spremembo bistva samega akta.[11]

42. V obravnavani zadevi pa se napake, ki jih očita Združeno kraljestvo, ne nanašajo samo na en poseben del izpodbijanega sklepa, ampak na ta sklep kot celoto. Odločitev o tem, ali bo nekaterim državam članicam dovoljena udeležba pri sprejetju nekega akta ali ne, gotovo ni tak del akta, ki bi ga bilo mogoče brez težav ločiti od drugih njegovih delov. Očitno je namreč, da bi morala imeti Združeno kraljestvo in Irska, če bi bilo treba šteti, da imata pravico do udeležbe pri sprejetju izpodbijanega sklepa, pravico/dolžnost, da se izrečeta in glasujeta o tem ukrepu v celoti. Kot je v pisnih stališčih pravilno poudaril Svet, bi morebitna nezakonitost te vrste nalagala ponovno obravnavo celotnega izpodbijanega sklepa. Povedano drugače, zakonodajalec Unije bi moral tako rekoč znova izpeljati postopek vse od začetka.

43. Zato bi lahko Sodišče, če bi sprejelo trditve Združenega kraljestva, odločilo samo, da se izpodbijani sklep razglasi za ničen v celoti.

11 – Sodba z dne 11. decembra 2008 v zadevi Komisija proti Département du Loiret (C-295/07 P, ZOdl., str. I-9363, točki 105 in 106 in navedena sodna praksa).

2. Prvotni predlog Komisije

44. Kot je že bilo navedeno, Združeno kraljestvo trdi, da je bila v prvotnem predlogu Komisije za sprejetje izpodbijanega sklepa za policijske organe Združenega kraljestva predvidena možnost dostopa do podatkov. To naj bi po mnenju te države članice dokazovalo, da je njeno stališče pravilno, saj naj bi tak predlog potrjeval, da izpodbijanega sklepa ni mogoče šteti za del razvoja schengenskega pravnega reda glede vizumov.

45. V zvezi s tem ugotavljam predvsem, da je očitno, da preučitev prvotnega predloga Komisije kljub temu ni upoštevna za presojo o morebitni nezakonitosti izpodbijanega sklepa, čeprav bi lahko Komisija zagotovila elemente, ki bi lahko prispevali k razjasnitvi konkretnih okoliščin te zadeve.

46. Najpomembnejši dejavnik, ki ga je treba upoštevati, se nanaša na drugi vidik. Predlog Komisije se je namreč glede na izpodbijani sklep umeščal v okvir popolnoma drugačnega izhodišča. V njem je bilo poleg neposrednega dostopa do VIS za policijske organe držav iz schengenskega območja predvideno tudi oblikovanje skupne podatkovne zbirke z združitvijo zbirk držav, udeleženih v VIS, po eni strani, in držav članic, ki niso udeležene v VIS (Združeno kraljestvo in Irska), po drugi strani. Zato je povsem logično, da je zadevni predlog izhajal iz stališča, da mora biti tudi Združeno kraljestvo udeleženo pri sprejetju

sklepa, saj bi morala tudi ta država članica zagotoviti dostop do svoje podatkovne zbirke o vizumih.

47. Poleg tega je treba opozoriti, da Komisija tudi v prvotnem predlogu za države članice, ki niso udeležene v VIS, ni predvidevala možnosti neposrednega dostopa do te podatkovne zbirke: v členu 6 predloga je namreč navedeno, da naj bi šlo za posreden dostop, ki bi temeljil na predložitvi prošnje prek organa ene izmed držav, udeleženih v VIS.

48. Izpodbijani sklep je tako rekoč izraz zmanjšanja ambicij, ki so bile vsebovane v prvotnem predlogu Komisije: gre namreč za odločbo, ki obravnava samo dostop do VIS za potrebe dejavnosti preiskovanja in pregona kaznivih dejanj ter ne vsebuje nobene določbe o izmenjavi podatkov med državami, ki so udeležene v VIS, in tistimi, ki v njem niso udeležene.

49. Skratka, zdi se mi, da iz preučitve prvotnega predloga Komisije ne izhaja noben dejavnik, ki bi bil odločilen za presojo o zakonitosti izpodbijanega sklepa.

B – *Opredelitev izpodbijanega sklepa*

50. Težava, ki jo mora rešiti Sodišče v obravnavani zadevi, se nanaša izključno na vprašanje, ali je izpodbijani sklep mogoče šteti za akt, ki razvija schengenski pravni red s področja vizumov, ali ne.

51. Udeleženci v postopku se strinjajo, da bi bila ob pritrdilnem odgovoru izključitev Združenega kraljestva iz udeležbe pri sprejetju izpodbijanega sklepa pravilna. V sodni praksi Sodišča je namreč nedvoumno potrjeno, da imajo pravico do udeležbe pri ukrepu, ki se nanaša na enega izmed sektorjev schengenskega pravnega reda, izključno tiste države članice, ki sodelujejo v tem sektorju. To je Sodišče ugotovilo v dveh sodbah, ki sta bili razglašeni 18. decembra 2007 in se prav tako nanašata na spor med Združenim kraljestvom in Svetom.[12]

52. V teh sodbah je Sodišče za opredelitev, ali je ukrep povezan s schengenskim pravnim redom ali ne, *po analogiji* uporabilo merila, ki se upoštevajo pri izbiri pravne podlage akta Unije. Sodišče je ugotovilo zlasti, da mora „opredelitev akta Skupnosti kot predlog ali pobuda, ki temelji na schengenskem pravnem redu […] temeljiti na objektivnih dejstvih, ki

12 – Sodbi z dne 18. decembra 2007 v zadevi Združeno kraljestvo proti Svetu (C-77/05, ZOdl., str. I-11459, točka 62) in z dne 18. decembra 2007 v zadevi Združeno kraljestvo proti Svetu (C-137/05, ZOdl., str. I-11593, točka 50).

jih je mogoče sodno preskusiti, med katerimi sta zlasti cilj in vsebina akta“.[13]

53. V obravnavani zadevi bi Združeno kraljestvo, če bi bilo treba upoštevati samo cilj izpodbijanega sklepa, najverjetneje doseglo razglasitev ničnosti, ki jo predlaga. Kot namreč dokazuje tudi izbira pravne podlage, za katero se je odločil Svet (spomnim naj, da gre za določbe iz naslova VI Pogodbe EU), je namen tega sklepa uresničiti cilj, ki je gotovo značilen za akte policijskega sodelovanja. Tudi Svet priznava obstoj te okoliščine.

54. Drugačen in v nekem smislu manj jasen pa je odgovor glede vsebine akta. Ker obsega izpodbijani sklep več določb, ki omogočajo dostop do VIS za policijske namene, bi lahko šteli, da tudi preučitev na podlagi merila, ki se nanaša na vsebino ukrepa, podpira sklep, da ga je treba opredeliti kot ukrep, ki se umešča v okvir naslova VI Pogodbe EU.

55. Vendar je treba ugotoviti, da izpodbijani sklep konkretno ne obravnava izmenjave osebnih podatkov za policijske namene *na splošno*.[14] Nasprotno, določa postopke za izvedbo – izjemoma in samo ob obstoju posebnih okoliščin – dostopa za policijske namene do podatkovne zbirke (VIS), ki ni bila vzpostavljena za take potrebe. Vsi udeleženci v postopku se strinjajo, da je redna uporaba VIS večinoma povezana s kontrolo na mejnih prehodih in nadzorom nad vstopi, in ne s preprečevanjem ali zatiranjem kriminala. Povedano drugače, zakonodajalec se je odločil, da bo izpodbijani sklep opredelil preprosto kot *ukrep upravljanja VIS*, ki omogoča, da se ta sistem v nekaterih primerih uporabi tudi za namene, drugačne od tistih, za katere se uporablja po navadi.

56. Zato obsega vsebina izpodbijanega sklepa bolj in še prej kot skupino določb, ki so namenjene izvajanju sodelovanja na področju policije, celoto ukrepov, ki se nanašajo na upravljanje VIS, to je podatkovne zbirke o vizumih, ki je vzpostavljena na podlagi naslova IV Pogodbe ES in je del sektorja okrepljenega schengenskega sodelovanja, pri katerem Združeno kraljestvo ne sodeluje.

57. Uporaba po analogiji meril, ki se upoštevajo za opredelitev pravne podlage akta,

13 – Zgoraj v opombi 12 navedena sodba Združeno kraljestvo proti Svetu (točka 77). Sodišče je v tej točki navedlo tudi nekaj „klasičnih“ sodb v zvezi z izbiro pravne podlage: sodbe z dne 11. junija 1991 v zadevi Komisija proti Svetu, imenovana „Titanov dioksid“ (C-300/89, Recueil, str. I-2867, točka 10); z dne 13. septembra 2005 v zadevi Komisija proti Svetu, (C-176/03, ZOdl., str. I-7879, točka 45) in z dne 23. oktobra 2007 v zadevi Komisija proti Svetu (C-440/05, ZOdl., str. I-9097, točka 61).

14 – Kot sem že navedel, je sistem s takim ciljem že obstajal, vzpostavljen pa je bil z zgoraj v opombi 10 navedenim sklepom 2006/960/PNZ: vendar je na podlagi tega sistema dostop do informacij samo posreden, in ne neposreden, kot je določeno v izpodbijanem sklepu.

torej ne omogoča nedvoumnega odgovora na vprašanje, ali je izpodbijani sklep mogoče opredeliti kot del razvoja schengenskega pravnega reda glede vizumov ali ne.

58. Poleg tega menim, da na splošno ugotovitev o cilju in vsebini sklepa, ki ni povezana s posebnimi okoliščinami in je samo abstraktna, ne zadošča, kadar se vprašanje ne nanaša na izbiro pravne podlage, ampak – kot v obravnavani zadevi – na povezavo s schengenskim pravnim redom.

59. Treba je namreč ugotoviti, prvič, da se Sodišče, kot sem že navedel, v zvezi s tem ni sklicevalo samo in preprosto na svojo sodno prakso, ki se nanaša na izbiro pravne podlage. Sodišče je izrecno zatrdilo, da je merila v zvezi z izbiro pravne podlage uporabilo *po analogiji*: zato ni samo po sebi umevno, da je treba postopati enako.

60. Drugič, niti v sodni praksi, ki se nanaša na izbiro pravne podlage, ni navedeno, da je treba upoštevati *izključno* vsebino in cilj akta. Iz te sodne prakse nasprotno izhaja, da mora opredelitev temeljiti na objektivnih dejavnikih, ki omogočajo, da se izbire zakonodajalca sodno preizkusijo. Med te objektivne dejavnike po navadi spadata dva, ki ju Sodišče pogosto navaja, in sicer vsebina in cilj: vendar pa nikakor ne gre za edina možna dejavnika, ki ju je treba upoštevati.[15]

61. Zdi se mi, da obstaja v obravnavani zadevi še en objektiven dejavnik, ki ga je treba upoštevati: kot je navedeno zgoraj, se izpodbijani sklep *z materialnega vidika* nanaša na podatkovno zbirko (VIS), vzpostavljeno v okviru schengenskega sodelovanja znotraj sektorja (vizumskega), pri katerem Združeno kraljestvo ni udeleženo. Ta dejavnik brez kakršnega koli dvoma kaže na obstoj tesne povezave med izpodbijanim sklepom in schengenskim sodelovanjem glede vizumov.

62. Tretjič, Sodišče je spomnilo, da – kot izhaja tudi iz ustaljene sodne prakse – se določbe ne smejo nikoli razlagati ločeno, ampak vedno znotraj posebnega konteksta, v katerega se umeščajo.[16]

63. Četrtič in nazadnje, povsem posebna lastnost schengenskega sodelovanja – ker gre za okrepljeno sodelovanje, ki se nanaša samo na nekatere države članice Unije – zahteva upoštevanje dodatnega načela, to je načela celovitosti in skladnosti schengenskega

15 – Glej na primer sodbo z dne 26. marca 1987 v zadevi Komisija proti Svetu (45/86, Recueil, str. 1493, točka 11); zgoraj v opombi 13 navedeno sodbo „Titanov dioksid“ (točka 10) in sodbo z dne 12. novembra 1996 v zadevi Združeno kraljestvo proti Svetu (C-84/94, Recueil, str. I-5755, točka 25). Poleg tega glej mnenje 2/00, predstavljeno 6. decembra 2001 (Recueil, str. I-9713, točka 22).

16 – Zgoraj v opombi 12 navedena sodba Združeno kraljestvo proti Svetu (točka 55).

pravnega reda.[17] To načelo je vsebovano zlasti v drugi uvodni izjavi zgoraj navedenega sklepa 2000/365/ES.[18]

64. Tudi v sodni praksi Sodišča, ki stališča o tem sicer ni zavzelo izrecno, je upoštevana potreba, da se preprečita razkosanje in izroditev schengenskega pravnega reda z dopuščanjem „enostavnih“ oblik sodelovanja držav članic, ki niso popolnoma udeležene pri schengenskemu sodelovanju. Sodišče je zlasti zatrdilo, da morajo biti ukrepi, ki razvijajo schengenski pravni red, „v skladu z določbami, ki jih izvajajo ali razvijajo, tako da predpostavljajo odobritev tako teh določb kot načel, ki so njihova podlaga“.[19]

65. Navedeni odlomek pa se ne nanaša na položaj, ki bi bil enak obravnavanemu: Sodišče se je namreč pri tem opiralo na izhodišče, da je ukrep, ki je bil predmet preučitve, brez dvoma del razvoja schengenskega pravnega reda, medtem ko je v obravnavani zadevi vprašljiva prav taka opredelitev. Vendar menim, da ta odlomek dobro podpira sklep, da je treba preprečiti, da bi schengenski pravni red postal predmet takih razlag, katerih posledica bi bila spreminjanje – na videz površinsko, v resnici pa pomembno – njegovih lastnosti in obsega.[20]

66. Menim, da načelo celovitosti in skladnosti schengenskega pravnega reda na splošno zahteva, da se kot del razvoja tega pravnega reda šteje *vsak ukrep, ki konkretno brez njega ne bi mogel obstajati*. V obravnavani zadevi dostop do podatkov VIS predpostavlja, kot je povsem očitno, obstoj tega sistema, ki temelji izključno na schengenskem sodelovanju glede vizumov.

67. Na podlagi načela celovitosti in skladnosti je torej mogoče ugotoviti, da je treba izpodbijani sklep obravnavati kot ukrep, ki razvija schengenski pravni red glede vizumov.

68. Prišli smo torej do položaja, v katerem da uporaba različnih meril za razlago dva nasprotna rezultata. Preučitev cilja izpodbijanega sklepa po eni strani podpira ugotovitev,

17 – V zvezi s tem načelom glej sklepne predloge, ki jih je 10. julija 2007 predstavila generalna pravobranilka Verica Trstenjak za zgoraj v opombi navedeno sodbo Združeno kraljestvo proti Svetu, C-137/05 (točke od 108 do 112 sklepnih predlogov).

18 – V tej uvodni izjavi je navedeno zlasti, da je „schengenski pravni red zasnovan in deluje kot celota, ki jo morajo popolnoma sprejeti in uporabljati vse države, ki podpirajo načelo odprave kontrole oseb na svojih notranjih mejah“.

19 – Zgoraj v opombi 12 navedena sodba Združeno kraljestvo proti Svetu (točka 61).

20 – O lastnosti pojma skladnosti v pravu glej sklepne predloge, ki sem jih predstavil 5. marca 2009 za sodbo z dne 11. junija 2009 v zadevi X (C-429/07, ZOdl., str. I-4833; točka 28 in opomba 6 sklepnih predlogov).

da ga je treba opredeliti kot „običajen“ ukrep policijskega sodelovanja. Po drugi strani pa iz uporabe načela celovitosti in skladnosti schengenskega pravnega reda izhaja, da ga je treba šteti za ukrep, ki razvija okrepljeno sodelovanje glede vizumov in torej schengenski pravni red. Preučitev vsebine izpodbijanega sklepa pa lahko, kot sem navedel, privede bodisi do prve bodisi do druge opredelitve.

69. Zato je treba določiti merilo, ki bo omogočilo, da prevlada prva ali druga možnost.

70. Menim, da poseben položaj v obravnavani zadevi ne dopušča uporabe po analogiji tistih meril, ki jih je glede izbire pravne podlage opredelilo Sodišče za primere, v katerih obstaja negotovost, katera izmed dveh možnosti je pravilna.

71. Prvič, ni namreč mogoče uporabiti načela, v skladu s katerim je treba, kadar za neki akt Unije obstaja več možnih pravnih podlag, uporabiti tisto podlago, ki ustreza glavnemu cilju, ki mu sledi akt.[21] To načelo se uporabi – kot jasno izhaja iz opredelitve Sodišča – samo, če obstaja več možnih pravnih podlag zaradi več različnih ciljev, ki jim sledi predpis, ki ga je treba opredeliti. V obravnavani zadevi pa se težava ne nanaša toliko na obstoj več *ciljev*, ampak na nasprotujoči si rezultat, ki ga da uporaba dveh različnih *meril* za opredelitev predpisa (merilo cilja po eni strani in merilo celovitosti in skladnosti schengenskega pravnega reda po drugi strani).

72. Drugič, uporabiti ni mogoče niti načela – za katerega je Sodišče v sodni praksi poleg tega priznalo, da je izjemno – ki dopušča možnost, da se ukrep opre na različni pravni podlagi.[22] V obravnavani zadevi bi namreč uporaba obeh navedenih meril privedla do dveh med seboj nezdružljivih rezultatov. Ni si mogoče zamisliti, da bi lahko bil neki akt hkrati sprejet kot redni ukrep policijskega sodelovanja in kot ukrep za razvoj schengenskega pravnega reda glede vizumov: gre namreč za položaja, ki se po definiciji nanašata na različni skupini držav (države članice Unije v prvem primeru in samo del držav članic Unije ter nekatere tretje države v drugem primeru).

21 – Glej sodbo z dne 20. maja 2008 v zadevi Komisija proti Svetu (C-91/05, ZOdl., str. I-3651, točka 73 in navedena sodna praksa).

22 – Glej na primer sodbi z dne 11. septembra 2003 v zadevi Komisija proti Svetu (C-211/01, Recueil, str. I-8913, točka 40) in z dne 10. januarja 2006 v zadevi Komisija proti Svetu (C-94/03, ZOdl., str. I-1, točka 36).

73. Zdi se mi, da je treba možno rešitev te težave poiskati ob upoštevanju nekakšne „specifične teže“ meril, ki si med seboj nasprotujeta. Gre za merili, ki sta načeloma enako pomembni in enakovredni, vendar ju je mogoče razvrstiti tudi hierarhično, če na podlagi posebnih okoliščin vsakega posameznega položaja ugotovimo, da eno prevlada nad drugim. Razmišljanje, ki mu moramo slediti, je dejansko enako tistemu, ki ga je upoštevalo Sodišče za opredelitev pravne podlage akta, kadar vsebuje različni sestavini: v takih primerih je treba uporabiti tisto pravno podlago, ki je povezana z glavno sestavino. V obravnavani zadevi mora izmed dveh meril prevladati tisto, za katero se v posebnih okoliščinah zdi, da je ustreznejše glede na vsebino akta, ki je predmet spora.

74. V tej zadevi se merilo cilja opira na „policijsko“ funkcijo izpodbijanega sklepa. Merilo celovitosti in skladnosti schengenskega pravnega reda pa se nanaša na materialne sestavine zadevnega akta, ki uporablja podatkovno zbirko (VIS), vzpostavljeno za vodenje vizumov.

75. Menim, da je v konkretnem položaju, ki ga mora preučiti Sodišče v tem postopku, teža „schengenske sestavine“, to je podatkovne zbirke VIS, večja od teže, ki jo ima „sestavina policijskega sodelovanja“, saj je njena lastnost dodatna in hkrati odvisna od prve. In to prav zato, ker je izpodbijani sklep glede na stališče, ki ga je izbral zakonodajalec, predvsem ukrep upravljanja podatkovne zbirke VIS. Povedano drugače, vsebina izpodbijanega sklepa ni samo celota pravil, namenjenih preprečevanju in zatiranju kaznivih dejanj, ampak tudi in predvsem celota pravil, ki se nanašajo na iskanje podatkov v VIS.

76. V zvezi s tem ne smemo zanemariti dejstva, da Združeno kraljestvo v sedanjem položaju ne bi moglo neposredno dostopati do VIS niti, če bi mu bila ta možnost priznana, kar je na obravnavi potrdila tudi ta država članica. Združeno kraljestvo namreč ne razpolaga s potrebno infrastrukturo (to je s „fizično“ povezavo z VIS). Te infrastrukture pa prav gotovo ne bi bilo mogoče vzpostaviti na podlagi izpodbijanega sklepa: ta namreč ne vsebuje nobene določbe s tehničnega vidika, s čimer se potrjuje njegova samo dodatna narava glede na skupino pravil, ki urejajo VIS in so sprejeta na podlagi naslova IV Pogodbe ES.

77. Kot je Svet večkrat poudaril v pisnih stališčih, bi – če bi izpodbijani sklep opredelili kot „običajen“ ukrep policijskega sodelovanja – to privedlo do paradoksalne posledice, saj bi dostop do VIS za namene preprečevanja in pregona nekaterih hudih kaznivih dejanj omogočili državam (Združenemu kraljestvu in Irski), ki ne prispevajo k upravljanju te podatkovne zbirke, medtem ko bi pravico do

dostopa odrekli državam (Švici, Norveški in Islandiji), ki prispevajo k upravljanju in financiranju VIS, ki ga vsakodnevno uporabljajo za svoje „redne“ potrebe (to je predvsem za nadzor meja).

78. Združeno kraljestvo se trudi, da bi izpodbijani sklep predstavilo kot ukrep za izmenjavo informacij, pri čemer trdi, da bi Združeno kraljestvo in Irska, če bi lahko pri njem sodelovala, zagotovila podatke, s katerimi razpolagata glede vizumov. Vendar menim, da vsebuje tako razmišljanje napako v izhodišču. Bilo bi namreč pravilno, če bi zakonodajalec izpodbijani sklep dejansko oblikoval kot ukrep za izmenjavo podatkov, tako kot je to prvotno predlagala Komisija. Ker pa gre, kot je že bilo pojasnjeno, pri izpodbijanem sklepu samo za ukrep upravljanja in organiziranja podatkovne zbirke VIS, menim, da je pravilnejše izhodišče, ki pravico do sprejetja takega ukrepa omejuje na subjekte, ki so tako podatkovno zbirko oblikovali in jo upravljajo.

79. Seveda je povsem zaželena združitev v skupno zbirko – vsaj za nekatere namene – informacij glede vizumov, ki so vsebovane v VIS po eni strani in v ustreznih podatkovnih zbirkah Združenega kraljestva ter Irske po drugi strani. Vendar bo to mogoče opraviti samo na podlagi izhodišča, ki bo povsem drugačno od izhodišča izpodbijanega sklepa, in sicer z ukrepom, ki bo posebej namenjen združitvi ali izmenjavi zadevnih podatkov.

C – Pravna podlaga, ki jo je izbral Svet

80. Nazadnje pa je treba rešiti še eno težavo, ki je ne smemo zanemariti in se morda nanaša na najobčutljivejše in najtežje vprašanje te zadeve. V mislih imam morebitno vlogo, ki jo je treba priznati pravni podlagi, ki jo je Svet izbral za sprejetje zadevnega akta.

81. Podrobneje, kot izhaja iz povzetka trditev strank, Združeno kraljestvo vztraja, da uporaba pravne podlage, ki spada v naslov VI Pogodbe EU, dokazuje, da izpodbijani sklep ni del razvoja schengenskega pravnega reda glede vizumov, ampak ukrep policijskega sodelovanja, udeležba pri katerem bi morala biti zato dovoljena tudi Združenemu kraljestvu.

82. Trditev, predstavljena v zgornji točki, v bistvu izhaja iz stališča, da obstaja

nezdružljivost med dejstvom, da je neki sklep utemeljen na določbah iz naslova VI Pogodbe EU, in njegovo opredelitvijo, v skladu s katero gre za ukrep, ki razvija schengenski pravni red glede vizumov.

83. Vendar je treba spomniti, da obsega schengenski pravni red tudi ukrepe, ki se nanašajo na policijsko sodelovanje.[23] Res je sicer, da je Združeno kraljestvo vsaj deloma udeleženo pri tem sektorju schengenskega sodelovanja, medtem ko to ne velja za področje vizumov,[24] vendar to dokazuje, da policijski ukrep sam po sebi ne more spadati na področje schengenskega sodelovanja in da ne obstaja nobena načelna ovira, ki bi preprečevala, da se sklep, utemeljen na določbah iz naslova VI Pogodbe EU, opredeli kot ukrep, ki spada v schengenski pravni red.

84. Dejstvo, da sta za pravno podlago izpodbijanega sklepa izbrana člena 30 EU in 34 EU, torej ne izključuje možnosti, da se sklep opredeli kot del razvoja schengenskega pravnega reda.

85. Vendar Združeno kraljestvo nasprotuje temu, da je izpodbijani sklep mogoče opredeliti kot ukrep *razvoja schengenskega pravnega reda glede vizumov*, in ne trditvi, da gre za ukrep, ki razvija schengenski pravni red na splošno. V zvezi s tem in glede na zgoraj navedena pojasnila ugotavljam, da to, da se cilj ukrepa nanaša na „policijske“ namene, ne zanika dejstva, da gre z vsebinskega vidika predvsem za odločbo v zvezi s postopki upravljanja VIS.

86. Poleg tega je treba upoštevati, da Združeno kraljestvo ni samodejno udeleženo niti pri tistih schengenskih ukrepih, ki se nanašajo na policijsko sodelovanje. Njegova udeležba je omejena na primere, v katerih je izrecno določena.

87. Zato menim, da je izbira Sveta, da bo izpodbijani sklep hkrati opredelil kot ukrep razvoja schengenskega pravnega reda glede vizumov in kot akt, utemeljen na določbah iz naslova VI Pogodbe EU, pravilna, čeprav ni običajna. Izpodbijani sklep je ukrep, ki spada v schengensko sodelovanje in katerega pravna podlaga so določbe Unije o policijskem sodelovanju. Ker pa je izpodbijani sklep akt, ki se nanaša na upravljanje VIS, ga sprejmejo „države VIS“. Menim torej, da je treba tožbo Združenega kraljestva zavrniti.

23 – Glej na primer člen 39 in naslednje Schengenskega sporazuma (UL L 239, 22.9.2000, str. 1).

24 – Glej člen 1 zgoraj navedenega Sklepa 2000/365/ES.

88. Nazadnje naj poudarim še en pomemben dejavnik, in sicer povsem posebno lastnost obravnavane zadeve. Če bi Sodišče zavrnilo tožbo Združenega kraljestva, to nikakor ne bi odprlo ponovne razprave o pomenu vloge, ki jo ima pravna podlaga v pravu Unije. Načeloma je jasno, da je prav navedba pravne podlage nekega akta tista, ki določa, kako mora biti ta sprejet. Vendar je treba upoštevati, da je okrepljeno schengensko sodelovanje neke vrste vzporedna skupina predpisov v pravu Unije. Pravila prava Unije je treba uporabljati tudi glede schengenskega sodelovanja, vendar z eno samo omejitvijo (ki jo je treba upoštevati v obravnavani zadevi), ki izhaja iz dejstva, da v nekaterih primerih število držav, ki sodelujejo pri sprejemanju odločitev, ne sovpada s številom, ki je v navadi za sprejemanje „običajnih“ aktov Unije.

VI – Predlog

89. Na podlagi zgornjih ugotovitev Sodišču predlagam, naj:

– tožbo zavrne;

– Združenemu kraljestvu naloži plačilo stroškov;

– odloči, da Komisija in Kraljevina Španija nosita lastne stroške.