

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

8 september 2015 (*)

„Beroep tot nietigverklaring – Verordening (EU) nr. 1052/2013 – Overschrijden van de buitengrenzen – Eurosur – Ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis – Deelname – Samenwerking met Ierland en het Verenigd Koninkrijk – Geldigheid”

In zaak C-44/14,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU, ingesteld op 27 januari 2014,

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door A. Rubio González als gemachtigde,

verzoeker,

tegen

Europees Parlement, vertegenwoordigd door D. Moore, S. Alonso de Leon en A. Pospíšilová Padowska als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Chavrier, F. Florindo Gijón, M.-M. Joséphidès en P. Plaza García als gemachtigden,

verweerders,

ondersteund door:

Ierland, vertegenwoordigd door E. Creedon, G. Hodge en door A. Joyce als gemachtigden, bijgestaan door G. Gilmore, barrister,

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door L. Christie als gemachtigde, bijgestaan door J. Holmes, barrister,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Baquero Cruz en G. Wils als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënten,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts, vicepresident, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen (rapporteur), A. Ó Caoimh, C. Vajda, S. Rodin en K. Jürimäe, kamerpresidenten, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, J. L. da Cruz Vilaça en F. Biltgen, rechters,

advocaat-generaal: N. Wahl,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 17 maart 2015,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 13 mei 2015,

het navolgende

Arrest

- 1 Het Koninkrijk Spanje vordert nietigverklaring van artikel 19 van verordening (EU) nr. 1052/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 tot instelling van het Europees grensbewakingssysteem (Eurosur) (PB L 295, blz. 11; hierna: „Eurosur-verordening“).

Toepasselijke bepalingen

Besluit 2000/365/EG

- 2 Op grond van artikel 4 van Protocol (nr. 19) betreffende het Schengenacquis dat is opgenomen in het kader van de Europese Unie (hierna: „Schengenprotocol“) heeft de Raad van de Europese Unie op 29 mei 2000 besluit 2000/365/EG vastgesteld betreffende het verzoek van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland deel te mogen nemen aan enkele van de bepalingen van het Schengenacquis (PB L 131, blz. 43).
- 3 Artikel 1 van dit besluit bevat een opsomming van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland deelneemt. De bepalingen van dat acquis die zien op het overschrijden van de buitengrenzen, staan niet vermeld in de opsomming.

Besluit 2002/192/EG

- 4 Op grond van artikel 4 van het Schengenprotocol heeft de Raad op 28 februari 2002 besluit 2002/192/EG vastgesteld betreffende het verzoek van Ierland deel te mogen nemen aan bepalingen van het Schengenacquis (PB L 64, blz. 20).
- 5 Artikel 1 van dat besluit bevat een opsomming van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan Ierland deelneemt. De bepalingen van het acquis die zien op het overschrijden van de buitengrenzen, staan niet vermeld in de opsomming.

Eurosur-verordening

- 6 De overwegingen 16, 20 en 21 van de Eurosur-verordening luiden als volgt:

„(16) Deze verordening bevat bepalingen betreffende de mogelijkheid van nauwe samenwerking met Ierland en het Verenigd Koninkrijk die ertoe kunnen bijdragen dat de doelstellingen van Eurosur beter worden verwezenlijkt.

[...]

(20) Deze verordening houdt een ontwikkeling in van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan het Verenigd Koninkrijk overeenkomstig [besluit 2000/365] niet deelneemt; het Verenigd Koninkrijk neemt derhalve niet deel aan de vaststelling van deze verordening en deze is dan ook niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat.

(21) Deze verordening houdt een ontwikkeling in van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan Ierland overeenkomstig [besluit 2002/192] niet deelneemt; Ierland neemt derhalve niet deel aan de vaststelling van deze verordening en deze is dan ook niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat.”

- 7 Artikel 1 van deze verordening bepaalt:

„Bij deze verordening wordt een gemeenschappelijk kader ingevoerd voor de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de lidstaten en het [Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (hierna: ‚agentschap‘)] om het situationeel bewustzijn te verbeteren en het

reactievermogen aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Unie [...] te vergroten, waarmee wordt beoogd illegale immigratie en grensoverschrijdende criminaliteit op te sporen, te voorkomen en te bestrijden en bij te dragen tot het beschermen en het redden van de levens van migranten („Eurosur”).”

- 8 Artikel 4 van de verordening draagt het kopje „Eurosur-kader” en bepaalt in de leden 1 en 3:

„1. Voor de informatie-uitwisseling en voor de samenwerking op het gebied van grensbewaking maken de lidstaten en het agentschap, rekening houdend met de bestaande mechanismen voor informatie-uitwisseling en samenwerking, gebruik van het Eurosur-kader, dat uit de volgende componenten bestaat:

- a) nationale coördinatiecentra;
- b) nationale situatiebeelden;
- c) een communicatienetwerk;
- d) een Europees situatiebeeld;
- e) een gemeenschappelijk inlichtingenbeeld van de situatie in het gebied vóór de grens;
- f) de gemeenschappelijke inzet van bewakingsinstrumenten.

[...]

3. Het agentschap verleent de nationale coördinatiecentra via het communicatienetwerk onbeperkte toegang tot het Europees situatiebeeld en het gemeenschappelijk inlichtingenbeeld van de situatie in het gebied vóór de grens.”

- 9 Artikel 9, leden 9 en 10, van de verordening luidt:

„9. De nationale coördinatiecentra van aangrenzende lidstaten delen met elkaar, direct of in bijna realtime, het situatiebeeld van aangrenzende buitengrenssegmenten betreffende:

- a) incidenten en andere significante gebeurtenissen die zijn opgenomen in de gebeurtenissenlaag;
- b) in de analyselaag opgenomen rapporten inzake tactische risicoanalyses.

10. De nationale coördinatiecentra van aangrenzende lidstaten kunnen met elkaar, direct en in bijna realtime, het situatiebeeld van aangrenzende buitengrenssegmenten delen wat betreft de positie, de status en het type van de in de aangrenzende buitengrenssegmenten ingezette eigen middelen, als vervat in de operationele laag.”

- 10 De artikelen 14 tot en met 16 van de Eurosur-verordening bevatten de regels betreffende het reactievermogen aan de buitengrenzen van de lidstaten.

- 11 Artikel 19 van de verordening draagt het kopje „Samenwerking met Ierland en het Verenigd Koninkrijk” en luidt als volgt:

„1. Voor de toepassing van deze verordening kunnen de informatie-uitwisseling en de samenwerking met Ierland en het Verenigd Koninkrijk geschieden op basis van bilaterale of multilaterale overeenkomsten tussen respectievelijk Ierland of het Verenigd Koninkrijk en een of meer aangrenzende lidstaten of via op die overeenkomsten gebaseerde regionale netwerken. De nationale coördinatiecentra van de lidstaten zijn de contactpunten voor de informatie-uitwisseling met de overeenkomstige autoriteiten van Ierland en van het Verenigd Koninkrijk in het kader van Eurosur. Nadat de overeenkomsten zijn gesloten, worden zij ter kennis gebracht van de Commissie.

2. De in lid 1 bedoelde overeenkomsten hebben uitsluitend betrekking op de uitwisseling van de volgende informatie tussen het nationale coördinatiecentrum van een lidstaat en de corresponderende autoriteit van Ierland of het Verenigd Koninkrijk:

- a) informatie die is opgenomen in het nationale situatiebeeld van een lidstaat voor zover deze aan het agentschap is doorgegeven met het oog op het Europees situatiebeeld en het gemeenschappelijke inlichtingenbeeld van de situatie in het gebied vóór de grens;
- b) door Ierland en het Verenigd Koninkrijk verzamelde informatie die relevant is voor het Europees situatiebeeld en het gemeenschappelijke inlichtingenbeeld van de situatie in het gebied vóór de grens;
- c) informatie zoals bedoeld in artikel 9, lid 9.

3. Informatie die in het kader van Eurosur is verstrekt door het agentschap of door een lidstaat die geen partij is bij een in lid 1 bedoelde overeenkomst, wordt niet gedeeld met Ierland of het Verenigd Koninkrijk zonder de voorafgaande toestemming van het agentschap of die lidstaat. De lidstaten en het agentschap zijn gebonden door de weigering om die informatie uit te wisselen met Ierland of het Verenigd Koninkrijk.

4. Het is verboden [i]n het kader van dit artikel uitgewisselde informatie verder door te zenden of anderszins mee te delen aan andere derde landen of derden.

5. De in lid 1 bedoelde overeenkomsten bevatten bepalingen betreffende de financiële kosten die voortvloeien uit de deelname van Ierland en het Verenigd Koninkrijk aan de uitvoering van die overeenkomsten.”

Conclusies van partijen en procesverloop voor het Hof

12 Het Koninkrijk Spanje verzoekt het Hof:

- artikel 19 van de Eurosur-verordening nietig te verklaren, en
- het Parlement en de Raad te verwijzen in de kosten.

13 Het Parlement en de Raad verzoeken het Hof:

- het beroep ongegrond te verklaren, en
- het Koninkrijk Spanje te verwijzen in de kosten.

14 Bij beschikking van de president van het Hof van 19 mei 2014 zijn Ierland, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie toegelaten tot interventie aan de zijde van het Parlement en de Raad.

Beroep

Argumenten van partijen

15 Ter ondersteuning van zijn beroep voert het Koninkrijk Spanje één middel aan, namelijk schending van artikel 4 juncto artikel 5 van het Schengenprotocol.

16 Deze lidstaat betoogt dat artikel 19 van de Eurosur-verordening zich niet met die artikelen verdraagt omdat middels samenwerkingsovereenkomsten een naast artikel 4 van dat Protocol staande ad-hocprocedure in het leven wordt geroepen voor de deelname van Ierland en het Verenigd Koninkrijk aan de verordening.

- 17 Volgens het Koninkrijk Spanje betreft de in artikel 19 van de Eurosur-verordening bedoelde wijze waarop Ierland en het Verenigd Koninkrijk worden betrokken bij Eurosur, immers een vorm van deelname in de zin van het Schengenprotocol, aangezien bij de samenwerking met deze lidstaten binnen Eurosur sprake is van deelname aan de uitvoering van die verordening en deze lidstaten door hun medewerking aan een informatie-uitwisseling deel gaan uitmaken van het gemeenschappelijk kader voor de informatie-uitwisseling en samenwerking dat de verordening overeenkomstig artikel 1 daarvan beoogt in te voeren. Elk onderscheid dat wordt gemaakt tussen de wijze waarop Ierland en het Verenigd Koninkrijk worden betrokken bij Eurosur en een deelname in de zin van het Schengenprotocol, is dan ook kunstmatig.
- 18 Bovendien zou het erkennen van de rechtmatigheid van een ad-hocprocedure voor deelname tot gevolg hebben dat artikel 4 van het Schengenprotocol geen nuttig effect meer kan hebben, aangezien een lidstaat die niet mag deelnemen aan de vaststelling van een maatregel die voortbouwt op het Schengenacquis, middels de ad-hocprocedure toch zou kunnen deelnemen aan die maatregel. Een dergelijke regeling zou dus haaks staan op de benadering die door het Hof is gevolgd in de arresten Verenigd Koninkrijk/Raad (C-77/05, EU:C:2007:803) en Verenigd Koninkrijk/Raad (C-137/05, EU:C:2007:805).
- 19 Het Koninkrijk Spanje wijst er tevens op dat het Hof in het arrest Verenigd Koninkrijk/Raad (C-482/08, EU:C:2010:631) heeft geoordeeld dat de lidstaten die deelnemen aan het Schengenacquis, niet hoeven te voorzien in bijzondere aanpassingsmaatregelen voor de overige lidstaten.
- 20 Verder is het volgens het Koninkrijk Spanje zo dat artikel 19 van de Eurosur-verordening een zeer ernstige schending oplevert van artikel 4 van het Schengenprotocol doordat Ierland en het Verenigd Koninkrijk als derde landen worden behandeld, deze twee lidstaten in een gunstiger situatie komen te verkeren dan andere lidstaten, de in artikel 19 vermelde overeenkomsten bepalingen bevatten over de aan de uitvoering van die overeenkomsten verbonden kosten, en het uit de overeenkomsten voortvloeiende stelsel leidt tot fragmentatie van het beheer van de buitengrenzen. De Uniewetgever heeft aldus onrechtmatig een bijzondere situatie in het leven geroepen waarin niet is voorzien in het primaire recht. Daarbij is sprake van een situatie die indruist tegen het doel dat artikel 4 van het Schengenprotocol wil bewerkstelligen.
- 21 Het Parlement, de Raad, Ierland en het Verenigd Koninkrijk wijzen erop dat het begrip „deelnemen” in het Schengenprotocol wordt gebruikt zowel voor deelname aan de vaststelling van op het Schengenacquis voortbouwende maatregelen als voor deelname aan de toepassing van reeds vastgestelde en tot dat acquis behorende bepalingen. Ierland en het Verenigd Koninkrijk hebben niet deelgenomen aan de vaststelling van de Eurosur-verordening en zullen ook niet deelnemen aan de uitvoering daarvan, zoals blijkt uit de overwegingen 20 en 21 van de verordening.
- 22 Volgens het Parlement, de Raad, Ierland, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie voorziet artikel 19 van de verordening immers slechts in een beperkte vorm van samenwerking, zodat de doelstellingen van Eurosur beter kunnen worden verwezenlijkt, en worden Ierland en het Verenigd Koninkrijk niet gelijkgesteld met de staten die deelnemen aan de bepalingen van het Schengenacquis met betrekking tot het overschrijden van de buitengrenzen. De grenzen die worden gesteld aan de reikwijdte van de in artikel 19 genoemde overeenkomsten, impliceren immers dat deze overeenkomsten er niet toe kunnen leiden dat Ierland en het Verenigd Koninkrijk deel gaan uitmaken van het gemeenschappelijk kader dat de verordening schept.
- 23 Het Parlement en de Commissie stellen bovendien dat de artikelen 4 en 5 van het Schengenprotocol slechts zijn bedoeld voor situaties waarin Ierland of het Verenigd Koninkrijk verzoekt om aan een deelgebied van het Schengenacquis deel te nemen, en niet voor de status die deze lidstaten krijgen toebedeeld wanneer geen dergelijk verzoek is gedaan.
- 24 Voorts zou de door het Koninkrijk Spanje verdedigde benadering volgens het Parlement en het Verenigd Koninkrijk ertoe leiden dat Ierland en het Verenigd Koninkrijk met meer wantrouwen worden bejegend dan derde landen.

- 25 Ten slotte zijn de Raad, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie het niet eens met het betoog van het Koninkrijk Spanje dat artikel 19 van de Eurosur-verordening een aantal nadelige consequenties zou hebben, waarbij met name wordt opgemerkt dat de complexiteit die mogelijk volgt uit het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten, het bereiken van het doel van het Schengenprotocol niet in gevaar brengt en onlosmakelijk verbonden is met de werkelijkheid van nauwere samenwerking binnen het Schengengebied en van beperktere wenselijke samenwerking met aangrenzende derde landen en niet-deelnemende lidstaten.

Beoordeling door het Hof

- 26 Er zij aan herinnerd dat in artikel 1 van het Schengenprotocol 25 lidstaten, waartoe noch Ierland noch het Verenigd Koninkrijk behoort, worden gemachtigd onderling een nauwere samenwerking aan te gaan op de gebieden die vallen onder het Schengenacquis.
- 27 Aangezien Ierland en het Verenigd Koninkrijk niet deelnemen aan alle bepalingen van het Schengenacquis, verkeren deze twee lidstaten in een bijzondere situatie, waarmee in het Schengenprotocol op twee manieren rekening is gehouden (zie in die zin arrest Verenigd Koninkrijk/Raad, C-77/05, EU:C:2007:803, punt 57).
- 28 Enerzijds ruimt artikel 4 van dit Protocol voor deze lidstaten de mogelijkheid in te allen tijde te verzoeken om deel te nemen aan alle of aan enkele van de bepalingen van het Schengenacquis zoals ten tijde van het deelnemingsverzoek van kracht. Anderzijds kunnen zij op grond van artikel 5 van het Protocol, dat het aannemen van voorstellen en initiatieven die voortbouwen op dat acquis regelt, kiezen of zij al dan niet willen deelnemen aan de vaststelling van een dergelijke maatregel. Die keuze staat slechts open voor een van bedoelde lidstaten indien de maatregel behoort tot een gebied van het Schengenacquis dat de betrokken lidstaat overeenkomstig artikel 4 van het Protocol heeft onderschreven of indien de maatregel een ontwikkeling is van een dergelijk gebied (zie in die zin arresten Verenigd Koninkrijk/Raad, C-77/05, EU:C:2007:803, punten 58, 62 en 65, en Verenigd Koninkrijk/Raad, C-482/08, EU:C:2010:631, punt 61).
- 29 Vaststaat dat Ierland en het Verenigd Koninkrijk krachtens artikel 4 van het Schengenprotocol en de besluiten 2000/365 en 2002/192 weliswaar deelnemen aan een aantal bepalingen van het Schengenacquis, maar dat die deelname geen betrekking heeft op de bepalingen van dat acquis met betrekking tot het overschrijden van de buitengrenzen.
- 30 Ierland en het Verenigd Koninkrijk kunnen dus pas aan de van kracht zijnde en op dat gebied betrekking hebbende bepalingen van het Schengenacquis of aan het aannemen van voorstellen en initiatieven die voortbouwen op het acquis en dat gebied betreffen, deelnemen nadat door de betrokken lidstaat een verzoek daartoe is gedaan en dit verzoek vervolgens door de Raad volgens de procedure van artikel 4 van het Schengenprotocol is gehonoreerd.
- 31 Hieruit volgt dat de Uniewetgever niet mag voorzien in een andere procedure dan die van artikel 4 van het Protocol, ongeacht of het om een aanscherping of een versoepeling van de procedure gaat, teneinde toe te staan dat Ierland of het Verenigd Koninkrijk aan dergelijke bepalingen of aan het aannemen van dergelijke voorstellen en initiatieven deelneemt (zie in die zin arrest Parlement/Raad, C-133/06, EU:C:2008:257, punt 56).
- 32 De Uniewetgever mag ook niet voorzien in de mogelijkheid voor de lidstaten om onderling overeenkomsten te sluiten die een dergelijk effect hebben.
- 33 In het onderhavige geval is in artikel 19 van de Eurosur-verordening, dat een ontwikkeling is van het Schengenacquis op het gebied van het overschrijden van de buitengrenzen, voorzien in de mogelijkheid om een op informatie-uitwisseling gerichte samenwerking op te zetten op basis van bilaterale of multilaterale overeenkomsten tussen Ierland of het Verenigd Koninkrijk en een of meer aangrenzende lidstaten, zonder dat de Raad hierover vooraf op grond van artikel 4 van het Schengenprotocol een besluit hoeft te nemen om in te stemmen met de samenwerking.
- 34 Gelet op de strekking van die overeenkomsten is het niet zo dat Ierland of het Verenigd Koninkrijk met betrekking tot het overschrijden van de buitengrenzen op grond van

artikel 19 van de Eurosur-verordening kan deelnemen aan het aannemen van een voorstel of initiatief dat voortbouwt op het Schengenacquis.

- 35 Aangezien met de overeenkomsten wordt beoogd een samenwerking op te zetten tussen Ierland of het Verenigd Koninkrijk en een of meer aangrenzende lidstaten, moet, ter beoordeling van de gegrondheid van het enige middel dat het Koninkrijk Spanje ter ondersteuning van zijn beroep heeft aangevoerd, evenwel worden nagegaan of de samenwerking kan worden aangemerkt als „deelname” aan de bepalingen van de Eurosur-verordening in de zin van artikel 4 van het Schengenprotocol.
- 36 Om te beginnen moet erop worden gewezen dat blijkens de overwegingen 20 en 21 van de Eurosur-verordening deze verordening niet bindend is voor, noch van toepassing is op Ierland en het Verenigd Koninkrijk en dat artikel 19 van de verordening niet bepaalt dat de daarin genoemde overeenkomsten tot doel zouden hebben hier verandering in te brengen.
- 37 Voorts volgt uit de artikelen 1 en 4 van de Eurosur-verordening dat bij de verordening een gemeenschappelijk kader wordt ingevoerd voor de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de lidstaten en het agentschap en dat het ingevoerde kader uit zes, in artikel 4, lid 1, van de verordening genoemde, componenten bestaat. De in artikel 19 van de verordening genoemde overeenkomsten hebben volgens artikel 19, lid 2, van de verordening slechts betrekking op twee van de zes componenten. Op basis van die overeenkomsten kan namelijk met het nationale coördinatiecentrum van uitsluitend de lidstaten die een dergelijke overeenkomst zijn aangegaan, informatie die is opgenomen in het nationale situatiebeeld van die lidstaten worden uitgewisseld.
- 38 Deze beperking van de strekking van de in artikel 19 van de Eurosur-verordening genoemde overeenkomsten impliceert met name, zoals de advocaat-generaal in de punten 27 en 31 van zijn conclusie heeft opgemerkt, dat de overeenkomsten geen betrekkingen tot stand kunnen brengen tussen Ierland of het Verenigd Koninkrijk en het agentschap en dat evenmin sprake is van rechtstreekse toegang tot het communicatienetwerk, Europees situatiebeeld en gemeenschappelijk inlichtingenbeeld, waartoe de andere lidstaten krachtens artikel 4, lid 3, van de verordening onbeperkt toegang hebben en die de essentie vormen van het bij de verordening ingevoerde gemeenschappelijke kader.
- 39 Bovendien kunnen de in artikel 19 van de Eurosur-verordening genoemde overeenkomsten geen betrekking hebben op het operationele deel van de verordening, namelijk het in de artikelen 14 tot en met 16 van de verordening geregelde reactievermogen aan de buitengrenzen van de lidstaten.
- 40 Ten slotte moet erop worden gewezen dat in artikel 19, leden 2 en 3, van de verordening precies is aangegeven welke informatie op grond van de in artikel 19 van de Eurosur-verordening genoemde overeenkomsten mag worden verstrekt aan Ierland en het Verenigd Koninkrijk. Meer bepaald mag de informatie-uitwisseling met Ierland of het Verenigd Koninkrijk geen betrekking hebben op de in artikel 9, lid 10, van de verordening bedoelde informatie en op informatie die in het kader van Eurosur is verstrekt door het agentschap of door een lidstaat die geen partij is bij een dergelijke overeenkomst, tenzij het agentschap of die lidstaat vooraf toestemming heeft gegeven.
- 41 Het is dus zo dat de samenwerking waartoe artikel 19 van de Eurosur-verordening de mogelijkheid biedt, slechts kan zien op een beperkt deel van de in deze verordening geregelde onderwerpen en dat wat die onderwerpen betreft de in dat artikel genoemde overeenkomsten het niet mogelijk maken, ook niet indirect, dat toegang wordt verkregen tot informatie die wordt uitgewisseld binnen het bij de verordening ingevoerde gemeenschappelijke kader, tenzij de lidstaten die de informatie hebben verstrekt hiermee vooraf akkoord gaan.
- 42 Uit het voorgaande volgt dat de in artikel 19 van de Eurosur-verordening genoemde overeenkomsten de mogelijkheid bieden een beperkte vorm van samenwerking op te zetten tussen Ierland en het Verenigd Koninkrijk en een of meer aangrenzende lidstaten, maar niet ertoe kunnen leiden dat Ierland of het Verenigd Koninkrijk komt te verkeren in een positie die gelijkwaardig is aan die van de andere lidstaten, aangezien die overeenkomsten niet

rechtsgeldig kunnen voorzien in rechten of plichten voor Ierland en het Verenigd Koninkrijk die vergelijkbaar zijn met die welke gelden voor de andere lidstaten in Eurosur-verband of met betrekking tot een wezenlijk deel daarvan.

- 43 Het Koninkrijk Spanje betoogt niettemin, en wordt daarin weersproken door het Parlement en de Raad, dat ook een beperkte vorm van samenwerking moet worden aangemerkt als een deelname in de zin van artikel 4 van het Schengenprotocol, zodat artikel 19 van de Eurosur-verordening, ondanks de grenzen die worden gesteld aan de daarin geregelde samenwerking, zich niet verdraagt met dat Protocol.
- 44 In dit opzicht zij herinnerd aan de vaste rechtspraak van het Hof dat bij de uitlegging van een bepaling van Unierecht rekening moet worden gehouden met zowel de bewoordingen als de context en de doelstellingen van deze bepaling (zie in die zin arresten Verenigd Koninkrijk/Raad, C-77/05, EU:C:2007:803, punt 55, en van der Helder en Farrington, C-321/12, EU:C:2013:648, punt 36).
- 45 Wat in de eerste plaats de bewoordingen van artikel 4 van het Schengenprotocol betreft, moet erop worden gewezen dat Ierland en het Verenigd Koninkrijk volgens die bepaling kunnen verzoeken om aan alle of aan enkele van de bepalingen van het Schengenacquis deel te nemen. In het artikel staat echter niet vermeld dat de Raad met gebruikmaking van de procedure van dat artikel kan bepalen met welke intensiteit de samenwerking plaatsvindt door voor die twee lidstaten te voorzien in een beperkte of aangepaste toepassing van de bepalingen waaraan zij mogen deelnemen, zoals die in artikel 19 van de Eurosur-verordening.
- 46 Wat in de tweede plaats de context van artikel 4 van het Schengenprotocol betreft, moet er om te beginnen op worden gewezen dat volgens de preambule van dat Protocol Ierland en het Verenigd Koninkrijk de mogelijkheid moet worden geboden bepalingen van het Schengenacquis te „aanvaarden”, wat erop wijst dat de procedure van artikel 4 van het Protocol voorziet in de onverkorte toetreding van deze lidstaten tot geldende bepalingen van het acquis, en er niet toe strekt instrumenten op te zetten voor beperkte samenwerking op gebieden van het acquis die deze lidstaten niet hebben onderschreven. Deze zienswijze vindt bevestiging in het feit dat het begrip „aanvaarden” tevens wordt gebruikt in artikel 7 van het Schengenprotocol voor de nieuwe lidstaten van de Unie.
- 47 Verder moet in herinnering worden geroepen dat zowel uit de preambule van het Schengenprotocol als uit artikel 1 van dat Protocol volgt dat het opnemen van het Schengenacquis in het kader van de Europese Unie is gebaseerd op de bepalingen van de Verdragen die betrekking hebben op nauwere samenwerking.
- 48 Uit titel III van het zesde deel van het VWEU en met name uit artikel 327 VWEU blijkt dat voor de uitvoering van een nauwere samenwerking bepalend is het onderscheid dat wordt gemaakt tussen de deelnemende lidstaten, waarvoor de in dat verband vastgestelde handelingen bindend zijn, en de niet-deelnemende lidstaten, waarvoor dat niet het geval is. De verkrijging door een niet-deelnemende lidstaat van de status van deelnemende lidstaat is in beginsel geregeld in artikel 331 VWEU en impliceert, zoals dat artikel aangeeft, dat de betrokken lidstaat gebonden is de in het kader van de betreffende nauwere samenwerking reeds vastgestelde handelingen toe te passen.
- 49 Artikel 4 van het Schengenprotocol, dat in plaats van artikel 331 VWEU wordt toegepast voor nauwere samenwerking op gebieden die tot de werkingssfeer van het Schengenacquis behoren, dient dus als volgt te worden gelezen, dat het ertoe strekt mogelijk te maken dat Ierland en het Verenigd Koninkrijk met betrekking tot geldende bepalingen van het Schengenacquis komen te verkeren in een positie die gelijkwaardig is aan die van de aan dat acquis deelnemende lidstaten, en niet ertoe strekt de rechten en plichten van die twee lidstaten te regelen wanneer zij ervoor kiezen om op bepaalde gebieden buiten de nauwere samenwerking te blijven.
- 50 In de derde plaats moet erop worden gewezen dat het argument van het Koninkrijk Spanje dat het doel van artikel 4 van het Schengenprotocol zich verzet tegen erkenning van de

rechtmatigheid van het opzetten van beperkte vormen van samenwerking met Ierland of het Verenigd Koninkrijk, niet kan slagen.

- 51 Zowel uit de algemene opzet van het Schengenprotocol als uit verklaring nr. 45, ad artikel 4 van het Protocol tot opneming van het Schengenacquis in het kader van de Europese Unie, en het beginsel van loyale samenwerking volgt immers dat niet kan worden aangenomen dat het in de artikelen 4 en 5 van het Schengenprotocol vervatte systeem ertoe strekt Ierland en het Verenigd Koninkrijk de verplichting op te leggen deel te nemen aan het gehele Schengenacquis, zonder ruimte te laten voor beperkte vormen van samenwerking met deze lidstaten (zie in die zin arrest Verenigd Koninkrijk/Raad, C-77/05, EU:C:2007:803, punt 66).
- 52 Voorts wordt geen afbreuk gedaan aan het nuttig effect van artikel 4 van het Schengenprotocol door dat artikel aldus uit te leggen dat het niet geldt voor beperkte vormen van samenwerking. Die uitlegging heeft namelijk niet tot gevolg dat Ierland en het Verenigd Koninkrijk ten aanzien van de geldende bepalingen van het Schengenacquis rechten kunnen verkrijgen die vergelijkbaar zijn met die van de andere lidstaten of mogen deelnemen aan het aannemen van voorstellen en initiatieven die voortbouwen op bepalingen van dat acquis, zonder dat zij vooraf, middels een overeenkomstig dat artikel met eenparigheid van stemmen genomen besluit van de Raad, toestemming hebben verkregen om deel te nemen aan die bepalingen.
- 53 Ook het feit dat de aan het Schengenacquis deelnemende lidstaten bij de ontwikkeling en verdieping van de nauwere samenwerking die zij krachtens artikel 1 van het Schengenprotocol mogen aangaan, niet verplicht zijn om te voorzien in bijzondere aanpassingsmaatregelen voor de overige lidstaten (arrest Verenigd Koninkrijk/Raad, C-482/08, EU:C:2010:631, punt 49), impliceert niet dat de Uniewetgever geen dergelijke maatregelen mag treffen en met name geen beperkte vormen van samenwerking met die andere lidstaten mogelijk mag maken indien hij dit wenselijk acht.
- 54 Een andere zienswijze zou overigens een belemmering vormen voor de volledige realisatie van de doelstellingen van het Schengenacquis, doordat bijvoorbeeld de bewaking van de buitengrenzen minder efficiënt zou zijn in gebieden die grenzen aan het grondgebied van de staten die niet deelnemen aan het Schengenacquis met betrekking tot het overschrijden van die grenzen.
- 55 Aan deze conclusie doet niet af dat het opzetten van beperkte vormen van samenwerking kan leiden tot fragmentatie van de ter zake geldende regels – gesteld al dat dit het geval zou zijn –, aangezien de uitvoering van een nauwere samenwerking noodzakelijkerwijs leidt tot een zekere fragmentatie van de regels die voor de lidstaten in de betrokken materie gelden.
- 56 De omstandigheid dat Ierland of het Verenigd Koninkrijk ten aanzien van het bij de Eurosur-verordening ingevoerde gemeenschappelijke kader in een andere positie dan de andere lidstaten komt te verkeren, welke positie enigszins kan worden vergeleken met die van een derde land, is derhalve niet relevant.
- 57 Bovendien kan artikel 19 van de Eurosur-verordening bijdragen aan een vermindering van deze fragmentatie, doordat het een kader schept voor de inhoud van de overeenkomsten die de lidstaten kunnen sluiten met Ierland en het Verenigd Koninkrijk op het gebied van uitwisseling van informatie over het overschrijden van de buitengrenzen.
- 58 Uit al het voorgaande volgt dat beperkte vormen van samenwerking geen vorm van deelname in de zin van artikel 4 van het Schengenprotocol zijn.
- 59 Gelet op hetgeen in punt 42 van het onderhavige arrest is geconstateerd, kan artikel 19 van de Eurosur-verordening dus niet worden geacht te voorzien in de mogelijkheid voor de lidstaten om overeenkomsten te sluiten op grond waarvan Ierland of het Verenigd Koninkrijk mag deelnemen aan geldende bepalingen van het Schengenacquis met betrekking tot het overschrijden van de buitengrenzen.

- 60 Hieruit volgt dat het enige middel dat het Koninkrijk Spanje ter ondersteuning van zijn beroep heeft aangevoerd, in zijn geheel dient te worden afgewezen, zodat het beroep moet worden verworpen.

Kosten

- 61 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk Spanje in het ongelijk is gesteld met betrekking tot het enige middel dat is aangevoerd, dient het overeenkomstig de vordering van het Parlement en de Raad te worden verwezen in de kosten.
- 62 Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van dit Reglement dragen Ierland, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Commissie hun eigen kosten.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) Het beroep wordt verworpen.**
- 2) Het Koninkrijk Spanje wordt verwezen in de kosten.**
- 3) Ierland, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Europese Commissie dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen

* Procestaal: Spaans.