ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

18 december 2007 *

In zaak C-137/05,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 230 EG, ingesteld op 21 maart 2005,

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door C. Jackson en C. Gibbs als gemachtigden, bijgestaan door A. Dashwood, barrister,

verzoeker,

ondersteund door:

Ierland, vertegenwoordigd door D. O'Hagan als gemachtigde, bijgestaan door A. Collins, SC, en P. McGarry, BL, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

* Procestaal: Engels.

Slowaakse Republiek, vertegenwoordigd door R. Procházka, J. Čorba en B. Ricziová als gemachtigden,

interveniënten,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door J. Schutte, R. Szostak en G. Giglio als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door:

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door J. Rodríguez Cárcamo als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster als gemachtigde,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door C. O'Reilly als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënten,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts en A Tizzano, kamerpresidenten, R. Schintgen (rapporteur), J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, J.-C. Bonichot, T. von Danwitz, A. Arabadjiev en C. Toader, rechters,

advocaat-generaal: V. Trstenjak,
griffier: J. Swedenborg, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 13 maart 2007,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 juli 2007,

het navolgende

Arrest

1 Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland vordert nietigverklaring van verordening (EG) nr. 2252/2004 van de Raad van 13 december 2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten (PB L 385, blz. 1), en

handhaving van de gevolgen van deze verordening tot deze zal zijn vervangen door een nieuwe verordening, behalve waar in verordening nr. 2252/2004 de deelneming van het Verenigd Koninkrijk aan de toepassing van deze verordening wordt uitgesloten.

Toepasselijke bepalingen

Het protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland

2 Titel IV van deel 3 van het EG-Verdrag (hierna: „titel IV") stelt de rechtsgrondslagen vast voor het nemen van maatregelen op het gebied van visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen.

3 Het protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland, dat bij het Verdrag van Amsterdam aan het EU-Verdrag en het EG-Verdrag is gehecht (hierna: „protocol inzake titel IV"), betreft de deelneming van deze lidstaten aan de aanneming van maatregelen die worden voorgesteld overeenkomstig de bepalingen in titel IV.

4 Ingevolge artikel 1 van het protocol inzake titel IV nemen het Verenigd Koninkrijk en Ierland, onder voorbehoud van artikel 3 van dit protocol, niet deel aan de aanneming van overeenkomstig titel IV voorgestelde maatregelen, en volgens artikel 2 van dit protocol zijn deze lidstaten niet gebonden aan deze maatregelen en zijn deze niet op hen van toepassing.

5 Artikel 3 van het protocol inzake titel IV luidt:

„1. Binnen een termijn van drie maanden na de indiening van een voorstel of een initiatief bij de Raad overeenkomstig titel IV [...] kunnen het Verenigd Koninkrijk en Ierland de voorzitter van de Raad er schriftelijk van in kennis stellen dat zij wensen deel te nemen aan de aanneming en toepassing van de voorgestelde maatregel, waarna deze staten daartoe gerechtigd zijn. [...]

[...]

2. Indien na een redelijke termijn een maatregel als bedoeld in lid 1 niet met deelneming van het Verenigd Koninkrijk of Ierland kan worden aangenomen, kan de Raad deze maatregel overeenkomstig artikel 1 aannemen zonder de deelneming van het Verenigd Koninkrijk of Ierland. In dat geval is artikel 2 van toepassing."

6 Artikel 4 van het protocol inzake titel IV verleent het Verenigd Koninkrijk en Ierland het recht om in het kader van titel IV bestaande maatregelen te allen tijde te aanvaarden. In dat geval is de procedure van artikel 11, lid 3, EG mutatis mutandis van toepassing.

7 Volgens artikel 7 van het protocol inzake titel IV „laten de artikelen 3 en 4 het protocol tot opneming van het Schengenacquis in het kader van de Europese Unie, onverlet".

Het protocol tot opneming van het Schengenacquis in het kader van de Europese Unie

8 Volgens artikel 1 van het protocol tot opneming van het Schengenacquis in het kader van de Europese Unie, dat bij het Verdrag van Amsterdam aan het EU-Verdrag en het EG-Verdrag is gehecht (hierna: „Schengenprotocol"), zijn dertien lidstaten gemachtigd onderling een nauwere samenwerking aan te gaan binnen de werkingssfeer van het Schengenacquis, zoals gedefinieerd in de bijlage bij dit protocol.

9 Tot het aldus gedefinieerde Schengenacquis behoren met name het akkoord tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, van de Bondsrepubliek Duitsland en van de Franse Republiek betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, ondertekend te Schengen (Luxemburg) op 14 juni 1985 (PB 2000, L 239, blz. 13; hierna: „Schengenakkoord"), alsmede de overeenkomst ter uitvoering van het Schengenakkoord (PB 2000, L 239, blz. 19; hierna: „de uitvoeringsovereenkomst"), eveneens ondertekend te Schengen op 19 juni 1990. Deze twee handelingen vormen tezamen de „Schengenakkoorden".

10 Artikel 4 van dit protocol luidt als volgt:

„Ierland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, die niet door het Schengenacquis gebonden zijn, kunnen te allen tijde verzoeken om aan alle of aan enkele van de bepalingen van dit acquis deel te nemen.

De Raad neemt een besluit over dit verzoek met eenparigheid van stemmen van zijn in artikel 1 genoemde leden en van de vertegenwoordiger van de regering van de betrokken staat."

11 Artikel 5 van het Schengenprotocol bepaalt:

„1. Voorstellen en initiatieven om voort te bouwen op het Schengenacquis vallen onder de toepasselijke bepalingen van de Verdragen.

Wanneer Ierland of het Verenigd Koninkrijk of beide de voorzitter van de Raad niet binnen een redelijke termijn schriftelijk hebben meegedeeld dat zij wensen deel te nemen, wordt de in artikel 11 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap of artikel 40 van het Verdrag betreffende de Europese Unie bedoelde machtiging in dit verband geacht te zijn verleend aan de in artikel 1 genoemde lidstaten, en aan Ierland of het Verenigd Koninkrijk indien een van beide aan de samenwerking op de gebieden in kwestie wenst deel te nemen.

2. De in de eerste alinea van lid 1 bedoelde toepasselijke bepalingen van de Verdragen zijn ook van toepassing indien de Raad de in artikel 2, lid 1, tweede alinea, bedoelde maatregelen niet heeft aangenomen."

12 Artikel 8 van het Schengenprotocol bepaalt:

„Voor de onderhandelingen over de toetreding van nieuwe lidstaten tot de Europese Unie worden het Schengenacquis en de verdere maatregelen die de instellingen binnen de werkingssfeer van dat acquis nemen, beschouwd als een acquis dat door alle staten die kandidaat zijn voor toetreding volledig moet worden aanvaard."

De verklaringen ad het Schengenprotocol

13 In verklaring nr. 45, ad artikel 4 van het protocol tot opneming van het Schengenacquis in het kader van de Europese Unie, verzoeken de Hoge Verdragsluitende Partijen de Raad, het advies van de Commissie van de Europese Gemeenschappen te vragen voordat hij een besluit neemt over een verzoek krachtens dat artikel. Deze partijen „verbinden zich er tevens toe alles in het werk te stellen om het voor Ierland of het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland mogelijk te maken, indien zij dit wensen, gebruik te maken van de bepalingen van artikel 4, zodat de Raad in staat kan zijn bij of na de inwerkingtreding van het protocol de in dat artikel bedoelde besluiten te nemen".

14 Volgens verklaring nr. 46, ad artikel 5 van het protocol tot opneming van het Schengenacquis in het kader van de Europese Unie, verbinden de Hoge Verdragsluitende Partijen „zich ertoe alles in het werk te stellen om een gezamenlijk optreden van alle lidstaten op de gebieden van het Schengenacquis mogelijk te maken, met name telkens als Ierland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland sommige of alle bepalingen van dat acquis overeenkomstig artikel 4 van het [Schengenprotocol] hebben aanvaard".

Besluit 2000/365/EG

15 Krachtens artikel 4, tweede alinea, van het Schengenprotocol heeft de Raad op 29 mei 2000 besluit 2000/365/EG genomen 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).

16 In artikel 1 van dit besluit worden de bepalingen van het Schengenacquis opgesomd waaraan het Verenigd Koninkrijk deelneemt.

17 Artikel 8, lid 2, van het besluit bepaalt:

„Vanaf de datum van aanneming van dit besluit wordt het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland onherroepelijk geacht de voorzitter van de Raad krachtens artikel 5 van het Schengenprotocol in kennis te hebben gesteld van het feit dat het wenst deel te nemen aan alle voorstellen en initiatieven die voortbouwen op het in artikel 1 genoemde Schengenacquis. Die deelneming betreft de in artikel 5, lid 1 respectievelijk lid 2, genoemde gebieden, voor zover de voorstellen en initiatieven voortbouwen op de bepalingen van het Schengenacquis waaraan deze gebieden worden gebonden."

Verordening nr. 2252/2004

18 Blijkens de aanhef is verordening nr. 2252/2004 vastgesteld op de grondslag van artikel 62, lid 2, sub a, EG.

19 De tweede tot en met de vierde overweging van de considerans van de verordening luiden als volgt:

„(2) Bij een resolutie van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 17 oktober 2000 zijn minimumveiligheidsnormen voor paspoorten vastgesteld [...] Deze resolutie dient nu door een

communautaire maatregel te worden geactualiseerd om te komen tot betere geharmoniseerde veiligheidsnormen voor paspoorten en reisdocumenten ter bescherming tegen vervalsing. Tegelijkertijd moeten er biometrische identificatiemiddelen in het paspoort worden opgenomen, zodat een betrouwbaar verband kan worden gelegd tussen de rechtmatige houder en het document.

(3) Met de harmonisatie van de veiligheidskenmerken en de integratie van biometrische identificatiemiddelen wordt, met het oog op toekomstige ontwikkelingen op Europees niveau, een belangrijke stap gezet naar het gebruik van nieuwe elementen die het reisdocument veiliger maken en een betrouwbaarder verband tot stand brengen tussen de houder en het paspoort of reisdocument, hetgeen in belangrijke mate bijdraagt tot de bescherming ervan tegen frauduleus gebruik. Er moet rekening worden gehouden met de specificaties van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO), met name die welke zijn opgenomen in document nr. 9303 betreffende machineleesbare reisdocumenten.

(4) Deze verordening gaat alleen over de harmonisatie van de veiligheidskenmerken, waaronder biometrische identificatiemiddelen, voor de paspoorten en reisdocumenten van de lidstaten. De aanwijzing van de autoriteiten en organisaties die toegang hebben tot de in het opslagmedium opgeslagen gegevens is een zaak van de nationale wetgeving, onder voorbehoud van bepalingen van het communautaire recht, het recht van de Europese Unie of van internationale overeenkomsten ter zake."

20 Volgens de tiende, elfde en twaalfde overweging van de considerans van verordening nr. 2252/2004 wordt de verordening geacht, een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis te vormen, met als consequentie dat:

— het Koninkrijk Denemarken, dat niet deelneemt aan de aanneming van de verordening en waarvoor deze niet bindend, noch daarop van toepassing is, beschikt over een termijn van zes maanden nadat de Raad de verordening heeft vastgesteld, om te beslissen of het deze al dan niet in zijn nationale wetgeving zal omzetten;

— Ierland en het Verenigd Koninkrijk niet deelnemen aan de aanneming van de verordening en de verordening voor deze lidstaten niet bindend, noch daarop van toepassing is.

21 De elfde overweging van de considerans van verordening nr. 2252/2004, inzake het Verenigd Koninkrijk, luidt:

„Deze verordening vormt een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengen-acquis waaraan het Verenigd Koninkrijk niet deelneemt overeenkomstig besluit 2000/365 [...]. Het Verenigd Koninkrijk neemt derhalve niet deel aan de aanneming van deze verordening en is hierdoor niet gebonden, noch onderworpen aan de toepassing ervan."

22 Artikel 1 van verordening nr. 2252/2004 schrijft voor:

„1. Door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten voldoen aan de in de bijlage vervatte minimumveiligheidsnormen.

2. Voor deze paspoorten en reisdocumenten wordt een opslagmedium gebruikt dat een gezichtsopname bevat. De lidstaten nemen ook vingerafdrukken in een

interoperabel formaat op. De gegevens worden beveiligd en het opslagmedium heeft voldoende capaciteit en is voldoende geschikt om de integriteit, de authenticiteit en de vertrouwelijkheid van de gegevens te garanderen.

3. Deze verordening is van toepassing op door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten. Zij is niet van toepassing op door de lidstaten aan hun onderdanen afgegeven identiteitskaarten of op tijdelijke paspoorten en reisdocumenten die een geldigheidsduur van 12 maanden of minder hebben."

23 Artikel 2 van de verordening bepaalt:

„Volgens de in artikel 5, lid 2, bedoelde procedure worden aanvullende technische specificaties voor het paspoort vastgesteld voor:

a) aanvullende veiligheidskenmerken en -vereisten, met inbegrip van hogere normen ter voorkoming van vervalsing en namaak;

b) technische specificaties betreffende het medium voor de opslag van de biometrische gegevens en de veiligheid ervan, zoals het voorkomen van ongeoorloofde toegang;

c) kwaliteitseisen en gemeenschappelijke normen inzake gezichtsopname en vingerafdrukken."

24 Artikel 3 van verordening nr. 2252/2004 luidt:

„1. In overeenstemming met de procedure bedoeld in artikel 5, lid 2, kan worden besloten dat de in artikel 2 bedoelde specificaties geheim zijn en niet bekend worden gemaakt. Zij worden in dat geval uitsluitend verstrekt aan de door de lidstaten aangewezen organisaties die verantwoordelijk zijn voor het drukken en aan door een lidstaat of de Commissie naar behoren gemachtigde personen.

2. Elke lidstaat wijst één organisatie aan die voor het drukken van paspoorten en reisdocumenten verantwoordelijk is. De lidstaat deelt de naam van die organisatie mee aan de Commissie en aan de andere lidstaten. Twee of meer lidstaten kunnen daartoe een zelfde organisatie aanwijzen. Elke lidstaat is gerechtigd om van organisatie te veranderen. Hij stelt de Commissie en de andere lidstaten daarvan op de hoogte."

Feitelijke achtergrond van het beroep

25 Op 18 februari 2004 heeft de Commissie bij de Raad een voorstel ingediend voor een verordening betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in aan de burgers van de Unie afgegeven paspoorten.

26 Op 19 mei 2004 heeft het Verenigd Koninkrijk de Raad in kennis gesteld van zijn voornemen om deel te nemen aan de aanneming van verordening nr. 2252/2004. Het verwees daarbij naar de kennisgevingsprocedure van artikel 5, lid 1, tweede alinea, van het Schengenprotocol en naar de procedure in het protocol inzake titel IV.

27 Op 13 december 2004 heeft de Raad verordening nr. 2252/2004 aangenomen. Ondanks de kennisgeving van 19 mei 2004 werd het Verenigd Koninkrijk niet toegelaten tot deelneming aan de aanneming van deze verordening, op grond dat de verordening een ontwikkeling vormt van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan het Verenigd Koninkrijk overeenkomstig besluit 2000/365 niet deelneemt.

28 Van mening dat de weigering van de Raad om het Verenigd Koninkrijk te laten deelnemen aan de aanneming van verordening nr. 2252/2004 in strijd was met artikel 5 van het Schengenprotocol, heeft deze lidstaat het onderhavige beroep ingesteld.

Conclusies van partijen

29 Het Verenigd Koninkrijk vordert:

— verordening nr. 2252/2004 nietig te verklaren;

— met toepassing van artikel 231 EG te beslissen dat na de nietigverklaring van verordening nr. 2252/2004, in afwachting van de aanneming van een nieuwe regeling ter zake, de bepalingen van deze verordening van toepassing blijven, behalve waar deze tot gevolg hebben dat het Verenigd Koninkrijk van deelneming aan de toepassing van die verordening wordt uitgesloten, en

— de Raad te verwijzen in de kosten.

30 De Raad vordert verwerping van het beroep en verwijzing van het Verenigd Koninkrijk in de kosten.

31 Bij beschikking van de president van het Hof van 8 september 2005 zijn Ierland en de Slowaakse Republiek toegelaten als interveniënt aan de zijde van het Verenigd Koninkrijk, en het Koninkrijk Spanje, het Koninkrijk der Nederlanden en de Commissie van de Europese Gemeenschappen aan de zijde van de Raad.

Beoordeling van het beroep

Argumenten van partijen

32 Het Verenigd Koninkrijk stelt primair dat de Raad zich voor de uitsluiting van het Verenigd Koninkrijk van de procedure tot aanneming van verordening nr. 2252/2004 heeft gebaseerd op een verkeerde uitlegging van het Schengenprotocol en in strijd heeft gehandeld met artikel 5 daarvan.

33 Het systeem van artikel 5 van het Schengenprotocol kan namelijk niet worden beschouwd als ondergeschikt aan dat van artikel 4 van dit protocol. De artikelen 4 en 5 zijn van elkaar onafhankelijk, zodat het Verenigd Koninkrijk om te kunnen deelnemen aan maatregelen genomen op basis van artikel 5, niet eerst ingevolge artikel 4 hoeft te zijn toegelaten tot deelneming aan het desbetreffende Schengenacquis.

34 Het Verenigd Koninkrijk voert voor deze opvatting met name aan dat de door de Raad voorgestane uitlegging van de artikelen 4 en 5 van het Schengenprotocol wordt tegengesproken door de systematiek en de formulering van deze twee bepalingen, in strijd is met de essentie van de bij artikel 5 ingevoerde procedure en niet verenigbaar is met verklaring nr. 46 ad artikel 5 van het protocol tot opneming van het Schengenacquis in het kader van de Europese Unie.

35 Voorts ontneemt deze uitlegging volgens het Verenigd Koninkrijk artikel 5 van het Schengenprotocol zijn effectiviteit, daar dit artikel met name dient te zorgen voor een maximale deelneming van het Verenigd Koninkrijk en Ierland aan maatregelen voortbouwend op het Schengenacquis, en is zij niet noodzakelijk voor het verzekeren van de effectiviteit van artikel 7 van het protocol inzake titel IV, noch voor het behoud van de integriteit van het Schengenacquis. In elk geval heeft deze uitlegging gevolgen die in geen verhouding staan tot het beoogde doel en heeft zij als consequentie, aangezien de Raad blijkens zijn huidige praktijk een „ruim en vaag" begrip hanteert van wat moet worden opgevat als „voorstellen en initiatieven om voort te bouwen op het Schengenacquis", dat de in artikel 5 neergelegde procedure zal kunnen functioneren op een manier die onverenigbaar is met het rechtszekerheidsbeginsel en de grondbeginselen van nauwere samenwerking.

36 Subsidiair stelt het Verenigd Koninkrijk dat, indien de door de Raad voorgestane uitlegging van de artikelen 4 en 5 van het Schengenprotocol juist zou zijn, de woorden „voorstellen en initiatieven om voort te bouwen op de bepalingen van het Schengenacquis" in artikel 5, lid 1, eerste alinea, van dit protocol aldus moeten worden begrepen dat zij uitsluitend betrekking hebben op maatregelen die integraal tot het Schengenacquis behoren (Schengen-integral measures; hierna: „Schengen-integrale maatregelen"), zoals maatregelen tot wijziging van bepalingen van dit acquis waaraan het Verenigd Koninkrijk niet kan deelnemen zonder eerst de te wijzigen bepalingen te hebben onderschreven. Niet binnen de werkingssfeer van deze bepaling vallen daarentegen maatregelen die slechts aan het Schengenacquis gerelateerd zijn, dat wil zeggen maatregelen die wel dienen ter uitwerking of aanvulling van bepaalde doelstellingen van het Schengenacquis, maar niet zo nauw verbonden zijn met de integriteit van het Schengenacquis dat die integriteit in

gevaar zou komen indien een daaraan niet deelnemende lidstaat wel zou kunnen deelnemen aan de aanneming van dergelijke maatregelen. Hieruit volgt dat de situatie van het Verenigd Koninkrijk bij de aanneming van in deze categorie vallende maatregelen niet wordt geregeld door de bepalingen van dit protocol maar, al naar het geval, door de bepalingen van het protocol inzake titel IV of door de relevante bepalingen van de „derde pijler". En aangezien verordening nr. 2252/2004 te beschouwen is als behorend tot diezelfde categorie maatregelen, had het Verenigd Koninkrijk niet van de aanneming van die verordening mogen worden uitgesloten.

37 De Raad is ten eerste van mening dat artikel 5 van het Schengenprotocol, anders dan het Verenigd Koninkrijk betoogt, niet bedoeld is om aan het Verenigd Koninkrijk een recht toe te kennen, maar om aan de lidstaten die aan het gehele Schengenacquis deelnemen, te garanderen dat hun acties niet op losse schroeven komen te staan doordat de andere lidstaten niet staan te dringen om daaraan deel te nemen. De formulering van deze bepaling bevestigt deze uitlegging overigens in zoverre dat deze, anders dan de formulering van artikel 4 van dit protocol en artikel 3 van het protocol inzake titel IV, een dergelijk recht niet uitdrukkelijk verleent.

38 Volgens de Raad ontneemt de door het Verenigd Koninkrijk voorgestane uitlegging van artikel 5, lid 1, van het Schengenprotocol de goedkeuringsprocedure van artikel 4 van dit protocol zijn effectiviteit aangezien, ingeval een lidstaat uit hoofde van dat artikel het recht om deel te nemen aan de aanneming van een bepaalde maatregel is ontzegd, deze lidstaat niettemin aan alle maatregelen tot ontwikkeling van dit gebied kan deelnemen door gebruik te maken van de procedure van artikel 5. De integriteit van het Schengenacquis is dan niet meer gegarandeerd en ook artikel 7 van het protocol inzake titel IV, dat bepaalt dat de artikelen 3 en 4 van dit protocol de bepalingen van het Schengenprotocol onverlet laten, is zinloos.

39 Ten tweede stelt de Raad dat het onderscheid dat het Verenigd Koninkrijk maakt tussen „Schengen-integrale maatregelen" en maatregelen die slechts aan het Schengenacquis gerelateerd zouden zijn, geen steun vindt in het primaire, noch in het afgeleide recht. De door het Verenigd Koninkrijk gepropageerde definitie van

„Schengengerelateerde maatregelen" is gebaseerd op een foutieve opvatting van wat een bedreiging zou kunnen vormen voor de integriteit van het Schengenacquis, en dit onderscheid veroorzaakt onnodige rechtsonzekerheid doordat het meebrengt dat datgene wat moet worden verstaan onder „maatregel voortbouwend op het Schengenacquis" zal verschillen naargelang het gaat om de aanneming van een maatregel die van toepassing is op de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen, dan wel op het Verenigd Koninkrijk en Ierland.

40 Ten derde benadrukt de Raad dat zijn standpunt zonder meer verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel en met de op het gebied van de nauwere samenwerking toepasselijke regels. De verdragsauteurs zijn immers niet aan het evenredigheidsbeginsel gebonden en de bepalingen van het EU- en EG-Verdrag die gevallen van nauwere samenwerking regelen laten de bepaling van het Schengenprotocol onverlet.

41 Ierland is van mening dat de door het Verenigd Koninkrijk voorgestane uitlegging van de artikelen 4 en 5 van het Schengenprotocol in overeenstemming is met de bewoordingen van deze artikelen en overeenstemt met de huidige praktijk van de Raad betreffende maatregelen inzake het Schengenacquis, tot deelneming waaraan het Verenigd Koninkrijk en Ierland zijn toegelaten. Deze uitlegging wordt bovendien bevestigd door de verschillende aan de slotakte van het Verdrag van Amsterdam gehechte verklaringen inzake het Schengenprotocol. Voorts kan de Raad het voor het Schengenacquis concreet bestaande risico van schade in geval van deelneming van het Verenigd Koninkrijk aan aanneming van verordening nr. 2252/2004, niet aantonen.

42 Volgens de Slowaakse Republiek is voor het recht van het Verenigd Koninkrijk om deel te nemen aan de aanneming van verordening nr. 2252/2004 vereist dat de integriteit en de samenhang van het reeds van toepassing zijnde Schengenacquis niet worden bedreigd. Het is aan de Raad, daar deze het Verenigd Koninkrijk dit recht heeft ontzegd, om het bewijs te leveren dat de deelneming van deze lidstaat aan de toepassing van deze verordening een dergelijke bedreiging vormt. Volgens de Slowaakse Republiek is dit in casu niet het geval.

43 Het Koninkrijk Spanje meent dat het beroep van het Verenigd Koninkrijk ongegrond is. De primaire vordering van het Verenigd Koninkrijk berust erop dat aan deze lidstaat van een hypothetisch recht is verleend door een artikel in het Schengenprotocol dat hem dit recht niet toekent. De door het Verenigd Koninkrijk voorgestane uitlegging houdt zeker een risico in voor maatregelen die dankzij de bij dit protocol ingevoerde nauwere samenwerking reeds zijn genomen, aangezien die uitlegging de integriteit en de samenhang van het Schengenacquis in gevaar brengt. De subsidiaire vordering van het Verenigd Koninkrijk gaat eraan voorbij dat het de taak van de Raad is te bepalen welke maatregelen moeten worden beschouwd als maatregelen voortbouwend op het Schengenacquis, en dat dit niet aan een lidstaat is die geen partij is bij de Schengenakkoorden.

44 Het Koninkrijk der Nederlanden stelt dat het Schengenprotocol rekening houdt met de bijzondere situatie waarin het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten opzichte van het Schengenacquis verkeren, door in artikel 4 die lidstaten de mogelijkheid te bieden om in de toekomst aan dit acquis deel te nemen, en er middels artikel 5, lid 1, tweede alinea, voor te zorgen dat deze deelneming later niet kan leiden tot stagnatie in de ontwikkeling van dit acquis. Aangezien er geen argumenten zijn op grond waarvan men met recht zou kunnen stellen dat ingevolge laatstgenoemde bepaling voor de deelneming van het Verenigd Koninkrijk of Ierland aan een maatregel voortbouwend op het Schengenacquis, een minder zware procedure geldt dan die is neergelegd in artikel 4, en waarin de deelneming van deze twee lidstaten aan de bepalingen van het acquis zelf is geregeld, moet artikel 5, lid 1, tweede alinea, worden uitgelegd in de door de Raad voorgestane zin.

45 Volgens de Commissie is het belangrijkste kenmerk van nauwere samenwerking in het algemeen en die van het Schengenacquis in het bijzonder de integriteit ervan. Het voortbestaan en de bescherming van die integriteit, alsmede de samenhang van het Schengenacquis, zijn dan ook essentiële belangen. Weliswaar kent het Schengenprotocol de mogelijkheid van gedeeltelijk participeren door een lidstaat die geen partij is bij de Schengenakkoorden, maar dit gaat niet zo ver dat de betrokken lidstaten een keuze „à la carte" wordt gegeven, die zou leiden tot een lappendeken van deelnemingen en verplichtingen.

46 De door het Verenigd Koninkrijk voorgestane uitlegging van de artikelen 4 en 5 van het Schengenprotocol is in strijd met de systematiek en met de logica van dit protocol en zij is schadelijk voor de innerlijke samenhang en de integriteit van het Schengenacquis.

47 Overigens staan de woorden „om voort te bouwen op het Schengenacquis" in artikel 5, lid 1, eerste alinea, van het Schengenprotocol niet voor een „vaag en ruim" begrip van maatregelen die door de aan een actie van nauwere samenwerking deelnemende lidstaten kunnen worden genomen, terwijl de beslissing om een voorstel aan te merken als „maatregel om voort te bouwen op het Schengenacquis" zich niet onderscheidt van de beslissing waarbij de voor aanneming van een communautaire rechtshandeling passende rechtsgrondslag wordt bepaald.

48 Wat verordening nr. 2252/2004 betreft, wijst de Commissie er ten slotte op dat het doel van die verordening is, paspoorten veiliger te maken en een betrouwbaarder verband te leggen tussen het paspoort en de paspoorthouder, door harmonisatie van de beveiliging van het paspoort en het daarin aanbrengen van biometrische kenmerken. Deze doelstelling is onlosmakelijk verbonden met de bewaking van de buitengrenzen, de kern van de Schengensamenwerking. Deze verordening past volledig in deze systematiek, aangezien daardoor de efficiëntie en de harmonisatie van de bewaking van de buitengrenzen kan worden vergroot.

Beoordeling door het Hof

49 Om uitspraak te kunnen doen over het primaire betoog van het Verenigd Koninkrijk, moet worden onderzocht of artikel 5, lid 1, tweede alinea, van het Schengenprotocol in die zin moet worden uitgelegd dat deze bepaling alleen van toepassing dient te zijn op voorstellen en initiatieven om voort te bouwen op een

gebied van het Schengenacquis tot deelneming waaraan het Verenigd Koninkrijk en/of Ierland zijn toegelaten ingevolge artikel 4 van dit protocol, dan wel of deze twee bepalingen, zoals het Verenigd Koninkrijk betoogt, moeten worden beschouwd als van elkaar onafhankelijk.

50 In dit verband moet worden opgemerkt dat, zoals volgt uit punt 68 van het heden gewezen arrest Verenigd Koninkrijk/Raad (C-77/05, Jurispr. blz. I-11459), artikel 5, lid 1, tweede alinea, van het Schengenprotocol aldus moet worden uitgelegd dat het alleen van toepassing dient te zijn op voorstellen en initiatieven die voortbouwen op een gebied van het Schengenacquis tot deelneming waaraan het Verenigd Koninkrijk en/of Ierland zijn toegelaten ingevolge artikel 4 van dit protocol.

51 De door het Verenigd Koninkrijk tot staving van zijn beroep tot nietigverklaring primair aangevoerde argumentatie moet derhalve ongegrond worden geacht.

52 Wat het subsidiaire betoog van het Verenigd Koninkrijk betreft, moet allereerst worden opgemerkt dat het door deze lidstaat gemaakte onderscheid tussen „Schengen-integrale maatregelen" en maatregelen die deze lidstaat beschouwt als slechts „Schengengerelateerd", geen steun vindt in het EU- of EG-Verdrag, noch in het afgeleide recht.

53 Voorts betwist het Verenigd Koninkrijk weliswaar de door de Raad verrichte kwalificatie, maar het erkent zelf dat verordening nr. 2252/2004 een verband vertoont met bepalingen van het Schengenacquis, aangezien het van mening is dat de verordening niettemin een „Schengengerelateerde maatregel" is.

54 Niettegenstaande deze overwegingen en de omstandigheid dat de aan de Raad verweten, volgens verzoeker onjuiste, kwalificatie niet rechtstreeks verband houdt met de keuze van de rechtsgrondslag voor de aanneming van verordening nr. 2252/2004 — artikel 62, lid 2, sub a, EG —, moet worden geconstateerd dat de kwalificatie door de Raad van verordening nr. 2252/2004 als maatregel voortbouwend op bepalingen van het Schengenacquis, evenals het geval is bij de keuze van de rechtsgrondslag van een gemeenschapshandeling, rechtstreeks gevolgen heeft gehad voor de vaststelling van de regels voor de procedure tot aanneming van deze verordening, en dus ook voor de mogelijkheid van het Verenigd Koninkrijk om aan die procedure deel te nemen.

55 Voor de gebruikmaking door het Verenigd Koninkrijk van de bevoegdheid om deel te nemen aan de aanneming van een voorstel dat is ingediend op basis van titel IV, geldt overeenkomstig artikel 3, lid 1, van het protocol inzake titel IV geen andere voorwaarde dan dat de termijn voor de in die bepaling voorgeschreven mededeling in acht is genomen. Bijgevolg heeft de kwalificatie van verordening nr. 2252/2004 als maatregel voortbouwend op bepalingen van het Schengenacquis rechtstreeks gevolgen gehad voor de aan die lidstaat verleende rechten.

56 Gelet op deze constatering en naar analogie van hetgeen geldt voor de keuze van de rechtsgrondslag van een gemeenschapshandeling, moet worden geoordeeld dat in een situatie als die van het hoofdgeding, de kwalificatie van een gemeenschapshandeling als voorstel of initiatief voortbouwend op het Schengenacquis in de zin van artikel 5, lid 1, eerste alinea, van het Schengenprotocol, moet berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de handeling (zie arresten van 11 juni 1991, Commissie/Raad, „Titaandyoxide-arrest", C-300/89, Jurispr. blz. I-2867, punt 10; 13 september 2005, Commissie/Raad, C-176/03, Jurispr. blz. I-7879, punt 45, en 23 oktober 2007, Commissie/Raad, C-440/05, Jurispr. blz. I-9097, punt 61).

57 In dit licht moet worden onderzocht of de Raad, zoals het Verenigd Koninkrijk stelt, verordening nr. 2252/2004 niet had mogen kwalificeren als maatregel voortbouwend op het Schengenacquis.

58 Uit de tweede en derde overweging van de considerans van verordening nr. 2252/2004, alsmede uit artikel 4, lid 3, van de verordening, blijkt dat deze tot doel heeft vervalsing en frauduleus gebruik van door de lidstaten afgegeven paspoorten en andere reisdocumenten te bestrijden.

59 Om dit doel te bereiken, gaat verordening nr. 2252/2004, zoals uit de artikelen 1 en 2 blijkt, over tot harmonisatie en verbetering van de minimumveiligheidsnormen waaraan door de lidstaten afgegeven paspoorten en andere reisdocumenten moeten voldoen en schrijft zij de opneming in die documenten voor van een aantal biometrische gegevens betreffende de houders van deze documenten.

60 Zoals het Hof heeft verklaard in punt 84 van het arrest Verenigd Koninkrijk/Raad, reeds aangehaald, moeten personencontroles aan de buitengrenzen van de lidstaten, en dus ook de efficiënte uitvoering van de gemeenschappelijke regels voor de normen en procedures van deze controles, worden beschouwd als onderdelen van het Schengenacquis.

61 Overeenkomstig artikel 6, lid 2, sub b, gelezen in samenhang met artikel 6, lid 2, sub c, van de uitvoeringsovereenkomst, in welke overeenkomst de eenvormige beginselen voor controles aan de buitengrenzen van de lidstaten zijn vastgelegd, dienen alle personen ten minste een zodanige controle te ondergaan dat aan de hand van de overgelegde of getoonde reisdocumenten hun identiteit kan worden vastgesteld, en dient zo nodig een grondige controle te worden verricht, bestaande uit een onderzoek naar en de voorkoming van gevaar voor de openbare orde en de nationale veiligheid van de lidstaten die de uitvoeringsovereenkomst hebben ondertekend.

62 De wijze waarop de in de uitvoeringsovereenkomst voorgeschreven controles moeten worden verricht, is vastgelegd in het gemeenschappelijk handboek, goedgekeurd door het bij de uitvoeringsovereenkomst opgerichte uitvoerend comité (PB 2002, C 313, blz. 97), welk handboek deel uitmaakt van het Schengenacquis als bedoeld in artikel 1 van het Schengenprotocol.

63 In deel II van dit gemeenschappelijk handboek, getiteld „Grenscontrole", is in punt 1.3.1 bepaald dat de minimumcontrole tot vaststelling van de identiteit, zoals bedoeld in artikel 6, lid 2, sub b, van de uitvoeringsovereenkomst bestaat uit een vergelijking van de persoon met de overgelegde of getoonde grensoverschrijdingsdocumenten, alsmede uit een eenvoudig en snel onderzoek naar de geldigheid van het grensoverschrijdingsdocument en naar tekenen van namaak of vervalsing.

64 Blijkens punt 1.3.2.1 van dit deel van het gemeenschappelijk handboek inzake de grondige controle als bedoeld in artikel 6, lid 2, sub c, van de uitvoeringsovereenkomst behelst deze controle grondige toetsing van de geldigheid en de echtheid van het bij de grensoverschrijding getoonde reisdocument.

65 Aangezien het onderzoek naar de echtheid van paspoorten en andere reisdocumenten derhalve het belangrijkste onderdeel is van de personencontrole aan de buitengrenzen, moeten maatregelen die een gemakkelijker en betrouwbaarder vaststelling van die echtheid en van de identiteit van de houder van het betrokken document mogelijk maken, worden beschouwd als maatregelen ter garantie en verbetering van de effectiviteit van die controles, en dus ook van het gezamenlijk beheer van de buitengrenzen dat bij het Schengenacquis is ingevoerd.

66 Gelet op het doel en de inhoud van verordening nr. 2252/2004, zoals geanalyseerd in de punten 58 en 59 van dit arrest, moet worden geconcludeerd dat deze verordening te beschouwen is als een maatregel voortbouwend op het Schengenacquis in de zin van artikel 5, lid 1, eerste alinea, van het Schengenprotocol.

67 Bijgevolg heeft de Raad verordening nr. 2252/2004 terecht gekwalificeerd als maatregel tot ontwikkeling van bepalingen van het Schengenacquis.

68 Het subsidiaire betoog van het Verenigd Koninkrijk kan dan ook evenmin worden aanvaard.

69 De vordering van het Verenigd Koninkrijk tot nietigverklaring van verordening nr. 2252/2004 kan derhalve niet worden toegewezen en het Hof behoeft zich bijgevolg niet uit te spreken over het verzoek van deze lidstaat tot instandhouding van de gevolgen van deze verordening.

70 Het door het Verenigd Koninkrijk ingestelde beroep moet derhalve worden verworpen.

Kosten

71 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien het Verenigd Koninkrijk in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Raad te worden verwezen in de kosten. Ingevolge artikel 69, lid 4, eerste alinea, van dit Reglement dragen lidstaten en instellingen die in het geding zijn geïntervenieerd, hun eigen kosten.

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland wordt verwezen in de kosten.

3) Het Koninkrijk Spanje, Ierland, het Koninkrijk der Nederlanden, de Slowaakse Republiek en de Commissie van de Europese Gemeenschappen dragen hun eigen kosten.

ondertekeningen