ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

18 de Dezembro de 2007 *

No processo C-137/05,

que tem por objecto um recurso de anulação nos termos do artigo 230.º CE, entrado em 21 de Março de 2005,

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por C. Jackson e C. Gibbs, na qualidade de agentes, assistidas por A. Dashwood, barrister,

recorrente,

apoiado por:

Irlanda, representada por D. O'Hagan, na qualidade de agente, assistido por A. Collins, SC, e P. McGarry, BL, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

* Língua do processo: inglês.

República da Eslováquia, representada por R. Procházka, J. Čorba e B. Ricziová, na qualidade de agentes,

intervenientes,

contra

Conselho da União Europeia, representado por J. Schutte, R. Szostak e G. Giglio, na qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado por:

Reino de Espanha, representado por J. Rodríguez Cárcamo, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

Reino dos Países Baixos, representado por H. G. Sevenster, na qualidade de agente,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por C. O'Reilly, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

intervenientes,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts e A. Tizzano, presidentes de secção, R. Schintgen (relator), J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, J.-C. Bonichot, T. von Danwitz, A. Arabadjiev e C. Toader, juízes,

advogada-geral: V. Trstenjak,
secretário: J. Swedenborg, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 13 de Março de 2007,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 10 de Julho de 2007,

profere o presente

Acórdão

1 Com a sua petição, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte pede ao Tribunal de Justiça, por um lado, que anule o Regulamento (CE) n.º 2252/2004 do Conselho, de 13 de Dezembro de 2004, que estabelece normas para os dispositivos de segurança e dados biométricos dos passaportes e documentos de viagem emitidos

pelos Estados-Membros (JO L 385, p. 1), e, por outro, que mantenha os efeitos deste regulamento até à adopção de um novo regulamento que o substitua, excepto na medida em que o Regulamento n.º 2252/2004 exclui da participação na sua aplicação o referido Estado-Membro.

Quadro jurídico

Protocolo relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda

2 O título IV da parte III do Tratado CE (a seguir «título IV») estabelece as bases jurídicas que permitem a adopção de medidas em matéria de vistos, asilo, imigração e outras políticas relacionadas com a livre circulação de pessoas.

3 O Protocolo relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda, anexo ao Tratado UE e ao Tratado CE pelo Tratado de Amesterdão (a seguir «protocolo relativo ao título IV»), respeita à participação desses Estados-Membros na adopção de medidas apresentadas nos termos das disposições que constam no título IV.

4 Por força do artigo 1.º do protocolo relativo ao título IV, sob reserva do artigo 3.º do mesmo protocolo, o Reino Unido e a Irlanda não participarão na adopção das medidas propostas em aplicação do título IV, e, nos termos do artigo 2.º do referido protocolo, estes Estados-Membros não estão vinculados por estas medidas nem elas lhes são aplicáveis.

5 Nos termos do artigo 3.º do protocolo relativo ao título IV:

«1. O Reino Unido ou a Irlanda podem notificar por escrito o Presidente do Conselho, no prazo de três meses a contar da apresentação ao Conselho de uma proposta ou iniciativa ao abrigo do título IV [...], de que desejam participar na adopção e na aplicação da medida proposta, ficando assim esse Estado habilitado a fazê-lo. [...]

[...]

2. Se, decorrido um prazo razoável, não tiver sido possível adoptar uma medida a que se refere o n.º 1 com a participação do Reino Unido ou da Irlanda, o Conselho pode adoptar essa medida nos termos do artigo 1.º, sem a participação do Reino Unido ou da Irlanda. Nesse caso, é aplicável o disposto no artigo 2.º»

6 O artigo 4.º do protocolo relativo ao título IV confere ao Reino Unido e à Irlanda o direito de aderir, a todo o tempo, às medidas existentes no quadro do título IV. Nesse caso, o procedimento previsto no artigo 11.º, n.º 3, CE é aplicável *mutatis mutandis*.

7 Nos termos do artigo 7.º do protocolo relativo ao título IV, «[o] disposto nos artigos 3.º e 4.º não prejudica o Protocolo que integra o acervo de Schengen no quadro da União Europeia».

Protocolo que integra o acervo de Schengen no âmbito da União Europeia

8 Nos termos do artigo 1.º do Protocolo que integra o acervo de Schengen no âmbito da União Europeia, anexo ao Tratado UE e ao Tratado CE pelo Tratado de Amesterdão (a seguir «protocolo de Schengen»), treze Estados-Membros da União Europeia ficam autorizados a instaurar entre si uma cooperação reforçada no domínio abrangido pelo acervo de Schengen, como definido no anexo do referido protocolo.

9 Fazem parte do acervo de Schengen, assim definido, nomeadamente, o Acordo entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa, relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns, assinado em Schengen (Luxemburgo) em 14 de Junho de 1985 (JO 2000, L 239, p. 13, a seguir «acordo de Schengen»), e a Convenção de aplicação do Acordo de Schengen (JO 2000, L 239, p. 19, a seguir «CAAS»), assinada em 19 de Junho de 1990, também em Schengen. Estes dois actos constituem os «acordos de Schengen».

10 Nos termos do artigo 4.º do referido protocolo:

«A Irlanda e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, que não se encontram vinculados pelo acervo de Schengen, podem, a todo o tempo, requerer a possibilidade de aplicar, no todo ou em parte, as disposições desse acervo.

O Conselho deliberará sobre esse pedido por unanimidade dos membros a que se refere o artigo 1.º e do representante do governo do Estado interessado.»

11 O artigo 5.º do protocolo de Schengen dispõe:

«1. As propostas e iniciativas baseadas no acervo de Schengen regem-se pelas disposições pertinentes dos Tratados.

Neste contexto, caso a Irlanda ou o Reino Unido, ou ambos, não tenham, num prazo razoável, notificado por escrito o Presidente do Conselho de que desejam participar, considerar-se-á que a autorização prevista no artigo 11.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia e no artigo 40.º do Tratado da União Europeia foi concedida aos Estados-Membros a que se refere o artigo 1.º e à Irlanda ou ao Reino Unido, se qualquer destes Estados desejar tomar parte nas áreas de cooperação em causa.

2. As disposições pertinentes dos Tratados a que se refere o primeiro parágrafo do n.º 1 serão aplicáveis ainda que o Conselho não tenha adoptado as medidas a que se refere o n.º 1, segundo parágrafo, do artigo 2.º»

12 O artigo 8.º do protocolo de Schengen determina:

«Para efeitos das negociações de adesão de novos Estados-Membros à União Europeia, o acervo de Schengen e as demais medidas adoptadas pelas instituições no seu âmbito de aplicação entendem-se como sendo um acervo que deve ser aceite na totalidade por todos os Estados candidatos à adesão.»

Declarações relativas ao protocolo de Schengen

13 Na Declaração n.º 45 relativa ao artigo 4.º do Protocolo que integra o acervo de Schengen no âmbito da União Europeia, as Altas Partes Contratantes convidam o Conselho a obter o parecer da Comissão das Comunidades Europeias, antes de decidir sobre um pedido formulado ao abrigo do referido artigo. Além disso, estas últimas «comprometem-se igualmente a envidar todos os esforços no sentido de permitirem à Irlanda ou ao Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, se assim o desejarem, que façam uso das disposições do artigo 4.º do citado Protocolo por forma a que o Conselho possa deliberar, nos termos do mesmo artigo 4.º, na data de entrada em vigor daquele Protocolo, ou posteriormente, a todo o tempo».

14 Nos termos da Declaração n.º 46 relativa ao artigo 5.º do Protocolo que integra o acervo de Schengen no âmbito da União Europeia, as Altas Partes Contratantes «comprometem-se a envidar todos os esforços no sentido de tornar possível a acção de todos os Estados-Membros nos domínios do acervo de Schengen, em especial quando a Irlanda e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte tenham aceite, no todo ou em parte, as disposições desse acervo, nos termos do artigo 4.º do [protocolo de Schengen]».

Decisão 2000/365/CE

15 Nos termos do artigo 4.º, segundo parágrafo, do protocolo de Schengen, o Conselho adoptou, em 29 de Maio de 2000, a Decisão 2000/365/CE sobre o pedido do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte para participar em algumas das disposições do acervo de Schengen (JO L 131, p. 43).

16 O artigo 1.º da referida decisão enumera as disposições do acervo de Schengen em que o Reino Unido participa.

17 O artigo 8.º, n.º 2, da mesma decisão dispõe:

«A partir da data de aprovação da presente decisão, considera-se irrevogavelmente que o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte notificou o Presidente do Conselho, nos termos do artigo 5.º do [p]rotocolo de Schengen, do seu desejo de participar em todas as propostas e iniciativas baseadas no acervo de Schengen, referidas no artigo 1.º Essa participação abrangerá os territórios a que se referem respectivamente os n.ºs 1 e 2 do artigo 5.º, na medida em que as propostas e iniciativas sejam baseadas nas disposições do acervo de Schengen vinculativas para esses territórios.»

Regulamento n.º 2252/2004

18 Como resulta dos seus considerandos, o Regulamento n.º 2252/2004 foi adoptado com base no artigo 62.º, ponto 2, alínea a), CE.

19 Os considerandos 2 a 4 do referido regulamento estão redigidos como segue:

«(2) Foram introduzidas normas mínimas de segurança para os passaportes mediante uma Resolução dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros, reunidos no âmbito do Conselho em 17 de Outubro de 2000 [...].

Convém agora actualizar esta resolução através de uma medida comunitária, a fim de melhorar e harmonizar as normas de segurança relativas à protecção dos passaportes e documentos de viagem contra a falsificação. Deverão igualmente ser integrados no passaporte ou documento de viagem identificadores biométricos para estabelecer um nexo fiável entre o documento e o seu legítimo titular.

(3) A harmonização dos dispositivos de segurança e a integração de identificadores biométricos constituem um progresso significativo no sentido da utilização de novos elementos na perspectiva de futuros desenvolvimentos a nível europeu que tornem os documentos de viagem mais seguros e estabeleçam um nexo mais fiável entre o passaporte e documento de viagem e o seu titular, o que representa um importante contributo para a sua protecção contra a utilização fraudulenta. Deverão ser tidas em conta as especificações da Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO), em especial as contidas no documento 9303 sobre os documentos de viagem de leitura óptica.

(4) O âmbito do presente regulamento limita-se à harmonização dos dispositivos de segurança, incluindo os identificadores biométricos, dos passaportes e documentos de viagem emitidos pelos Estados-Membros. As autoridades e organismos autorizados a aceder aos dados contidos nos suportes de armazenamento dos documentos são designados de acordo com a legislação nacional, sem prejuízo de quaisquer disposições pertinentes da legislação da Comunidade, da legislação da União Europeia ou de acordos internacionais.»

20 Resulta dos considerandos 10 a 12 do Regulamento n.º 2252/2004 que este regulamento é suposto constituir um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen, tendo por consequência que:

— o Reino da Dinamarca, que não participa na aprovação do referido regulamento e não fica a ele vinculado nem sujeito à sua aplicação, dispõe de um prazo de seis meses, a contar da data da sua aprovação, para decidir se procede ou não à respectiva transposição para o seu direito interno;

— o Reino Unido e a Irlanda não participam na aprovação do referido regulamento e não ficam a ele vinculados nem sujeitos à sua aplicação.

21 O considerando 11 do Regulamento n.º 2252/2004, relativo ao Reino Unido, tem a seguinte redacção:

«O presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen em que o Reino Unido não participa, nos termos da Decisão 2000/365 [...], pelo que o Reino Unido não participa na sua aprovação e não fica a ele vinculado nem sujeito à sua aplicação.»

22 O artigo 1.º do Regulamento n.º 2252/2004 prevê:

«1. Os passaportes e documentos de viagem emitidos pelos Estados-Membros serão conformes com as normas mínimas de segurança descritas no anexo.

2. Os passaportes e documentos de viagem incluirão um suporte de armazenamento que deverá integrar uma imagem facial. Os Estados-Membros incluirão

igualmente impressões digitais registadas em formatos interoperáveis. Os dados devem ser securizados e o suporte de armazenamento deve ter capacidade suficiente e a faculdade de garantir a integridade, a autenticidade e a confidencialidade dos dados.

3. O presente regulamento é aplicável aos passaportes e documentos de viagem emitidos pelos Estados-Membros. Não se aplica aos bilhetes de identidade emitidos pelos Estados-Membros aos respectivos cidadãos nem aos passaportes e documentos de viagem temporários de validade igual ou inferior a 12 meses.»

23 O artigo 2.º do referido regulamento dispõe:

«Devem ser estabelecidas especificações técnicas complementares para os passaportes e os documentos de viagem, nos termos do n.º 2 do artigo 5.º, no que diz respeito a:

a) Dispositivos e requisitos de segurança complementares, incluindo normas de prevenção reforçadas contra o risco de contrafacção e de falsificação;

b) Especificações técnicas relativas ao suporte de armazenamento de dados biométricos e à sua segurança, incluindo a prevenção contra o acesso não autorizado;

c) Requisitos em matéria de qualidade e normas comuns no que diz respeito à imagem facial e às impressões digitais.»

24 Nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 2252/2004:

«1. Nos termos do n.º 2 do artigo 5.º, pode decidir-se que as especificações referidas no artigo 2.º são secretas e não serão publicadas. Neste caso, serão exclusivamente comunicadas aos organismos designados pelos Estados-Membros para a impressão e às pessoas devidamente autorizadas por um Estado-Membro ou pela Comissão.

2. Cada Estado-Membro designará um organismo responsável pela impressão de passaportes e documentos de viagem. Os Estados-Membros comunicarão o nome desse organismo à Comissão e aos restantes Estados-Membros. O mesmo organismo pode ser designado por dois ou mais Estados-Membros para o efeito. Cada Estado-Membro tem o direito de substituir o organismo por si designado, devendo desse facto informar a Comissão e os restantes Estados-Membros.»

Factos na origem do recurso

25 Em 18 de Fevereiro de 2004, a Comissão apresentou ao Conselho uma proposta de regulamento relativo às normas para os dispositivos de segurança e os dados biométricos dos passaportes concedidos aos cidadãos da União.

26 Em 19 de Maio de 2004, o Reino Unido informou o Conselho da sua intenção de participar na adopção do Regulamento n.º 2252/2004. Reportava-se, a este respeito, ao procedimento de notificação previsto no artigo 5.º, n.º 1, segundo parágrafo, do protocolo de Schengen e ao que consta do protocolo relativo ao título IV.

27 Em 13 de Dezembro de 2004, o Conselho adoptou o Regulamento n.º 2252/2004. Apesar da notificação de 19 de Maio de 2004, não foi admitida a participação do Reino Unido na adopção deste regulamento, por este constituir um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen em que o Reino Unido não participa, nos termos da Decisão 2000/365.

28 Considerando que a recusa do Conselho de o autorizar a participar na adopção do Regulamento n.º 2252/2004 constitui uma violação do artigo 5.º do protocolo de Schengen, o Reino Unido interpôs o presente recurso.

Pedidos das partes

29 O Reino Unido pede ao Tribunal de Justiça que:

— anule o Regulamento n.º 2252/2004;

— decida, com base no artigo 231.º CE, que, na sequência da anulação do Regulamento n.º 2252/2004, e até à aprovação de nova legislação nesta matéria, as disposições deste regulamento devem continuar em vigor, excepto na medida em que tenham por consequência excluir o Reino Unido de participar na sua aplicação;

— condene o Conselho no pagamento das despesas.

30 O Conselho pede que seja negado provimento ao recurso e que o Reino Unido seja condenado nas despesas.

31 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 8 de Setembro de 2005, foram admitidas as intervenções da Irlanda e da República da Eslováquia, em apoio dos pedidos do Reino Unido, e do Reino de Espanha, do Reino dos Países Baixos e da Comissão das Comunidades Europeias, em apoio dos pedidos do Conselho.

Quanto ao recurso

Argumentos das partes

32 A título principal, o Reino Unido afirma que, ao excluí-lo do procedimento de adopção do Regulamento n.º 2252/2004, o Conselho se baseou numa interpretação errada do protocolo de Schengen e violou o seu artigo 5.º

33 Com efeito, não se pode considerar que o sistema instituído pelo artigo 5.º do protocolo de Schengen esteja subordinado ao previsto no artigo 4.º do mesmo protocolo. Os artigos 4.º e 5.º deste protocolo são independentes um do outro, pelo que o Reino Unido, para poder participar nas medidas adoptadas com base no artigo 5.º, não tinha de ser admitido previamente, nos termos do referido artigo 4.º, a tomar parte no correspondente acervo de Schengen.

34 Em apoio da sua posição, o Reino Unido afirma, nomeadamente, que a interpretação dos artigos 4.º e 5.º do protocolo de Schengen preconizada pelo Conselho é contrariada pela sistemática e pela redacção dessas duas disposições, viola a própria natureza do mecanismo instituído por este artigo 5.º e não é compatível com a Declaração n.º 46 relativa ao artigo 5.º do Protocolo que integra o acervo de Schengen no âmbito da União Europeia.

35 Além disso, segundo o mesmo Estado-Membro, esta interpretação priva o artigo 5.º do protocolo de Schengen do seu efeito útil, que consiste, designadamente, em garantir uma participação máxima do Reino Unido e da Irlanda nas medidas baseadas no acervo de Schengen, não sendo necessária para salvaguardar o efeito útil do artigo 7.º do protocolo relativo ao título IV nem para preservar a integridade do acervo de Schengen. Seja como for, tal interpretação tem efeitos muito desproporcionados relativamente ao objectivo prosseguido e, uma vez que o Conselho tem, como resulta da sua prática actual, uma concepção «ampla e incerta» do que se deve entender por «propostas e iniciativas baseadas no acervo de Schengen», tem por consequência que o mecanismo previsto no referido artigo 5.º pode funcionar de modo incompatível com o princípio da segurança jurídica e com os princípios fundamentais que regulam as cooperações reforçadas.

36 A título subsidiário, o Reino Unido alega que se a interpretação dos artigos 4.º e 5.º do protocolo de Schengen preconizada pelo Conselho fosse correcta, a expressão «propostas e iniciativas baseadas no acervo de Schengen», constante do artigo 5.º, n.º 1, primeiro parágrafo, desse protocolo, deveria considerar-se destinada unicamente às medidas que estão intrinsecamente ligadas ao acervo de Schengen (medidas «integralmente Schengen»), como as medidas que alteram as disposições deste acervo e a que o Reino Unido não poderia aderir sem previamente se ter vinculado às disposições que deram lugar à alteração. Em contrapartida, não se incluiriam no âmbito de aplicação desta disposição as medidas simplesmente «relacionadas com Schengen», a saber, aquelas que, ainda que concebidas para desenvolver ou completar certos objectivos do acervo de Schengen, não estão tão indissociavelmente ligadas a este acervo que a sua integridade seria posta em perigo se um Estado-Membro que não participou no referido acervo pudesse, todavia,

tomar parte na adopção de tais medidas. Pelo que, na adopção de medidas desta última categoria, a posição do Reino Unido não seria regulada pelas disposições do referido protocolo, mas, consoante o caso, pelas do protocolo relativo ao título IV ou pelas disposições relevantes do «terceiro pilar». Ora, uma vez que o Regulamento n.º 2252/2004 devia ser considerado incluído nesta mesma categoria de medidas, o Reino Unido não deveria ter sido afastado da adopção desse regulamento.

37 O Conselho defende, em primeiro lugar, que o objectivo do artigo 5.º do protocolo de Schengen não é, contrariamente ao que afirma o Reino Unido, reconhecer um direito a este último, mas sim garantir aos Estados-Membros que participam na totalidade do acervo de Schengen que as suas acções não serão postas em causa devido à reticência dos outros Estados-Membros em tomarem parte nelas. A redacção da referida disposição confirma, aliás, esta interpretação na medida em que, ao contrário da redacção dos artigos 4.º do mesmo protocolo e 3.º do protocolo relativo ao título IV, não reconhece expressamente tal direito.

38 Segundo o Conselho, a interpretação do artigo 5.º, n.º 1, do protocolo de Schengen preconizada pelo Reino Unido é susceptível de esvaziar do seu efeito útil o procedimento de aprovação previsto no artigo 4.º do mesmo protocolo, uma vez que, no caso de ser recusado a um Estado-Membro, ao abrigo deste artigo, o direito de participar na adopção de uma determinada medida, este Estado pode, não obstante, tomar parte em toda e qualquer medida que desenvolva a área em questão, recorrendo ao procedimento previsto no referido artigo 5.º A integridade do acervo de Schengen deixaria, portanto, de estar assegurada, e o artigo 7.º do protocolo relativo ao título IV, que prevê que o disposto nos artigos 3.º e 4.º do mesmo protocolo não prejudica as disposições do protocolo de Schengen, seria também privado de efeito útil.

39 Em segundo lugar, o Conselho afirma que a distinção operada pelo Reino Unido entre as medidas «integralmente Schengen» e as medidas ditas simplesmente «relacionadas com Schengen» não encontra apoio nem no direito primário nem no direito derivado. A este propósito, indica que a definição proposta pelo Reino Unido

no que respeita às medidas «relacionadas com Schengen» se baseia numa compreensão errada daquilo que pode constituir uma ameaça para a integridade do acervo de Schengen e que a distinção em causa cria uma insegurança jurídica inútil na medida em que dá origem a uma divergência entre o que se deve entender por «medida que desenvolve o acervo de Schengen» quando se trata de adoptar uma medida aplicável à República da Islândia e ao Reino da Noruega, por um lado, ou ao Reino Unido e à Irlanda, por outro.

40 Em terceiro lugar, o Conselho salienta que a sua posição é perfeitamente compatível com o princípio da proporcionalidade e com as regras aplicáveis em matéria de cooperação reforçada. Efectivamente, por um lado, os autores do Tratado não estão vinculados pelo princípio da proporcionalidade. Por outro lado, as disposições dos Tratados UE e CE que regulam as cooperações reforçadas não prejudicam as do protocolo de Schengen.

41 A Irlanda considera que a interpretação dos artigos 4.º e 5.º do protocolo de Schengen preconizada pelo Reino Unido está de acordo com a redacção desses artigos e corresponde à prática actual do Conselho no atinente às medidas relativas ao acervo de Schengen, em que o Reino Unido e a Irlanda foram admitidos a participar. Esta interpretação é, aliás, corroborada pelas diversas declarações relativas ao protocolo de Schengen, anexas à Acta Final do Tratado de Amesterdão. Além disso, o Conselho não consegue demonstrar o risco concreto de prejuízo existente para o acervo de Schengen, caso o Reino Unido participasse na adopção do Regulamento n.º 2252/2004.

42 Segundo a República da Eslováquia, o direito de o Reino Unido participar na adopção do Regulamento n.º 2252/2004 depende da existência ou não de uma ameaça para a integridade e a coerência do acervo de Schengen já aplicado. Incumbe ao Conselho, uma vez que recusou esse direito ao Reino Unido, apresentar a prova de que a participação deste Estado-Membro na aplicação desse regulamento constitui uma tal ameaça. Ora, no caso em apreço, esta ameaça não existe.

43 O Reino de Espanha considera que o recurso do Reino Unido não tem fundamento. Com efeito, por um lado, o pedido principal do Reino Unido assenta na atribuição a este último de um direito hipotético conferido por um artigo do protocolo de Schengen que este não lhe reconhece. A interpretação preconizada pelo Reino Unido implica um risco certo para as medidas já adoptadas graças à cooperação reforçada instituída por esse protocolo, uma vez que põe em perigo a integridade e a coerência do acervo de Schengen. Por outro lado, o pedido subsidiário do Reino Unido ignora o facto de que incumbe ao Conselho determinar quais as medidas que devem ser consideradas medidas baseadas no acervo de Schengen e de que não cabe a um Estado-Membro que não seja parte nos acordos de Schengen proceder a essa determinação.

44 O Reino dos Países Baixos afirma que o protocolo de Schengen tem em conta a situação particular em que se encontram o Reino Unido e a Irlanda relativamente ao acervo de Schengen, ao prever, no artigo 4.º deste protocolo, a possibilidade de, no futuro, estes Estados-Membros participarem neste acervo e ao garantir, no artigo 5.º, n.º 1, segundo parágrafo, do mesmo protocolo, que essa participação não possa, posteriormente, dar lugar a uma estagnação do desenvolvimento do acervo em causa. Na medida em que não há nenhum argumento que permita fundamentar validamente que a participação, nos termos desta última disposição, do Reino Unido ou da Irlanda numa medida que desenvolva o acervo de Schengen está sujeita a um procedimento menos pesado do que o previsto no referido artigo 4.º e que regula a participação destes dois Estados-Membros nas disposições do próprio acervo, há que interpretar o dito artigo 5.º, n.º 1, segundo parágrafo, no sentido preconizado pelo Conselho.

45 A Comissão salienta que a característica principal da cooperação reforçada, em geral, e do acervo de Schengen, em particular, é a sua integridade. A preservação e a protecção dessa integridade e a coerência do acervo de Schengen são, por conseguinte, preocupações essenciais. O protocolo de Schengen prevê, na verdade, uma participação parcial de um Estado-Membro que não seja parte nos acordos de Schengen, mas não chega ao ponto de fazer uma escolha «à la carte» dos Estados-Membros em causa, gerando um *patchwork* de participações e obrigações.

46 Segundo a Comissão, a interpretação dos artigos 4.º e 5.º do protocolo de Schengen preconizada pelo Reino Unido é contrária à sistemática e à lógica desse protocolo e é prejudicial para a coerência e a integridade do acervo de Schengen.

47 Considera, por outro lado, que a expressão «baseadas no acervo de Schengen», que consta do artigo 5.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do protocolo de Schengen, não se destina a estabelecer uma noção «ampla e incerta» de medidas que podem ser adoptadas pelos Estados-Membros que participam numa acção de cooperação reforçada, quando a decisão que consiste em qualificar uma proposta de «medida baseada no acervo de Schengen» não se distingue praticamente da destinada a determinar a base jurídica adequada para a adopção de um acto jurídico comunitário.

48 Por fim, quanto ao Regulamento n.º 2252/2004, a Comissão recorda que o objectivo deste é tornar os passaportes mais seguros e estabelecer um nexo mais fiável entre esses passaportes e o seu titular, ao proceder à harmonização dos seus dispositivos de segurança e à inserção de identificadores biométricos. Ora, este objectivo está intimamente ligado ao controlo das fronteiras externas cujo reforço está no próprio cerne da cooperação instituída pelos acordos de Schengen. O referido regulamento inscreve-se perfeitamente nesta lógica, uma vez que permite aumentar a eficácia e a harmonização dos controlos nas fronteiras externas.

Apreciação do Tribunal de Justiça

49 Para decidir sobre a argumentação apresentada a título principal pelo Reino Unido, importa analisar se o artigo 5.º, n.º 1, segundo parágrafo, do protocolo de Schengen deve ser interpretado no sentido de que só é aplicável às propostas e às iniciativas baseadas numa área do acervo de Schengen em que foi admitida a participação do

Reino Unido e/ou da Irlanda, nos termos do artigo 4.º do mesmo protocolo, ou se, pelo contrário, como defende o primeiro Estado-Membro, estas duas disposições devem ser consideradas independentes uma da outra.

50 A este respeito, importa salientar que, como resulta do n.º 68 do acórdão hoje proferido, Reino Unido/Conselho (C-77/05, ainda não publicado na Colectânea), o artigo 5.º, n.º 1, segundo parágrafo, do protocolo de Schengen deve ser interpretado no sentido de que só é aplicável às propostas e às iniciativas baseadas numa área do acervo de Schengen em que foi admitida a participação do Reino Unido e/ou da Irlanda, nos termos do artigo 4.º do mesmo protocolo.

51 De onde resulta que a argumentação apresentada a título principal pelo Reino Unido, em apoio do presente recurso de anulação, deve ser julgada improcedente.

52 Quanto à argumentação apresentada a título subsidiário pelo Reino Unido, importa realçar, antes de mais, que a distinção feita por este Estado-Membro entre as medidas que qualifica de «integralmente Schengen» e as que considera como simplesmente «relacionadas com Schengen» não encontra fundamento nos Tratados UE e CE nem no direito comunitário derivado.

53 Há, em seguida, que referir que, ainda que conteste a qualificação dada pelo Conselho, o próprio Reino Unido admite que o Regulamento n.º 2252/2004 apresenta uma ligação com disposições do acervo de Schengen, já que considera que se trata, não obstante, de uma medida «relacionada com Schengen».

54 Apesar destas considerações e da circunstância de, no caso em apreço, a qualificação alegadamente errada, atribuída ao Conselho, não estar directamente relacionada com a escolha da base jurídica para a adopção do Regulamento n.º 2252/2004, a saber, o artigo 62.º, ponto 2, alínea a), CE, há que observar que, à semelhança da escolha da base jurídica de um acto comunitário, a qualificação, pelo Conselho, do Regulamento n.º 2252/2004 como medida que desenvolve disposições do acervo de Schengen teve uma influência directa na determinação das disposições que regulam o procedimento de adopção deste regulamento e, logo, também na possibilidade de o Reino Unido poder participar nesse procedimento.

55 Com efeito, na medida em que o exercício, pelo Reino Unido, da faculdade de participar na adopção de uma proposta apresentada nos termos das disposições do título IV não está sujeito, de acordo com o artigo 3.º, n.º 1, do protocolo relativo ao título IV, a nenhuma condição, a não ser a do prazo de notificação previsto nesta última disposição, a qualificação do Regulamento n.º 2252/2004 como medida que desenvolve disposições do acervo de Schengen teve uma influência directa nos direitos reconhecidos ao referido Estado-Membro.

56 Tendo isto em conta e por analogia com o que vigora em matéria de escolha da base jurídica de um acto comunitário, há que considerar que, numa situação como a que está em causa no caso em apreço, a qualificação de um acto comunitário como proposta ou iniciativa baseada no acervo de Schengen, na acepção do artigo 5.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do protocolo de Schengen, deve assentar em elementos objectivos, susceptíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram, nomeadamente, a finalidade e o conteúdo do acto (v. acórdãos de 11 de Junho de 1991, Comissão/Conselho, dito «dióxido de titânio», C-300/89, Colect., p. I-2867, n.º 10; de 13 de Setembro de 2005, Comissão/Conselho, C-176/03, Colect., p. I-7879, n.º 45; e de 23 de Outubro de 2007, Comissão/Conselho, C-440/05, Colect., p. I-9097, n.º 61).

57 É à luz destas considerações que importa analisar se, como defende o Reino Unido, o Conselho não tinha razão ao qualificar o Regulamento n.º 2252/2004 como medida que desenvolve disposições do acervo de Schengen.

58 Quanto à finalidade do Regulamento n.º 2252/2004, resulta dos segundo e terceiro considerandos e do seu artigo 4.º, n.º 3, que ele tem por objectivo lutar contra a falsificação e a utilização fraudulenta de passaportes e de outros documentos de viagem emitidos pelos Estados-Membros.

59 Para atingir este objectivo, o Regulamento n.º 2252/2004 procede, como resulta dos seus artigos 1.º e 2.º, à harmonização e ao melhoramento das normas mínimas de segurança que os passaportes e os documentos de viagem emitidos pelos Estados-Membros devem cumprir e prevê a inserção, nesses documentos, de um certo número de dados biométricos relativos aos seus titulares.

60 Neste contexto, há que lembrar que, como o Tribunal de Justiça declarou no n.º 84 do acórdão Reino Unido/Conselho, já referido, se deve considerar que os controlos das pessoas nas fronteiras externas dos Estados-Membros e, portanto, a aplicação eficaz das regras comuns relativas às normas e aos procedimentos desses controlos constituem elementos do acervo de Schengen.

61 De acordo com as disposições conjugadas do artigo 6.º, n.º 2, alíneas b) e c), da CAAS, que estabelece os princípios uniformes que regulam os controlos nas fronteiras externas dos Estados-Membros, qualquer pessoa deve ser submetida pelo menos a um controlo que permita determinar a sua identidade com base na apresentação dos documentos de viagem, e é conveniente, sendo caso disso, submetê-la a um controlo pormenorizado que inclua a investigação e a prevenção de ameaças à segurança nacional e à ordem pública dos Estados-Membros signatários da CAAS.

62 As modalidades do controlo previsto pela CAAS estão fixadas no Manual Comum adoptado pelo comité executivo instituído pela CAAS (JO 2002, C 313, p. 97), que faz parte do acervo de Schengen, como referido no artigo 1.º do protocolo de Schengen.

63 Na parte II deste manual comum, intitulada «Controlo fronteiriço», o ponto 1.3.1 dispõe que o controlo mínimo, a que se refere o artigo 6.º, n.º 2, alínea b), da CAAS, consistirá num controlo de identidade com base nos documentos de viagem apresentados, bem como na verificação simples e rápida da validade do documento que permite a passagem da fronteira e da existência de indícios de falsificação ou de contrafacção.

64 Resulta do ponto 1.3.2.1 da referida parte do manual comum, relativo às modalidades do controlo pormenorizado a que se refere o artigo 6.º, n.º 2, alínea c), da CAAS, que este controlo contém uma análise pormenorizada da validade e da autenticidade do documento de viagem apresentado no momento da passagem da fronteira.

65 Uma vez que a verificação da autenticidade dos passaportes e dos outros documentos de viagem constitui, portanto, o elemento principal dos controlos das pessoas nas fronteiras externas, deve considerar-se que as medidas que permitem a aferição mais fácil e mais fiável dessa autenticidade e da identidade do titular do documento em causa são susceptíveis de garantir e melhorar a eficácia desses controlos e, precisamente por isso, da gestão integrada das fronteiras externas instituída pelo acervo de Schengen.

66 Tendo em conta o objectivo e o conteúdo do Regulamento n.º 2252/2004, tal como foram analisados nos n.ºs 58 e 59 do presente acórdão, há que concluir que se deve considerar que este regulamento constitui uma medida baseada no acervo de Schengen, na acepção do artigo 5.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do protocolo de Schengen.

67 Nestas condições, foi correctamente que o Conselho qualificou o Regulamento n.º 2252/2004 de medida que desenvolve disposições do acervo de Schengen.

68 Daí resulta que a argumentação invocada a título subsidiário pelo Reino Unido também não pode proceder.

69 Assim, o pedido do Reino Unido, de anulação do Regulamento n.º 2252/2004, não pode proceder e, por conseguinte, o Tribunal de Justiça não tem de se pronunciar sobre o pedido deste Estado-Membro relativo à manutenção dos efeitos do referido regulamento.

70 Nestas condições, há que negar provimento ao recurso interposto pelo Reino Unido.

Quanto às despesas

71 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Conselho pedido a condenação do Reino Unido e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas. Em conformidade com o disposto no artigo 69.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do mesmo regulamento, os Estados-Membros e as instituições que intervieram no litígio suportarão as respectivas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) decide:

1) **É negado provimento ao recurso.**

2) **O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte é condenado nas despesas.**

3) **O Reino de Espanha, a Irlanda, o Reino dos Países Baixos, a República da Eslováquia e a Comissão das Comunidades Europeias suportarão as suas próprias despesas.**

Assinaturas