ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τμήμα μείζονος συνθέσεως)
της 18ης Δεκεμβρίου 2007 *

Στην υπόθεση C-137/05,

με αντικείμενο προσφυγή ακυρώσεως δυνάμει του άρθρου 230 ΕΚ, ασκηθείσα στις 21 Μαρτίου 2005,

Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, εκπροσωπούμενο από τις C. Jackson και C. Gibbs, επικουρούμενες από τον A. Dashwood, barrister,

προσφεύγον,

υποστηριζόμενο από:

την **Ιρλανδία,** εκπροσωπούμενη από τον D. O'Hagan, επικουρούμενο από τους A. Collins, SC, και P. McGarry, BL, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

τη **Σλοβακική Δημοκρατία,** εκπροσωπούμενη από τους R. Procházka και J. Čorba, καθώς και από την B. Ricziová,

παρεμβαίνουσες,

κατά

Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, εκπροσωπούμενου από τους J. Schutte, R. Szostak και G. Giglio,

καθού,

υποστηριζόμενο από

το **Βασίλειο της Ισπανίας,** εκπροσωπούμενο από τον J. Rodríguez Cárcamo, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

το **Βασίλειο των Κάτω Χωρών,** εκπροσωπούμενο από την H. G. Sevenster,

την **Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων,** εκπροσωπούμενη από τη C. O'Reilly, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

παρεμβαίνοντες,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τμήμα μείζονος συνθέσεως),

συγκείμενο από τους B. Σκουρή, Πρόεδρο, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts και A. Tizzano, προέδρους τμήματος, R. Schintgen (εισηγητή), J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, J.-C. Bonichot, T. von Danwitz, A. Arabadjiev και C. Toader, δικαστές,

γενική εισαγγελέας: V. Trstenjak
γραμματέας: J. Swedenborg, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 13ης Μαρτίου 2007,

αφού άκουσε τη γενική εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις της κατά τη συνεδρίαση της 10ης Ιουλίου 2007,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με το δικόγραφο της προσφυγής του, το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας ζητεί από το Δικαστήριο, αφενός, να ακυρώσει τον κανονισμό (ΕΚ) 2252/2004 του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2004, σχετικά με την καθιέρωση προτύπων για τα χαρακτηριστικά ασφαλείας και τη χρήση

βιομετρικών στοιχείων στα διαβατήρια και τα ταξιδιωτικά έγγραφα των κρατών μελών (ΕΕ L 385, σ. 1), και, αφετέρου, να διατηρήσει τα αποτελέσματα του ως άνω κανονισμού μέχρι τη θέσπιση νέου κανονισμού περί αντικαταστάσεως του πρώτου, εξαιρουμένων των αποκλειόντων τη συμμετοχή του οικείου κράτους μέλους στην εφαρμογή του κανονισμού 2252/2004 αποτελεσμάτων.

Το νομικό πλαίσιο

Το Πρωτόκολλο για τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας

2 Ο τίτλος IV του τρίτου μέρους της Συνθήκης ΕΚ (στο εξής: τίτλος IV) καθιερώνει τις νομικές βάσεις που παρέχουν τη δυνατότητα θεσπίσεως μέτρων σε θέματα θεωρήσεων, ασύλου, μεταναστεύσεως και άλλων πολιτικών σχετικών με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων.

3 Το Πρωτόκολλο για τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας, το οποίο προσαρτάται στη Συνθήκη ΕΕ και στη Συνθήκη ΕΚ με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (στο εξής: Πρωτόκολλο για τον τίτλο IV), αφορά τη συμμετοχή των ως άνω κρατών μελών στη θέσπιση υποβαλλομένων κατ' εφαρμογή των διατάξεων του τίτλου IV μέτρων.

4 Δυνάμει του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου για τον τίτλο IV, υπό την επιφύλαξη του άρθρου 3 του ιδίου Πρωτοκόλλου, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία δεν συμμετέχουν στη θέσπιση προτεινόμενων μέτρων που εμπίπτουν στον τίτλο IV, ενώ, σύμφωνα με το άρθρο 2 του ιδίου Πρωτοκόλλου, τα οικεία μέτρα δεν δεσμεύουν και δεν εφαρμόζονται στα ως άνω κράτη μέλη.

5 Κατά το άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου για τον τίτλο IV:

«1. Το Ηνωμένο Βασίλειο ή η Ιρλανδία μπορούν, εντός τριών μηνών από την υποβολή στο Συμβούλιο προτάσεως ή πρωτοβουλίας βάσει του τίτλου IV της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, να γνωστοποιήσουν γραπτώς στον Πρόεδρο του Συμβουλίου ότι επιθυμούν να συμμετάσχουν στη θέσπιση και εφαρμογή οποιωνδήποτε τέτοιων προτεινόμενων μέτρων, κατόπιν δε τούτου δικαιούνται να το πράξουν. [...]

2. Αν μετά την παρέλευση εύλογου χρονικού διαστήματος δεν μπορεί να θεσπιστεί με τη συμμετοχή του Ηνωμένου Βασιλείου ή της Ιρλανδίας μέτρο που αναφέρεται στην παράγραφο 1, το Συμβούλιο μπορεί να θεσπίσει ένα τέτοιο μέτρο σύμφωνα με το άρθρο 1 χωρίς τη συμμετοχή του Ηνωμένου Βασιλείου ή της Ιρλανδίας. Στην περίπτωση αυτή εφαρμόζεται το άρθρο 2.»

6 Το άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου για τον τίτλο IV αναγνωρίζει υπέρ του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας το δικαίωμα να υιοθετήσουν οποτεδήποτε ισχύοντα στο πλαίσιο του τίτλου IV μέτρα. Σε παρόμοια περίπτωση, εφαρμόζεται mutatis mutandis η προβλεπόμενη στο άρθρο 11, παράγραφος 3, ΕΚ διαδικασία.

7 Κατά το άρθρο 7 του Πρωτοκόλλου για τον τίτλο IV, «[τ]α άρθρα 3 και 4 ισχύουν υπό την επιφύλαξη του Πρωτοκόλλου για την ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως».

Το Πρωτόκολλο για την ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως

8 Κατά το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου για την ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, το οποίο προσαρτάται στη Συνθήκη ΕΕ και στη Συνθήκη ΕΚ με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (στο εξής: Πρωτόκολλο του Σένγκεν), δεκατρία κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ενώσεως εξουσιοδοτούνται να εγκαθιδρύσουν στενότερη συνεργασία μεταξύ τους στον τομέα που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του κεκτημένου Σένγκεν, όπως ορίζει το παράρτημα του ως άνω Πρωτοκόλλου.

9 Αποτελούν τμήμα του ούτως οριζόμενου κεκτημένου Σένγκεν, μεταξύ άλλων, η Συμφωνία μεταξύ των κυβερνήσεων των κρατών της Οικονομικής Ενώσεως Μπενελούξ, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και της Γαλλικής Δημοκρατίας σχετικά με τη σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορά τους, η οποία υπογράφηκε στο Σένγκεν (Λουξεμβούργο) στις 14 Ιουνίου 1985 (ΕΕ 2000, L 239, σ. 13, στο εξής: Συμφωνία του Σένγκεν), καθώς και η Σύμβαση για την εφαρμογή της Συμφωνίας του Σένγκεν (ΕΕ 2000, L 239, σ. 19, στο εξής: ΣΕΣΣ), η οποία υπογράφηκε στις 19 Ιουνίου 1990 επίσης στο Σένγκεν. Αμφότερες οι πράξεις αποτελούν από κοινού τις «Συμφωνίες του Σένγκεν».

10 Κατά το άρθρο 4 του ανωτέρω Πρωτοκόλλου:

«Η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βόρειας Ιρλανδίας που δεν δεσμεύονται από το κεκτημένο Σένγκεν μπορούν, ανά πάσα στιγμή, να ζητήσουν να συμμετάσχουν σε μερικές ή όλες τις διατάξεις του κεκτημένου αυτού.

Το Συμβούλιο αποφασίζει για το αίτημα αυτό με ομοφωνία των μελών του που αναφέρονται στο άρθρο 1 και του αντιπροσώπου της κυβερνήσεως του ενδιαφερόμενου κράτους.»

11 Το άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν ορίζει:

«1. Προτάσεις και πρωτοβουλίες για την περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν υπόκεινται στις σχετικές διατάξεις των Συνθηκών.

Στο πλαίσιο αυτό, αν η Ιρλανδία ή το Ηνωμένο Βασίλειο ή και τα δύο δεν έχουν γνωστοποιήσει γραπτώς στον Πρόεδρο του Συμβουλίου, εντός εύλογου χρονικού διαστήματος, ότι επιθυμούν να συμμετάσχουν, η εξουσιοδότηση που αναφέρεται στο άρθρο 11 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ή στο άρθρο 40 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση θεωρείται ότι έχει δοθεί στα κράτη μέλη που αναφέρονται στο άρθρο 1 και στην Ιρλανδία ή το Ηνωμένο Βασίλειο εφόσον οποιοδήποτε από τα δύο επιθυμεί να συμμετάσχει στους εν λόγω τομείς συνεργασίας.

2. Οι σχετικές διατάξεις των Συνθηκών που αναφέρονται στο πρώτο εδάφιο της παραγράφου 1 ισχύουν ακόμη και αν το Συμβούλιο δεν θέσπισε τα μέτρα που αναφέρονται στο άρθρο 2, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο.»

12 Το άρθρο 8 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν προβλέπει:

«Για τους σκοπούς των διαπραγματεύσεων για την προσχώρηση νέων κρατών μελών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, το κεκτημένο Σένγκεν και [τα λοιπά] μέτρα τα οποία λαμβάνονται από τα όργανα εντός του πεδίου ισχύος του θεωρούνται κεκτημένο που πρέπει να γίνει πλήρως αποδεκτό από όλα τα υποψήφια για προσχώρηση κράτη.»

Οι αφορώσες το Πρωτόκολλο του Σένγκεν δηλώσεις

13 Στη δήλωση αριθ. 45, σχετικά με το άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου για την ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, τα υψηλά συμβαλλόμενα μέρη καλούν το Συμβούλιο να ζητεί τη γνώμη της Επιτροπής πριν αποφασίσει επί αιτήματος που διατυπώνεται δυνάμει του εν λόγω άρθρου. Τα ίδια μέρη «αναλαμβάνουν επίσης τη δέσμευση να καταβάλουν κάθε προσπάθεια προκειμένου να δώσουν στην Ιρλανδία και στο Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας τη δυνατότητα να κάνουν χρήση των διατάξεων του άρθρου 4 του εν λόγω Πρωτοκόλλου, αν το επιθυμούν, ώστε να μπορέσει το Συμβούλιο να λάβει τις αποφάσεις που αναφέρονται στο άρθρο αυτό μέχρι την ημερομηνία ενάρξεως ισχύος του εν λόγω Πρωτοκόλλου ή οποτεδήποτε αργότερα».

14 Κατά τη δήλωση αριθ. 46, σχετικά με το άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου για την ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, τα υψηλά συμβαλλόμενα μέρη «αναλαμβάνουν τη δέσμευση να καταβάλουν κάθε προσπάθεια προκειμένου να καταστεί δυνατή η δράση μεταξύ όλων των κρατών μελών στους τομείς του κεκτημένου Σένγκεν, ειδικότερα όταν η Ιρλανδία ή το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βόρειας Ιρλανδίας θα έχουν αποδεχθεί ορισμένες ή όλες τις διατάξεις του κεκτημένου αυτού σύμφωνα με το άρθρο 4 του [Πρωτοκόλλου του Σένγκεν]».

Η απόφαση 2000/365/ΕΚ

15 Το Συμβούλιο εξέδωσε στις 29 Μαΐου 2000, δυνάμει του άρθρου 4, δεύτερο εδάφιο, του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν, την απόφαση 2000/365/ΕΚ σχετικά με το αίτημα του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας να συμμετέχει σε ορισμένες από τις διατάξεις του κεκτημένου Σένγκεν (ΕΕ L 131, σ. 43).

16 Το άρθρο 1 της αποφάσεως 2000/365 απαριθμεί τις διατάξεις του κεκτημένου Σένγκεν στις οποίες συμμετέχει το Ηνωμένο Βασίλειο.

17 Το άρθρο 8, παράγραφος 2, της ίδιας αποφάσεως ορίζει:

«Από την ημερομηνία εκδόσεως της παρούσας αποφάσεως, το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας θεωρείται ότι κοινοποίησε αμετάκλητα στον Πρόεδρο του Συμβουλίου, σύμφωνα με το άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν, ότι επιθυμεί να συμμετέχει σε όλες τις προτάσεις και πρωτοβουλίες οι οποίες αναπτύσσουν περαιτέρω το κατά το άρθρο 1 κεκτημένο Σένγκεν. Η συμμετοχή αυτή καλύπτει τα εδάφη στα οποία αναφέρεται το άρθρο 5, παράγραφοι 1 και 2, αντιστοίχως, [καθό μέτρο] οι προτάσεις και πρωτοβουλίες βασίζονται στις διατάξεις του κεκτημένου Σένγκεν [οι οποίες εφαρμόζονται επί των ως άνω εδαφών].»

Ο κανονισμός 2252/2004

18 Όπως προκύπτει από το προοίμιό του, ο κανονισμός 2252/2004 εκδόθηκε βάσει του άρθρου 62, σημείο 2, στοιχείο α΄, ΕΚ.

19 Η δεύτερη έως και την τέταρτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού έχουν ως εξής:

«2) Τα ελάχιστα πρότυπα ασφαλείας για τα διαβατήρια διατυπώθηκαν με ψήφισμα των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών που συνήλθαν στα πλαίσια του Συμβουλίου την 17η Οκτωβρίου 2000 [...]. Είναι πλέον σκόπιμο να

βελτιωθεί το εν λόγω ψήφισμα με τη θέσπιση κοινοτικού μέτρου, ώστε να προκύψουν ενισχυμένα και εναρμονισμένα πρότυπα ασφαλείας για τα διαβατήρια και τα ταξιδιωτικά έγγραφα, με σκοπό την καταπολέμηση της πλαστογραφήσεως και παραποιήσεως. Συγχρόνως, ενδείκνυται να ενσωματωθούν βιομετρικά αναγνωριστικά στοιχεία στα διαβατήρια ή στα ταξιδιωτικά έγγραφα, ώστε να προκύπτει αξιόπιστη αντιστοιχία μεταξύ του πραγματικού κατόχου και του εγγράφου.

3) Η εναρμόνιση των χαρακτηριστικών ασφαλείας και η ενσωμάτωση βιομετρικών αναγνωριστικών στοιχείων συνιστούν σημαντικό βήμα προς τη χρήση νέων στοιχείων, ενόψει μελλοντικών εξελίξεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, με τα οποία αυξάνεται η ασφάλεια των ταξιδιωτικών εγγράφων και καθιερώνεται μια πιο αξιόπιστη αντιστοιχία μεταξύ του κατόχου και του διαβατηρίου ή του ταξιδιωτικού εγγράφου, που συμβάλλει σημαντικά στη μέριμνα για την προστασία από δόλια χρήση του. Στα πλαίσια αυτά είναι σκόπιμο να ληφθούν υπόψη οι προδιαγραφές του Οργανισμού Διεθνούς Πολιτικής Αεροπορίας (ICAO), ιδίως δε εκείνες που ορίζονται στο έγγραφο αριθ. 9303 σχετικά με τα αναγνώσιμα από μηχάνημα ταξιδιωτικά έγγραφα.

4) Ο παρών κανονισμός περιορίζεται στην εναρμόνιση των χαρακτηριστικών ασφαλείας, στα οποία περιλαμβάνονται τα βιομετρικά αναγνωριστικά στοιχεία για τα διαβατήρια και τα ταξιδιωτικά έγγραφα των κρατών μελών. Ο καθορισμός των αρχών και των φορέων που εξουσιοδοτούνται να έχουν πρόσβαση στα δεδομένα που περιλαμβάνονται στο μέσο αποθηκεύσεως των εγγράφων είναι θέμα εθνικής νομοθεσίας, υπό την επιφύλαξη των τυχόν σχετικών διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως ή διεθνών συμφωνιών.»

20 Όπως προκύπτει από τις αιτιολογικές σκέψεις του δέκα έως δώδεκα, ο κανονισμός 2252/2004 λογίζεται ότι συνιστά ανάπτυξη των διατάξεων του κεκτημένου Σένγκεν, οπότε συνακόλουθα:

— το Βασίλειο της Δανίας, το οποίο δεν συμμετέχει στην έκδοση του κανονισμού και δεν δεσμεύεται από αυτόν ούτε υπόκειται στην εφαρμογή του, διαθέτει εξάμηνη προθεσμία μετά την έκδοσή του προκειμένου να αποφασίσει κατά πόσον θα τον εφαρμόσει στο εθνικό δίκαιό του·

— η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο δεν συμμετέχουν στην έκδοση του κανονισμού και δεν δεσμεύονται από αυτόν ούτε υπόκεινται στην εφαρμογή του.

21 Η ενδέκατη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 2252/2004, η οποία αφορά το Ηνωμένο Βασίλειο, έχει ως εξής:

«Ο παρών κανονισμός συνιστά ανάπτυξη των διατάξεων του κεκτημένου Σένγκεν, στις οποίες δεν συμμετέχει το Ηνωμένο Βασίλειο σύμφωνα με την απόφαση 2000/365 [...]. Ως εκ τούτου, το Ηνωμένο Βασίλειο δεν συμμετέχει στην έκδοσή του και δεν δεσμεύεται από αυτόν ούτε υπόκειται στην εφαρμογή του.»

22 Κατά το άρθρο 1 του κανονισμού 2252/2004:

«1. Τα διαβατήρια και ταξιδιωτικά έγγραφα που εκδίδουν τα κράτη μέλη πληρούν τα ελάχιστα πρότυπα ασφαλείας που παρατίθενται στο παράρτημα.

2. Τα διαβατήρια και τα ταξιδιωτικά έγγραφα περιλαμβάνουν μέσο αποθηκεύσεως το οποίο περιέχει εικόνα του προσώπου. Τα κράτη μέλη προβλέπουν επίσης την

ενσωμάτωση δακτυλικών αποτυπωμάτων υπό μορφή που εξασφαλίζει τη διαλειτουργικότητα. Τα δεδομένα ενσωματώνονται κατά τρόπο ασφαλή και το μέσον αποθηκεύσεως διαθέτει επαρκή χωρητικότητα και ικανότητα προκειμένου να διασφαλίζεται η ακεραιότητα, η αυθεντικότητα και η εμπιστευτικότητα των δεδομένων.

3. Ο παρών κανονισμός ισχύει για τα διαβατήρια και τα ταξιδιωτικά έγγραφα των κρατών μελών. Δεν αφορά τα έγγραφα ταυτότητας που εκδίδουν τα κράτη μέλη για τους υπηκόους τους ή τα προσωρινά διαβατήρια και ταξιδιωτικά έγγραφα με ισχύ έως και δώδεκα μηνών.»

23 Το άρθρο 2 του κανονισμού ορίζει:

«Σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 5, παράγραφος 2, θεσπίζονται πρόσθετες τεχνικές προδιαγραφές για τα διαβατήρια και τα ταξιδιωτικά έγγραφα, οι οποίες αφορούν τα παρακάτω θέματα:

α) πρόσθετα χαρακτηριστικά και απαιτήσεις ασφαλείας, περιλαμβανομένων ενισχυμένων προτύπων για την καταπολέμηση της πλαστογραφήσεως, απομιμήσεως και παραποιήσεως·

β) τεχνικές προδιαγραφές σχετικές με το μέσον αποθηκεύσεως των βιομετρικών χαρακτηριστικών και την ασφάλειά του, περιλαμβανομένης της προλήψεως της προσβάσεως χωρίς άδεια·

γ) απαιτήσεις σχετικές με την ποιότητα και τα κοινά πρότυπα όσον αφορά την εικόνα του προσώπου και τα δακτυλικά αποτυπώματα.»

24 Κατά το άρθρο 3 του κανονισμού 2252/2004:

«1. Σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 5, παράγραφος 2, μπορεί να αποφασιστεί ότι οι προδιαγραφές του άρθρου 2 είναι απόρρητες και δεν δημοσιεύονται. Στην περίπτωση αυτή, γνωστοποιούνται μόνο σε φορείς που ορίζονται από τα κράτη μέλη ως αρμόδιοι για την εκτύπωση των σχετικών εγγράφων, καθώς και σε πρόσωπα που έχουν λάβει τη δέουσα εξουσιοδότηση από κράτος μέλος ή από την Επιτροπή.

2. Έκαστο κράτος μέλος ορίζει αρμόδιο φορέα για την εκτύπωση των διαβατηρίων και ταξιδιωτικών εγγράφων και γνωστοποιεί την ονομασία του εν λόγω φορέα στην Επιτροπή και στα λοιπά κράτη μέλη. Επιτρέπεται να ορισθεί ο ίδιος φορέας από δύο ή περισσότερα κράτη μέλη. Έκαστο κράτος μέλος δύναται να αλλάξει το φορέα που έχει ορίσει. Στην περίπτωση αυτή ενημερώνει την Επιτροπή και τα λοιπά κράτη μέλη.»

Ιστορικό της διαφοράς

25 Η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο στις 18 Φεβρουαρίου 2004 πρόταση κανονισμού σχετικά με την καθιέρωση προτύπων για τα χαρακτηριστικά ασφαλείας και τη χρήση βιομετρικών στοιχείων ενσωματωμένων στα διαβατήρια που χορηγούνται στους πολίτες της Ενώσεως.

26 Στις 19 Μαΐου 2004, το Ηνωμένο Βασίλειο ενημέρωσε το Συμβούλιο σχετικά με την πρόθεσή του να συμμετάσχει στην έκδοση του κανονισμού 2252/2004. Συναφώς, αναφέρθηκε στην προβλεπόμενη στο άρθρο 5, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν διαδικασία γνωστοποιήσεως, καθώς και στην απαντώσα στο Πρωτόκολλο για τον τίτλο IV διαδικασία.

27 Το Συμβούλιο εξέδωσε στις 13 Δεκεμβρίου 2004 τον 2252/2004. Παρά τη γνωστοποίηση της 19ης Μαΐου 2004, το Ηνωμένο Βασίλειο δεν έγινε δεκτό να συμμετάσχει στην έκδοση του κανονισμού με το αιτιολογικό ότι πρόκειται για ανάπτυξη των διατάξεων του κεκτημένου Σένγκεν στις οποίες δεν συμμετέχει το Ηνωμένο Βασίλειο σύμφωνα με την απόφαση 2000/365.

28 Εκτιμώντας ότι η άρνηση του Συμβουλίου να του επιτρέψει να συμμετάσχει στην έκδοση του κανονισμού 2254/2004 συνιστά παράβαση του άρθρου 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν, το Ηνωμένο Βασίλειο άσκησε την υπό κρίση προσφυγή.

Τα αιτήματα των διαδίκων

29 Το Ηνωμένο Βασίλειο ζητεί από το Δικαστήριο:

— να ακυρώσει τον κανονισμό 2252/2004·

— να αποφασίσει, κατ' εφαρμογή του άρθρου 231 ΕΚ ότι, κατόπιν της ακυρώσεως του κανονισμού 2252/2004 και εν αναμονή της εκδόσεως νέας επί του θέματος κανονιστικής ρυθμίσεως, οι διατάξεις του ως άνω κανονισμού εξακολουθούν να εφαρμόζονται, εξαιρουμένων εκείνων που έχουν ως αποτέλεσμα να αποκλείουν το Ηνωμένο Βασίλειο από τη συμμετοχή του στην εφαρμογή του·

— να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

30 Το Συμβούλιο ζητεί την απόρριψη της προσφυγής και την καταδίκη του Ηνωμένου Βασιλείου στα δικαστικά έξοδα.

31 Με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 8ης Σεπτεμβρίου 2005, επετράπη στην Ιρλανδία και στη Σλοβακική Δημοκρατία να παρέμβουν προς στήριξη των αιτημάτων του Ηνωμένου Βασιλείου, ενώ στο Βασίλειο της Ισπανίας, στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών και στην Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων επετράπη να παρέμβουν προς στήριξη των αιτημάτων του Συμβουλίου.

Επί της προσφυγής

Επιχειρηματολογία των διαδίκων

32 Το Ηνωμένο Βασίλειο επικαλείται κυρίως ότι, αποκλείοντάς το από τη διαδικασία εκδόσεως του κανονισμού 2252/2004, το Συμβούλιο στηρίχθηκε σε πεπλανημένη ερμηνεία του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν και παρέβη το άρθρο 5 αυτού.

33 Συγκεκριμένα, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι το θεσπισθέν από το άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν σύστημα εξαρτάται από το προβλεπόμενο στο άρθρο 4 του ιδίου Πρωτοκόλλου σύστημα. Τα άρθρα 4 και 5 αυτού είναι ανεξάρτητα αλλήλων, οπότε το Ηνωμένο Βασίλειο δεν υπέχει την υποχρέωση, προκειμένου να δυνηθεί να συμμετάσχει σε μέτρα εκδιδόμενα με θεμέλιο το άρθρο 5, να έχει αποδεχθεί προηγουμένως, κατ' εφαρμογή του άρθρου 4 αυτού, να λάβει μέρος στο αντίστοιχο κεκτημένο Σένγκεν.

34 Προς στήριξη της θέσεώς του, το Ηνωμένο Βασίλειο ισχυρίζεται, μεταξύ άλλων, ότι η προβαλλόμενη από το Συμβούλιο ερμηνεία των άρθρων 4 και 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν αντιφάσκει προς την οικονομία και το γράμμα των ως άνω δύο διατάξεων, παραβιάζει την ίδια τη φύση του εγκαθιδρυθέντος με το εν λόγω άρθρο 5 μηχανισμού και είναι ασύμβατη προς τη δήλωση αριθ. 46 σχετικά με το άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου για την ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως.

35 Επιπλέον, κατά το ίδιο κράτος μέλος, η σχετική ερμηνεία στερεί από το άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν την πρακτική αποτελεσματικότητά του, δοθέντος ότι η τελευταία συνίσταται, ιδίως, στη διασφάλιση μιας κατ' ανώτατο όριο συμμετοχής της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου στα μέτρα για την περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν, ενώ δεν είναι αναγκαία ούτε για τη διαφύλαξη της πρακτικής αποτελεσματικότητας του άρθρου 7 του Πρωτοκόλλου για τον τίτλο IV ούτε για την κατοχύρωση της ακεραιότητας του κεκτημένου Σένγκεν. Εν πάση περιπτώσει, παρόμοια ερμηνεία επάγεται ευρέως δυσανάλογα αποτελέσματα σε σχέση με τον επιδιωκόμενο στόχο και έχει ως συνέπεια, αφ' ης στιγμής το Συμβούλιο ακολουθεί, όπως προκύπτει από την παρούσα πρακτική του, «ευρεία και ασαφή» αντίληψη ως προς το τι νοείται ως «προτάσεις και πρωτοβουλίες για την περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν», ο προβλεπόμενος στο ως άνω άρθρο 5 μηχανισμός να λειτουργεί ενδεχομένως κατά τρόπο ασύμβατο προς την αρχή της ασφαλείας δικαίου καθώς και προς τις θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τις ενισχυμένες συνεργασίες.

36 Επικουρικώς, το Ηνωμένο Βασίλειο υποστηρίζει ότι, αν η προβαλλόμενη από το Συμβούλιο ερμηνεία των άρθρων 4 και 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν ήταν ακριβής, η φράση «προτάσεις και πρωτοβουλίες για την περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν», η οποία απαντά στο άρθρο 5, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, του ως άνω Πρωτοκόλλου, θα έπρεπε να εκληφθεί ως αφορώσα αποκλειστικά τα μέτρα που συνδέονται άρρηκτα με το κεκτημένο Σένγκεν («ενσωματούμενα στο Σένγκεν» μέτρα), όπως επί παραδείγματι τα μέτρα περί τροποποιήσεως των διατάξεων του ως άνω κεκτημένου στα οποία το Ηνωμένο Βασίλειο δεν θα μπορούσε να προσχωρήσει χωρίς να έχει προηγουμένως προσυπογράψει τις περί τροποποιήσεως διατάξεις. Αντιθέτως, δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της ως άνω διατάξεως τα απλώς «συνδεόμενα με το Σένγκεν» μέτρα, ήτοι εκείνα τα οποία, μολονότι εννοιολογικώς αφορούν την ανάπτυξη ή συμπλήρωση ορισμένων στόχων του κεκτημένου Σένγκεν, δεν συνδέονται τόσο στενά προς το κεκτημένο ώστε να διακυβεύεται η ακεραιότητά του σε περίπτωση κατά την οποία ένα μη συμμετέχον στο κεκτημένο κράτος μέλος θα μπορούσε μολοντούτο να λάβει μέρος στην έκδοση

των οικείων μέτρων. Εξ αυτού έπεται ότι, κατά την έκδοση μέτρων που εμπίπτουν στη δεύτερη κατηγορία, η θέση του Ηνωμένου Βασιλείου δεν διέπεται από τις διατάξεις του Πρωτοκόλλου, αλλά, κατά περίπτωση, είτε από εκείνες του Πρωτοκόλλου για τον τίτλο IV είτε από τις συναφείς διατάξεις του «τρίτου πυλώνα». Αφ' ης στιγμής ο κανονισμός 2252/2004 θα εκλαμβανόταν ως εμπίπτων στην ίδια αυτή κατηγορία μέτρων, το Ηνωμένο Βασίλειο δεν θα έπρεπε να αποκλειστεί από την έκδοση του κανονισμού.

37 Το Συμβούλιο υποστηρίζει, πρώτον, ότι ο στόχος του άρθρου 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν έγκειται, σε αντίθεση προς όσα υποστηρίζει το Ηνωμένο Βασίλειο, όχι στην αναγνώριση τυχόν δικαιώματος του δευτέρου αλλά στη διασφάλιση υπέρ των κρατών μελών που συμμετέχουν στο σύνολο του κεκτημένου Σένγκεν ότι οι δράσεις τους δεν διακυβεύονται λόγω της απροθυμίας των λοιπών κρατών μελών να συμμετάσχουν σε αυτές. Εξάλλου, το γράμμα της οικείας διατάξεως επιβεβαιώνει τη σχετική ερμηνεία στον βαθμό κατά τον οποίο, σε αντίθεση προς το γράμμα των άρθρων 4 του ιδίου Πρωτοκόλλου και 3 του Πρωτοκόλλου για τον τίτλο IV, δεν αναγνωρίζει ρητώς παρόμοιο δικαίωμα.

38 Κατά το Συμβούλιο, η προτεινόμενη από το Ηνωμένο Βασίλειο ερμηνεία του άρθρου 5, παράγραφος 1, του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν είναι τέτοιας φύσεως ώστε να στερεί από την πρακτική αποτελεσματικότητά της την προβλεπόμενη στο άρθρο 4 του ιδίου Πρωτοκόλλου διαδικασία εγκρίσεως, δεδομένου ότι, σε περίπτωση κατά την οποία δεν αναγνωρίστηκε σε κράτος μέλος, δυνάμει του ανωτέρω άρθρου, το δικαίωμα συμμετοχής στην έκδοση συγκεκριμένου μέτρου, το οικείο κράτος θα μπορούσε μολοντούτο να λάβει μέρος σε κάθε μέτρο περαιτέρω αναπτύξεως του επίδικου τομέα προσφεύγοντας στην προβλεπόμενη από το άρθρο 5 διαδικασία. Με τον τρόπο αυτό δεν θα διασφαλίζονταν πλέον η ακεραιότητα του κεκτημένου Σένγκεν, ενώ το άρθρο 7 του Πρωτοκόλλου για τον τίτλο IV, το οποίο προβλέπει ότι τα άρθρα 3 και 4 του ιδίου Πρωτοκόλλου δεν θίγουν τις διατάξεις του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν, θα στερούνταν επίσης πρακτικής αποτελεσματικότητας.

39 Δεύτερον, το Συμβούλιο ισχυρίζεται ότι η διάκριση στην οποία προβαίνει το Ηνωμένο Βασίλειο μεταξύ των «ενσωματούμενων στο Σένγκεν» μέτρων και των τρόπον τινά απλώς «συνδεομένων με το Σένγκεν» μέτρων δεν ευρίσκει έρεισμα ούτε στο πρωτογενές ούτε στο παράγωγο δίκαιο. Συναφώς, υπογραμμίζει ότι ο

προτεινόμενος από το Ηνωμένο Βασίλειο ορισμός ως προς τα «συνδεόμενα με το Σένγκεν» μέτρα εδράζεται σε εσφαλμένη αντίληψη ως προς το τι μπορεί να συνιστά απειλή για την ακεραιότητα του κεκτημένου Σένγκεν, ενώ η επίδικη διάκριση επάγεται αλυσιτελή ανασφάλεια δικαίου καθόσον οδηγεί σε απόκλιση ως προς το τι πρέπει να εννοείται ως «μέτρο περαιτέρω αναπτύξεως του κεκτημένου Σένγκεν» όταν πρόκειται για την έκδοση μέτρου εφαρμοστέου στη Δημοκρατία της Ισλανδίας και στο Βασίλειο της Νορβηγίας, αφενός, ή στην Ιρλανδία και στο Ηνωμένο Βασίλειο, αφετέρου.

40 Τρίτον, το Συμβούλιο υπογραμμίζει ότι η θέση του συνάδει απολύτως προς την αρχή της αναλογικότητας καθώς και προς τους εφαρμοστέους σε θέματα ενισχυμένης συνεργασίας κανόνες. Συγκεκριμένα, αφενός, οι συντάκτες της Συνθήκης δεν δεσμεύονται από την αρχή της αναλογικότητας. Αφετέρου, οι διατάξεις των διεπουσών τις ενισχυμένες συνεργασίες προπαρατεθεισών Συνθηκών εξυπακούεται ότι δεν θίγουν εκείνες του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν.

41 Η Ιρλανδία θεωρεί ότι η προτεινόμενη από το Ηνωμένο Βασίλειο ερμηνεία των άρθρων 4 και 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν είναι σύμφωνη προς το γράμμα των άρθρων αυτών και αντιστοιχεί στην παρούσα πρακτική του Συμβουλίου όσον αφορά τα αφορώντα το κεκτημένο Σένγκεν μέτρα στα οποία επετράπη να συμμετάσχουν η ίδια και το Ηνωμένο Βασίλειο. Εξάλλου, την ανωτέρω ερμηνεία επιρρωννύουν οι διάφορες δηλώσεις σχετικά με το Πρωτόκολλο του Σένγκεν οι οποίες προσαρτώνται στην Τελική Πράξη της Συνθήκης του Άμστερνταμ. Επιπλέον, το Συμβούλιο δεν είναι σε θέση να καταδείξει τον συγκεκριμένο κίνδυνο ενεστώσας βλάβης για το κεκτημένο Σένγκεν σε περίπτωση συμμετοχής του Ηνωμένου Βασιλείου στη θέσπιση του κανονισμού 2252/2004.

42 Κατά τη Σλοβακική Δημοκρατία, το δικαίωμα του Ηνωμένου Βασιλείου να συμμετάσχει στη θέσπιση του κανονισμού 2252/2004 εξαρτάται από το ότι δεν υφίσταται απειλή για την ακεραιότητα και τη συνοχή του κεκτημένου Σένγκεν που ήδη εφαρμόζεται. Εναπόκειται στο Συμβούλιο να προσκομίσει την απόδειξη, αφ' ης στιγμής αρνήθηκε το ως άνω δικαίωμα στο Ηνωμένο Βασίλειο, ότι η συμμετοχή του εν λόγω κράτους μέλους στην εφαρμογή του κανονισμού συνιστά παρόμοια απειλή. Εν προκειμένω, η απειλή αυτή δεν υφίσταται.

43 Το Βασίλειο της Ισπανίας θεωρεί ότι η προσφυγή του Ηνωμένου Βασιλείου στερείται βάσεως. Συγκεκριμένα, αφενός, το κύριο αίτημα του Ηνωμένου Βασιλείου εδράζεται στην αναγνώριση υπέρ αυτού υποθετικού δικαιώματος βάσει άρθρου του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν το οποίο δεν του το αναγνωρίζει. Η προτεινόμενη από το Ηνωμένο Βασίλειο ερμηνεία συνεπάγεται ως ένα βαθμό κίνδυνο για τα ήδη εκδοθέντα μέτρα στα πλαίσια της εγκαθιδρυόμενης με το Πρωτόκολλο αυτό ενισχυμένης συνεργασίας στο μέτρο που θα έθετε σε κίνδυνο την ακεραιότητα και τη συνοχή του κεκτημένου Σένγκεν. Αφετέρου, το επικουρικό αίτημα του Ηνωμένου Βασιλείου παρακάμπτει το γεγονός ότι εναπόκειται στο Συμβούλιο να προσδιορίσει ποια είναι τα μέτρα που πρέπει να θεωρούνται ως συνιστώντα μέτρα αναπτύξεως του κεκτημένου Σένγκεν, ενώ δεν απόκειται σε κράτος μέλος, μη συμβαλλόμενο μέρος στις Συμφωνίες του Σένγκεν, να το προσδιορίσει.

44 Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών υποστηρίζει ότι το Πρωτόκολλο του Σένγκεν λαμβάνει υπόψη την ιδιάζουσα κατάσταση στην οποία τελούν το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία έναντι του κεκτημένου Σένγκεν, προβλέποντας, στο άρθρο 4, τη δυνατότητα των ως άνω κρατών μελών να συμμετάσχουν στο μέλλον στο συγκεκριμένο κεκτημένο και διασφαλίζοντας, με το άρθρο 5, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του ίδιου Πρωτοκόλλου, ότι η σχετική συμμετοχή δεν δύναται να οδηγήσει μεταγενέστερα σε στασιμότητα της αναπτύξεως του σχετικού κεκτημένου. Στον βαθμό κατά τον οποίον ουδέν επιχείρημα υφίσταται επιτρέπον να υποστηριχθεί εγκύρως ότι η συμμετοχή, σύμφωνα με την τελευταία αυτή διάταξη, του Ηνωμένου Βασιλείου ή της Ιρλανδίας σε μέτρο αναπτύξεως του κεκτημένου Σένγκεν εξαρτάται από ολιγότερο επαχθή διαδικασία σε σχέση με την προβλεπόμενη στο εν λόγω άρθρο 4, η οποία διέπει τη συμμετοχή των ανωτέρω δύο κρατών μελών στις διατάξεις του κεκτημένου, το εν λόγω άρθρο 5, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, πρέπει να ερμηνευθεί υπό την υποστηριζόμενη από το Συμβούλιο έννοια.

45 Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι το κύριο χαρακτηριστικό γνώρισμα της εν γένει ενισχυμένης συνεργασίας και ειδικότερα του κεκτημένου Σένγκεν είναι η ακεραιότητά τους. Η διαφύλαξη και η προστασία της ως άνω ακεραιότητας καθώς και η συνοχή του κεκτημένου Σένγκεν συνιστούν ως εκ τούτου κύριο μέλημα. Ασφαλώς, το Πρωτόκολλο του Σένγκεν αντιμετωπίζει το ενδεχόμενο μερικής συμμετοχής κράτους μέλους, μη συμβαλλόμενου μέρους των Συμφωνιών του Σένγκεν, δεν εξικνείται όμως μέχρι του σημείου να προβλέπει επιλογή «à la carte» [κατά το δοκούν] των ενδιαφερόμενων κρατών μελών που θα συνεπαγόταν ένα συνονθύλευμα συμμετοχών και υποχρεώσεων.

46 Κατά την Επιτροπή, η προτεινόμενη από το Ηνωμένο Βασίλειο ερμηνεία των άρθρων 4 και 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν αντίκειται προς την οικονομία και τη λογική του εν λόγω Πρωτοκόλλου και είναι επιζήμια για τη συνοχή και την ακεραιότητα του κεκτημένου Σένγκεν.

47 Εξάλλου, θεωρεί ότι η φράση «για την περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν» η οποία απαντά στο άρθρο 5, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν, δεν αφορά «ευρεία και ασαφή» έννοια μέτρων τα οποία μπορούν να εκδώσουν τα κράτη μέλη συμμετέχοντας σε δράση ενισχυμένης συνεργασίας, τη στιγμή κατά την οποία η απόφαση περί χαρακτηρισμού μιας προτάσεως ως «μέτρου για την περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν» ουδόλως διακρίνεται από εκείνη που σκοπεί στον προσδιορισμό της πρόσφορης νομικής βάσεως για την έκδοση κοινοτικής νομικής πράξεως.

48 Τέλος, όσον αφορά τον κανονισμό 2252/2004, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι στόχος του είναι το να καταστούν περισσότερο ασφαλή τα διαβατήρια και να προκύψει περισσότερο αξιόπιστη αντιστοιχία μεταξύ αυτών και του κατόχου τους μέσω της εναρμονίσεως των στοιχείων ασφαλείας τους και της χρήσεως βιομετρικών δεικτών. Ο στόχος αυτός συνδέεται άρρηκτα με τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, η ενίσχυση των οποίων βρίσκεται στον πυρήνα της συνεργασίας που καθιέρωσαν οι Συμφωνίες του Σένγκεν. Ο οικείος κανονισμός εντάσσεται απόλυτα στην ως άνω λογική καθόσον επιτρέπει την αύξηση της αποτελεσματικότητας και την εναρμόνιση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

49 Προκειμένου να εκτιμηθεί η προβαλλόμενη κατά κύριο λόγο επιχειρηματολογία του Ηνωμένου Βασιλείου, πρέπει να εξεταστεί αν το άρθρο 5, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν έχει την έννοια ότι προορίζεται προς εφαρμογή αποκλειστικά επί των προτάσεων και πρωτοβουλιών για την

περαιτέρω ανάπτυξη ενός τομέα του κεκτημένου Σένγκεν στον οποίο το Ηνωμένο Βασίλειο και/ή η Ιρλανδία επετράπη να συμμετέχουν κατ' εφαρμογή του άρθρου 4 του ιδίου Πρωτοκόλλου ή αν αντιθέτως, όπως υποστηρίζει το πρώτο κράτος μέλος, οι ανωτέρω δύο διατάξεις πρέπει να εκληφθούν ως ανεξάρτητες αλλήλων.

50 Συναφώς, υπογραμμίζεται ότι, όπως προκύπτει από τη σκέψη 68 της εκδοθείσας αυθημερόν αποφάσεως στην υπόθεση C-77/05, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2007, σ. I-11459), το άρθρο 5, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν έχει την έννοια ότι προορίζεται προς εφαρμογή μόνο επί των προτάσεων και των πρωτοβουλιών για την περαιτέρω ανάπτυξη ενός τομέα του κεκτημένου Σένγκεν στον οποίο τομέα το Ηνωμένο Βασίλειο και/ή η Ιρλανδία επετράπη να συμμετάσχουν κατ' εφαρμογή του άρθρου 4 του ιδίου Πρωτοκόλλου.

51 Εξ αυτού έπεται ότι είναι απορριπτέα ως αβάσιμη η επιχειρηματολογία που ανέπτυξε κατά κύριο λόγο το Ηνωμένο Βασίλειο προς στήριξη της προσφυγής του ακυρώσεως.

52 Όσον αφορά την επιχειρηματολογία που ανέπτυξε επικουρικώς το Ηνωμένο Βασίλειο, επιβάλλεται, κατ' αρχάς, η υπόμνηση ότι η εκ μέρους του εν λόγω κράτους μέλους διάκριση μεταξύ των μέτρων τα οποία χαρακτηρίζει ως «ενσωματούμενα στο Σένγκεν» και εκείνων τα οποία θεωρεί απλώς ως «συνδεόμενα με το Σένγκεν» δεν ευρίσκει έρεισμα ούτε στις Συνθήκες ΕΚ και ΕΕ ούτε στο παράγωγο κοινοτικό δίκαιο.

53 Ακολούθως, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι, μολονότι αμφισβητεί τον εκ μέρους του Συμβουλίου χαρακτηρισμό, το Ηνωμένο Βασίλειο δέχεται ότι ο κανονισμός 2252/2004 συνδέεται με διατάξεις του κεκτημένου Σένγκεν εφόσον θεωρεί ότι πρόκειται τουλάχιστον για μέτρο «συνδεόμενο με το Σένγκεν».

54 Πέραν των ως άνω σκέψεων και του γεγονότος ότι εν προκειμένω ο φερόμενος ως πεπλανημένος χαρακτηρισμός, ο οποίος προσάπτεται στο Συμβούλιο, δεν συνδέεται ευθέως με τη νομική βάση η οποία επελέγη για τη θέσπιση του κανονισμού 2252/2004, ήτοι το άρθρου 62, σημείο 2, στοιχείο α΄, ΕΚ, διαπιστώνεται ότι, όπως και για την επιλογή της νομικής βάσεως μιας κοινοτικής πράξεως, ο εκ μέρους του Συμβουλίου χαρακτηρισμός του κανονισμού 2252/2004 ως μέτρου αναπτύξεως των διατάξεων του κεκτημένου Σένγκεν επέδρασε ευθέως επί του προσδιορισμού των διατάξεων οι οποίες διέπουν τη διαδικασία θεσπίσεως του ως άνω κανονισμού και, συνακόλουθα, και επί της δυνατότητας του Ηνωμένου Βασιλείου να συμμετάσχει στην ως άνω διαδικασία.

55 Πράγματι, στον βαθμό κατά τον οποίο η εκ μέρους του Ηνωμένου Βασιλείου άσκηση της δυνατότητας να συμμετάσχει στη θέσπιση προτάσεως υποβαλλόμενης κατ' εφαρμογή των διατάξεων του τίτλου IV δεν εξαρτάται, σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 1, του Πρωτοκόλλου για τον τίτλο IV, από την τήρηση οποιασδήποτε προϋποθέσεως πλην εκείνης της προβλεπόμενης με την τελευταία αυτή διάταξη προθεσμίας γνωστοποιήσεως, ο χαρακτηρισμός του κανονισμού 2252/2004 ως μέτρου αναπτύξεως των διατάξεων του κεκτημένου Σένγκεν επέδρασε ευθέως επί των αναγνωριζόμενων στο ως άνω κράτος μέλος δικαιωμάτων.

56 Λαμβάνοντας υπόψη την ανωτέρω διαπίστωση και κατ' αναλογία προς ό,τι ισχύει σε θέματα επιλογής της νομικής βάσεως μιας κοινοτικής πράξεως, πρέπει να θεωρηθεί ότι, σε κατάσταση όπως η επίδικη εν προκειμένω, ο χαρακτηρισμός μιας κοινοτικής πράξεως ως προτάσεως ή πρωτοβουλίας για την περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν, κατά την έννοια του άρθρου 5, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν, πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία επιδεχόμενα δικαστικό έλεγχο, μεταξύ των οποίων καταλέγεται, ιδίως, ο σκοπός και το περιεχόμενο της πράξεως (βλ. απόφαση της 11ης Ιουνίου 1991, C-300/89, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, γνωστή ως «Διοξείδιο του τιτανίου», Συλλογή 1991, σ. I-2867, σκέψη 10, απόφαση της 13ης Σεπτεμβρίου 2005, C-176/03, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2005, σ. I-7879, σκέψη 45, και απόφαση της 23ης Οκτωβρίου 2007, C-440/05, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2007, σ. I-9097, σκέψη 61).

57 Υπό το φως των προεκτεθεισών σκέψεων πρέπει να εξεταστεί αν το Συμβούλιο δεν νομιμοποιούνταν, όπως υποστηρίζει το Ηνωμένο Βασίλειο, να χαρακτηρίσει τον κανονισμό 2252/2004 ως μέτρο αναπτύξεως των διατάξεων του κεκτημένου Σένγκεν.

58 Όσον αφορά τον σκοπό του κανονισμού 2252/2004, όπως προκύπτει από τις αιτιολογικές σκέψεις του 2 και 3, καθώς και από το άρθρο 4, παράγραφος 3, αυτού, ο στόχος του έγκειται στην καταπολέμηση της παραποιήσεως και της δόλιας χρήσεως των διαβατηρίων και των λοιπών ταξιδιωτικών εγγράφων που εκδίδουν τα κράτη μέλη.

59 Προς επίτευξη του στόχου αυτού, ο κανονισμός 2252/2004 προβλέπει, όπως προκύπτει από τα άρθρα 1 και 2 αυτού, την εναρμόνιση και βελτίωση των ελάχιστων προτύπων ασφαλείας τα οποία πρέπει να πληρούν τα διαβατήρια και ταξιδιωτικά έγγραφα των κρατών μελών, καθώς και την ενσωμάτωση στα ως άνω έγγραφα ορισμένων βιομετρικών στοιχείων αφορώντων τους κατόχους των σχετικών εγγράφων.

60 Στην ως άνω αλληλουχία, υπενθυμίζεται ότι, όπως έκρινε το Δικαστήριο στη σκέψη 84 της αποφάσεως επί της προπαρατεθείσας υποθέσεως Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου, οι έλεγχοι των προσώπων στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών και η αποτελεσματική ως εκ τούτου εφαρμογή των κοινών κανόνων σχετικά με τις προδιαγραφές και τις διαδικασίες των ελέγχων αυτών πρέπει να θεωρούνται ως συστατικά του κεκτημένου Σένγκεν στοιχεία.

61 Σύμφωνα με τις συνδυασμένες διατάξεις του άρθρου 6, παράγραφος 2, στοιχεία β΄ και γ΄, της ΣΕΣΣ, άρθρου το οποίο καθιερώνει τις διέπουσες τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών ομοιόμορφες αρχές, όλα τα πρόσωπα πρέπει να αποτελούν αντικείμενο ενός τουλάχιστον ελέγχου επιτρέποντος την επιβεβαίωση της ταυτότητάς τους διά της προσκομίσεως ή της επιδείξεως των ταξιδιωτικών εγγράφων τους, ενώ πρέπει να υποβάλλονται, κατά περίπτωση, σε ενδελεχή έλεγχο περιλαμβάνοντα την έρευνα και την πρόληψη των απειλών κατά της εθνικής ασφαλείας και της δημόσιας τάξεως των υπογραψάντων τη ΣΕΣΣ κρατών μελών.

62 Οι προβλεπόμενες από τη ΣΕΣΣ λεπτομέρειες του ελέγχου καθορίζονται στο κοινό εγχειρίδιο το οποίο ενέκρινε η συσταθείσα από τη ΣΕΣΣ εκτελεστική επιτροπή (ΕΕ 2002, C-313, σ. 97), εγχειρίδιο το οποίο αποτελεί τμήμα του κεκτημένου Σένγκεν, όπως αυτό απαντά στο άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν.

63 Στο μέρος ΙΙ του ως άνω κοινού εγχειριδίου, το οποίο τιτλοφορείται «Ο συνοριακός έλεγχος», και συγκεκριμένα στο σημείο 1.3.1 προβλέπεται ότι ο κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 2, στοιχείο β΄, της ΣΕΣΣ ελάχιστος έλεγχος συνίσταται στον έλεγχο της ταυτότητας με βάση τα προσκομιζόμενα ή επιδεικνυόμενα ταξιδιωτικά έγγραφα καθώς και σε απλή και ταχεία εξακρίβωση της εγκυρότητας του επιτρέποντος τη διέλευση του συνόρου εγγράφου και της συνδρομής ενδείξεων περί πλαστογραφήσεως ή παραποιήσεως.

64 Όπως προκύπτει από το σημείο 1.3.2.1. του συγκεκριμένου μέρους του κοινού εγχειριδίου, σχετικά με τις κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 2, στοιχείο γ΄, της ΣΕΣΣ λεπτομέρειες του εμπεριστατωμένου ελέγχου, ο ως άνω έλεγχος περιλαμβάνει εμπεριστατωμένη εξέταση της εγκυρότητας και της αυθεντικότητας του ταξιδιωτικού εγγράφου το οποίο επιδεικνύεται κατά τη διέλευση του συνόρου.

65 Επομένως, στον βαθμό κατά τον οποίο η εξακρίβωση της αυθεντικότητας των διαβατηρίων και των λοιπών ταξιδιωτικών εγγράφων συνιστά το κύριο στοιχείο των ελέγχων των προσώπων στα εξωτερικά σύνορα, τα επιτρέποντα την ευχερέστερη και αξιοπιστότερη διαπίστωση της αυθεντικότητας και της ταυτότητας του κατόχου του συγκεκριμένου εγγράφου μέτρα πρέπει να θεωρούνται ως ικανά να διασφαλίσουν και να βελτιώσουν την αποτελεσματικότητα των ως άνω ελέγχων και ως εκ τούτου της ολοκληρωμένης διαχειρίσεως των εξωτερικών συνόρων την οποία εγκαθίδρυσε το κεκτημένο Σένγκεν.

66 Υπό το φως του στόχου και του περιεχομένου του κανονισμού 2252/2004, όπως ερμηνεύθηκαν στις σκέψεις 58 και 59 της παρούσας αποφάσεως, συνάγεται ότι ο οικείος κανονισμός πρέπει να θεωρηθεί ως μέτρο περαιτέρω αναπτύξεως του κεκτημένου Σένγκεν κατά την έννοια του άρθρου 5, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν.

67 Υπό τις περιστάσεις αυτές, ορθώς το Συμβούλιο χαρακτήρισε τον κανονισμό 2252/2004 ως μέτρο αναπτύξεως των διατάξεων του κεκτημένου Σένγκεν.

68 Έπεται ότι ούτε η αναπτυχθείσα επικουρικώς από το Ηνωμένο Βασίλειο επιχειρηματολογία δύναται να γίνει δεκτή.

69 Κατόπιν αυτού, τα αιτήματα του Ηνωμένου Βασιλείου περί ακυρώσεως του κανονισμού 2252/2004 δεν μπορούν να γίνουν δεκτά, οπότε παρέλκει η απόφανση του Δικαστηρίου επί του αιτήματος του εν λόγω κράτους μέλους σχετικά με τη διατήρηση των αποτελεσμάτων του ως άνω κανονισμού.

70 Υπό τις περιστάσεις αυτές, απορρίπτεται η ασκηθείσα από το Ηνωμένο Βασίλειο προσφυγή.

Επί των δικαστικών εξόδων

71 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρξε σχετικό αίτημα του αντιδίκου. Δεδομένου ότι το Συμβούλιο ζήτησε την καταδίκη του Ηνωμένου Βασιλείου και τούτο ηττήθηκε ως προς τους λόγους του, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα. Κατ' εφαρμογή του άρθρου 69, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, του ιδίου κανονισμού, τα κράτη μέλη και τα θεσμικά όργανα τα οποία παρενέβησαν στη διαφορά φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τμήμα μείζονος συνθέσεως) αποφαίνεται:

1) Απορρίπτει την προσφυγή.

2) Καταδικάζει το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας στα δικαστικά έξοδα.

3) Το Βασίλειο της Ισπανίας, η Ιρλανδία, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, η Σλοβακική Δημοκρατία καθώς και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.

(υπογραφές)