DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

18. december 2007 *

I sag C-137/05,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF, anlagt den 21. marts 2005,

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved C. Jackson og C. Gibbs, som befuldmægtigede, bistået af barrister A. Dashwood,

sagsøger,

støttet af:

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

* Processprog: engelsk.

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

intervenienter,

mod

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

sagsøgt,

støttet af:

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

Kongeriget Nederlandene ved H.G. Sevenster, som befuldmægtiget,

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

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

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

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

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

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

afsagt følgende

Dom

1 Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har ved sin stævning nedlagt påstand dels om annullation af Rådets forordning (EF) nr. 2252/2004 af 13. december 2004 om standarder for sikkerhedselementer og biometriske identifikatorer i pas og rejsedokumenter, som medlemsstaterne udsteder (EUT L 385, s. 1), dels om, at

virkningerne af denne forordning opretholdes, indtil der som erstatning herfor udstedes en ny forordning, dog ikke for så vidt som forordning nr. 2252/2004 udelukker nævnte medlemsstat fra at deltage i anvendelsen af forordningen.

Retsforskrifter

Protokollen om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling

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

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

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

5 Artikel 3 i protokollen om afsnit IV bestemmer:

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

[...]

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

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

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

Protokollen om integration af Schengenreglerne i Den Europæiske Union

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

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

10 Schengenprotokollens artikel 4 bestemmer:

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

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

11 Artikel 5 i Schengenprotokollen bestemmer:

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

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

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

12 Artikel 8 i Schengenprotokollen bestemmer:

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

Erklæringer ad Schengenprotokollen

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

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

Afgørelse 2000/365/EF

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

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

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

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

Forordning nr. 2252/2004

18 Forordning nr. 2252/2004 blev, som det fremgår af henvisningerne heri, vedtaget på grundlag af artikel 62, nr. 2), litra a), EF.

19 Betragtning 2-4 til nævnte forordning har følgende ordlyd:

»(2) Der er blevet indført minimumssikkerhedsstandarder for pas ved en resolution vedtaget af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet den 17. oktober 2000 [...]. Denne resolution bør nu opgraderes ved en

fællesskabsforanstaltning, så der kan skabes bedre harmoniserede sikkerhedsstandarder for pas og rejsedokumenter til beskyttelse mod forfalskning. Samtidig bør der integreres biometriske identifikatorer i passet og rejsedokumentet, så der etableres en pålidelig forbindelse mellem dokumentet og dets rette indehaver.

(3) Harmonisering af sikkerhedselementerne og integrering af biometriske identifikatorer er et vigtigt skridt hen imod anvendelsen af nye elementer med henblik på den fremtidige udvikling på EU-plan, for at gøre rejsedokumentet sikrere og etablere en mere pålidelig forbindelse mellem indehaveren på den ene side og passet og rejsedokumentet på den anden side og dermed bidrage væsentligt til at sikre, at det beskyttes mod svigagtig brug. Der bør tages hensyn til specifikationerne fra Den Internationale Organisation for Civil Luftfart og især de specifikationer, som er fastsat i dokument 9303 om maskinlæsbare rejsedokumenter.

(4) Denne forordning omfatter kun harmonisering af sikkerhedselementer, herunder biometriske identifikatorer, til brug i medlemsstaternes pas og rejsedokumenter. De myndigheder og organer, der bemyndiges til at få adgang til oplysningerne på lagringsmediet, bør udpeges i henhold til national lovgivning, medmindre andet er fastsat i EF- eller EU-retten eller i internationale aftaler.«

20 Det fremgår af betragtning 10-12 til forordning nr. 2252/2004, at forordningen er et led i udviklingen af Schengenreglernes bestemmelser og medfører, at

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

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

21 Betragtning 11 til forordning nr. 2252/2004, som vedrører Det Forenede Kongerige, har følgende ordlyd:

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

22 Artikel 1 i forordning nr. 2252/2004 bestemmer:

»1. De pas og rejsedokumenter, som medlemsstaterne udsteder, skal overholde de minimumssikkerhedsstandarder, der er fastsat i bilaget.

2. Pas og rejsedokumenter skal omfatte et lagringsmedium, der indeholder et ansigtsbillede. Medlemsstaterne skal også indsætte fingeraftryk i interoperable

formater. Oplysningerne skal sikres, og lagringsmediet skal have tilstrækkelig kapacitet og være i stand til at sikre oplysningernes integritet, ægthed og fortrolige karakter.

3. Denne forordning finder anvendelse på pas og rejsedokumenter, som medlemsstaterne udsteder. Den finder ikke anvendelse på identitetskort, som medlemsstaterne udsteder til deres statsborgere, eller på midlertidige pas eller rejsedokumenter med en gyldighed på højst 12 måneder.«

23 Nævnte forordnings artikel 2 bestemmer:

»Der udarbejdes efter proceduren i artikel 5, stk. 2, yderligere tekniske specifikationer for passet for så vidt angår:

a) yderligere sikkerhedselementer og -krav, herunder bedre standarder til sikring mod efterligning og forfalskning

b) tekniske specifikationer for lagringsmediet for de biometriske oplysninger og sikring heraf, herunder forebyggelse af uautoriseret adgang

c) kvalitetskrav og fælles standarder for ansigtsbilledet og fingeraftrykkene.«

24 Det bestemmes i artikel 3 i forordning nr. 2252/2004:

»1. I overensstemmelse med proceduren i artikel 5, stk. 2, kan det besluttes, at de i artikel 2 omhandlede specifikationer er hemmelige og ikke må offentliggøres. I så fald meddeles de kun til de organer, der udpeges af medlemsstaterne til at forestå trykningen, og til personer, der er behørigt bemyndiget af en medlemsstat eller af Kommissionen.

2. Hver medlemsstat udpeger ét enkelt organ som ansvarligt for trykning af pas og rejsedokumenter. Medlemsstaten meddeler Kommissionen og de andre medlemsstater navnet på dette organ. Et og samme organ kan udpeges af to eller flere medlemsstater. Hver medlemsstat har ret til i stedet at udpege et andet organ. Den underretter i så fald Kommissionen og de andre medlemsstater herom.«

Sagens faktiske omstændigheder

25 Den 18. februar 2004 forelagde Kommissionen Rådet et forslag til forordning om standarder for sikkerhedselementer og biometriske identifikatorer i pas til Unionens borgere.

26 Den 19. maj 2004 meddelte Det Forenede Kongerige Rådet, at det ønskede at deltage i vedtagelsen af forordning nr. 2252/2004. Det Forenede Kongerige henviste i denne henseende til meddelelsesproceduren i Schengenprotokollens artikel 5, stk. 1, andet afsnit, samt til meddelelsesproceduren i protokollen om afsnit IV.

27 Den 13. december 2004 vedtog Rådet forordning nr. 2252/2004. Det Forenede Kongerige fik uanset meddelelsen af 19. maj 2004 ikke tilladelse til at deltage i vedtagelsen af forordningen med den begrundelse, at forordningen er et led i udviklingen af de bestemmelser i Schengenreglerne, som Det Forenede Kongerige ikke deltager i i henhold til afgørelse 2000/365.

28 Da Det Forenede Kongerige mener, at Rådets nægtelse af at lade Det Forenede Kongerige deltage i vedtagelsen af forordning nr. 2252/2004 udgør en tilsidesættelse af Schengenprotokollens artikel 5, har Det Forenede Kongerige anlagt nærværende sag.

Parternes påstande

29 Det Forenede Kongerige har for Domstolen nedlagt følgende påstande:

— Forordning nr. 2252/2004 annulleres.

— Det fastslås i henhold til artikel 231 EF, at bestemmelserne i forordning nr. 2252/2004 fortsat gælder, efter at forordningen er annulleret, frem til vedtagelsen af ny lovgivning på området, dog ikke for så vidt som de medfører, at Det Forenede Kongerige udelukkes fra at deltage i anvendelsen af forordningen.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

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

31 Ved kendelse af 8. september 2005 afsagt af Domstolens præsident fik Irland og Den Slovakiske Republik tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Det Forenede Kongeriges påstande, og Kongeriget Spanien, Kongeriget Nederlandene og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber fik tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Rådets påstande.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

32 Det Forenede Kongerige har principalt gjort gældende, at Rådet ved at udelukke det fra vedtagelsen af forordning nr. 2252/2004 har handlet på grundlag af en fejlagtig fortolkning af Schengenprotokollen og tilsidesat Schengenprotokollens artikel 5.

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

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

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

36 Subsidiært har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at såfremt den af Rådet anlagte fortolkning af Schengenprotokollens artikel 4 og 5 er korrekt, skal udtrykket »forslag og initiativer til udbygning af Schengenreglerne« i protokollens artikel 5, stk. 1, første afsnit, forstås således, at udtrykket alene omfatter de foranstaltninger, der er uløseligt forbundet med Schengenreglerne (integrerede Schengenforanstaltninger), som f.eks. foranstaltninger til ændring af de bestemmelser i disse regler, som Det Forenede Kongerige ikke kan deltage i uden først at have tilsluttet sig de bestemmelser, der ligger til grund for ændringerne. Derimod falder de bestemmelser, som alene »relaterer sig til Schengen«, uden for nævnte bestemmelses anvendelsesområde, idet der nemlig er tale om bestemmelser, som — selv om de er vedtaget med henblik på at udvikle eller supplere visse af målene i Schengenreglerne — ikke er så nært knyttet til Schengenreglerne, at disse reglers integritet bringes i fare, hvis en medlemsstat, som ikke deltager i nævnte regler, alligevel kan deltage i vedtagelsen af sådanne foranstaltninger. Heraf følger, at i forbindelse med vedtagelse af

foranstaltninger, som henhører under sidstnævnte kategori, vil Det Forenede Kongeriges stilling ikke være omfattet af bestemmelserne i nævnte protokol, men vil alt efter omstændighederne være omfattet af bestemmelser i protokollen om afsnit IV eller de relevante bestemmelser under »tredje søjle«. Eftersom forordning nr. 2252/2004 skal anses for at henhøre under denne kategori af foranstaltninger, burde Det Forenede Kongerige ikke have været udelukket fra forordningens vedtagelse.

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

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

39 Rådet har for det andet gjort gældende, at den sondring, som Det Forenede Kongerige foretager mellem integrerede Schengenforanstaltninger og de foranstaltninger, som alene »relaterer sig til Schengen«, hverken kan støttes på primærretten eller den afledte ret. Rådet har i denne henseende anført, at den af Det Forenede

Kongerige foreslåede definition af de foranstaltninger, som alene »relaterer sig til Schengen«, er baseret på en fejlagtig forståelse af, hvad der kan udgøre en fare for Schengenreglernes integritet, og at den omhandlede sondring skaber en unødvendig juridisk usikkerhed, idet den indebærer en uoverensstemmelse mellem, hvad der skal forstås ved »foranstaltning til udbygning af Schengenreglerne«, når det drejer sig om at vedtage en foranstaltning, som skal finde anvendelse i Republikken Island og Kongeriget Norge på den ene side og Det Forenede Kongerige og Irland på den anden.

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

41 Irland har anført, at den af Det Forenede Kongerige anlagte fortolkning af Schengenprotokollens artikel 4 og 5 er i overensstemmelse med disse artiklers ordlyd og Rådets nuværende praksis for så vidt angår de foranstaltninger vedrørende Schengenreglerne, som Det Forenede Kongerige og Irland har fået tilladelse til at deltage i. Denne fortolkning støttes i øvrigt af de forskellige erklæringer vedrørende Schengenprotokollen, som er knyttet som bilag til Amsterdamtraktatens slutakt. Dertil kommer, at Rådet ikke er i stand til at godtgøre, at Schengenreglerne konkret bringes i fare, såfremt Det Forenede Kongerige deltager i vedtagelsen af forordning nr. 2252/2004.

42 Ifølge Den Slovakiske Republik er Det Forenede Kongeriges ret til at deltage i vedtagelsen af forordning nr. 2252/2004 betinget af, at de gældende Schengenreglers integritet og sammenhæng ikke bringes i fare. Da Rådet har nægtet Det Forenede Kongerige denne ret, tilkommer det Rådet at godtgøre, at medlemsstatens deltagelse i vedtagelsen af forordningen udgør en sådan fare. I det foreliggende tilfælde består en sådan fare imidlertid ikke.

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

44 Kongeriget Nederlandene har gjort gældende, at Schengenprotokollen tager hensyn til den særlige situation, som Det Forenede Kongerige og Irland befinder sig i hvad angår Schengenreglerne, ved i protokollens artikel 4 at give disse medlemsstater mulighed for fremover at kunne deltage i Schengenreglerne og ved i samme protokols artikel 5, stk. 1, andet afsnit, at sikre, at denne deltagelse ikke efterfølgende medfører et stop i udviklingen af de omhandlede Schengenregler. For så vidt som der ikke er fremført noget argument til støtte for, at Det Forenede Kongeriges og Irlands deltagelse i henhold til sidstnævnte bestemmelse i en foranstaltning til udbygning af Schengenreglerne er underlagt en mindre omstændelig procedure end den, som er fastsat i samme protokols artikel 4, og som fastsætter regler for disse to medlemsstaters deltagelse i Schengenreglerne, skal artikel 5, stk. 1, andet afsnit, fortolkes i den af Rådet foreslåede retning.

45 Kommissionen har anført, at integritet er det væsentligste kendetegn ved det forstærkede samarbejde i almindelighed og Schengenreglerne i særdeleshed. Bevarelsen og beskyttelsen af Schengenreglernes integritet og sammenhæng udgør derfor væsentlige hensyn. Schengenprotokollen giver ganske vist mulighed for, at en medlemsstat, som ikke er part i Schengenaftalerne, kan deltage delvist, men den går ikke så vidt, at den giver de berørte medlemsstater valgfrihed, som vil føre til et virvar af deltagere og forpligtelser.

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

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

48 Hvad angår forordning nr. 2252/2004 har Kommissionen endelig anført, at formålet med forordningen er at sikre pas og etablere en mere pålidelig forbindelse mellem passet og dets indehaver ved hjælp af harmonisering af sikkerhedselementer og integrering af biometriske identifikatorer. Dette mål er nært forbundet med kontrollen af de ydre grænser, og styrkelsen heraf udgør kernen i det samarbejde, der er indført ved Schengenaftalerne. Nævnte forordning ligger fuldstændig på linje med denne tankegang, idet forordningen gør det muligt at øge effektiviteten og harmoniseringen af kontrollen med de ydre grænser.

Domstolens bemærkninger

49 For at kunne tage stilling til Det Forenede Kongeriges principale argument skal det undersøges, om Schengenprotokollens artikel 5, stk. 1, andet afsnit, skal fortolkes således, at bestemmelsen kun kan finde anvendelse på forslag og initiativer til udbygning af et område under Schengenreglerne, som Det Forenede Kongerige og/

eller Irland har fået tilladelse til at deltage i i henhold til samme protokols artikel 4, eller om disse to bestemmelser derimod, som Det Forenede Kongerige har anført, skal anses for at være uafhængige af hinanden.

50 Det bemærkes i denne henseende, som det er anført i præmis 68 i dom af dags dato, Det Forenede Kongerige mod Rådet (sag C-77/05, trykt i dette hæfte, s. 11459), at Schengenprotokollens artikel 5, stk. 1, andet afsnit, skal fortolkes således, at bestemmelsen kun kan finde anvendelse på forslag og initiativer til udbygning af et område under Schengenreglerne, som Det Forenede Kongerige og/eller Irland har fået tilladelse til at deltage i i henhold til samme protokols artikel 4.

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

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

53 Det bemærkes dernæst, at selv om Det Forenede Kongerige har bestridt Rådets kvalifikation, har det anerkendt, at forordning nr. 2252/2004 knytter sig til Schengenreglernes bestemmelser, idet det er af den opfattelse, at der er tale om en foranstaltning, som »relaterer sig til Schengen«.

54 Uagtet disse betragtninger og den omstændighed, at Rådets angiveligt fejlagtige kvalifikation i det foreliggende tilfælde ikke direkte er forbundet med valget af hjemmel for vedtagelsen af forordning nr. 2252/2004, nemlig artikel 62, nr. 2), litra a), EF, bemærkes, at i lighed med valget af hjemmel for en fællesskabsretsakt har Rådets kvalifikation af forordning nr. 2252/2004 som foranstaltning til udbygning af Schengenreglernes bestemmelser haft direkte indflydelse på fastlæggelsen af, hvilke bestemmelser der gælder for proceduren for vedtagelse af denne forordning, og som følge heraf ligeledes indflydelse på Det Forenede Kongeriges mulighed for at deltage i denne procedure.

55 For så vidt som Det Forenede Kongeriges mulighed for at deltage i vedtagelsen af et forslag fremsat i henhold til bestemmelserne i afsnit IV ikke er betinget af overholdelsen af andre krav end en meddelelsesfrist, jf. artikel 3, stk. 1, i protokollen om afsnit IV, har kvalifikationen af forordning nr. 2252/2004 som foranstaltning til udbygning af Schengenreglernes bestemmelser haft direkte indflydelse på de rettigheder, som medlemsstaten tillægges.

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

57 Det skal i lyset af ovenstående undersøges, om Rådet, som Det Forenede Kongerige har anført, med føje kunne kvalificere forordning nr. 2252/2004 som en foranstaltning til udvikling af Schengenreglernes bestemmelser.

58 Hvad angår formålet med forordning nr. 2252/2004 fremgår det af forordningens betragtning 2 og 3 og af forordningens artikel 4, stk. 3, at den har til formål at bekæmpe forfalskning og svigagtig anvendelse af pas og andre rejsedokumenter, som medlemsstaterne udsteder.

59 Med henblik på at nå dette mål foreskriver forordning nr. 2252/2004, som det fremgår af dens artikel 1 og 2, en harmonisering og en forbedring af minimumssikkerhedsstandarderne for pas og rejsedokumenter, som medlemsstaterne udsteder, samt indførelse i disse dokumenter af et bestemt antal biometriske elementer, som vedrører dokumenternes indehaver.

60 Det bemærkes i denne sammenhæng, som Domstolen har fastslået i præmis 84 i dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Rådet, at personkontrollen ved medlemsstaternes ydre grænser og følgelig den effektive gennemførelse af de fælles regler for standarder og procedurer for denne kontrol skal anses for at udgøre forhold, der henhører under Schengenreglerne.

61 I henhold til gennemførelseskonventionens artikel 6, stk. 2, litra b), sammenholdt med samme konventions artikel 6, stk. 2, litra c), som indfører ensartede principper for kontrollen ved medlemsstaternes ydre grænser, skal alle personer mindst underkastes en kontrol, som gør det muligt at fastslå deres identitet på grundlag af forelagt eller forevist rejselegitimation, og de skal i givet fald underkastes en indgående kontrol, som omfatter undersøgelse og forebyggelse af trusler mod den nationale sikkerhed og den offentlige orden i de medlemsstater, der har undertegnet gennemførelseskonventionen.

62 Gennemførelseskonventionens bestemmelser om kontrol er fastsat i Den Fælles Håndbog, der er vedtaget af Schengen-Eksekutivkomitéen, som er nedsat ved gennemførelseskonventionen (EFT 2002 C 313, s. 97), og som udgør en del af Schengenreglerne, jf. Schengenprotokollens artikel 1.

63 I håndbogens del II, som har overskriften »Grænsekontrol«, fremgår det af punkt 1.3.1, at minimumskontrollen efter gennemførelseskonventionens artikel 6, stk. 2, litra b), består af en identitetskontrol på grundlag af forelagt eller forevist rejselegitimation samt en enkel og hurtig kontrol af grænsepassagedokumenternes gyldighed og af, om der foreligger tegn på falsk eller forfalskning.

64 Det fremgår af punkt 1.3.2.1 under del II i Den Fælles Håndbog, som omhandler bestemmelser om den indgående kontrol, jf. gennemførelseskonventionens artikel 6, stk. 2, litra c), at kontrollen indebærer en grundig undersøgelse af gyldigheden og ægtheden af de rejsedokumenter, som forevises ved passage af grænsen.

65 For så vidt som undersøgelsen af ægtheden af pas og andre rejsedokumenter således udgør det væsentligste element i forbindelse med personkontrollen ved de ydre grænser, skal de foranstaltninger, der gør det muligt på en nemmere og mere pålidelig måde at fastslå denne ægthed samt identiteten af indehaveren af det omhandlede dokument, anses for at kunne sikre og forbedre kontrollens effektivitet og tillige den integrerede forvaltning af de ydre grænser, som er indført ved Schengenreglerne.

66 Henset til formålet med og indholdet af forordning nr. 2252/2004, der er analyseret oven for i denne doms præmis 58 og 59, må det fastslås, at forordningen skal anses for at udgøre en foranstaltning til udbygning af Schengenreglerne i henhold til Schengenprotokollens artikel 5, stk. 1, første afsnit.

67 Under disse omstændigheder er det med rette, at Rådet har kvalificeret forordning nr. 2252/2004 som en foranstaltning til udbygning af Schengenreglernes bestemmelser.

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

69 Det Forenede Kongeriges påstand om annullation af forordning nr. 2252/2004 kan derfor ikke tages til følge, hvorfor det findes ufornødent for Domstolen at tage stilling til Det Forenede Kongeriges påstand om, at forordningens virkninger opretholdes.

70 Herefter bør Rådet frifindes.

Sagens omkostninger

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

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

1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

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

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

Underskrifter