DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 18 december 2007 *

I mål C-137/05,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG, som väckts den 21 mars 2005,

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av C. Jackson och C. Gibbs, båda i egenskap av ombud, biträdda av A. Dashwood, barrister,

sökande,

med stöd av:

Irland, företrätt av D. O'Hagan, i egenskap av ombud, biträdd av A. Collins, SC, och P. McGarry, BL, med delgivningsadress i Luxemburg,

* Rättegångsspråk: engelska.

Republiken Slovakien, företrädd av R. Procházka, J. Čorba och B. Ricziová, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av J. Schutte, R. Szostak och G. Giglio, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av:

Konungariket Spanien, företrätt av J. Rodríguez Cárcamo, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

Konungariket Nederländerna, företrätt av H.G. Sevenster, i egenskap av ombud,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av C. O'Reilly, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenienter,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann, C.W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts och A. Tizzano samt domarna R. Schintgen (referent), J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, J.-C. Bonichot, T. von Danwitz, A. Arabadjiev och C. Toader,

generaladvokat: V. Trstenjak,

justitiesekreterare: handläggaren J. Swedenborg,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 13 mars 2007,

och efter att den 10 juli 2007 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har yrkat att domstolen skall dels ogiltigförklara rådets förordning (EG) nr 2252/2004 av den 13 december 2004 om standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i pass och resehandlingar som utfärdas av medlemsstaterna (EUT L 385, s. 1), dels förordna

om att förordningens verkningar skall kvarstå fram till dess att en ny förordning som ersätter denna har antagits, förutom till den del förordning nr 2252/2004 utesluter Förenade kungariket från att delta i tillämpningen av förordningen.

Tillämpliga bestämmelser

Protokollet om Förenade kungarikets och Irlands ställning

2 I avdelning IV i tredje delen av EG-fördraget (nedan kallad avdelning IV) fastställs de rättsliga ramarna för beslut om åtgärder som rör visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer.

3 Protokollet om Förenade kungarikets och Irlands ställning, vilket fogats till EU-fördraget och EG-fördraget genom Amsterdamfördraget (nedan kallat protokollet om avdelning IV), rör dessa medlemsstaters möjlighet att delta i beslut om åtgärder som föreslås med tillämpning av bestämmelserna i avdelning IV.

4 Enligt artikel 1 i protokollet om avdelning IV skall, om inte annat följer av artikel 3 i samma protokoll, Förenade kungariket och Irland inte delta i beslut om föreslagna åtgärder i enlighet med avdelning IV, och enligt artikel 2 i protokollet är dessa åtgärder inte bindande för eller tillämpliga i dessa medlemsstater.

5 Artikel 3 i protokollet om avdelning IV har följande lydelse:

"1. Förenade kungariket eller Irland kan inom tre månader efter det att ett förslag eller initiativ har lagts fram för rådet i enlighet med avdelning IV ... skriftligen meddela rådets ordförande att Förenade kungariket eller Irland önskar delta i beslutet om och tillämpningen av en sådan föreslagen åtgärd, varefter den staten skall ha rätt att göra detta. ...

...

2. Om beslut om en sådan åtgärd som avses i punkt 1 efter en rimlig tidsperiod inte kan fattas med Förenade kungariket eller Irland som deltagare, får rådet besluta om en sådan åtgärd i enlighet med artikel 1 utan att Förenade kungariket eller Irland deltar. I det fallet är artikel 2 tillämplig."

6 I artikel 4 i protokollet om avdelning IV ges Förenade kungariket och Irland rätt att när som helst ansluta sig till åtgärder som redan beslutats inom ramen för avdelning IV. I så fall skall det förfarande som avses i artikel 11.3 EG gälla i tillämpliga delar.

7 Enligt artikel 7 i protokollet om avdelning IV skall "[a]rtiklarna 3 och 4 ... inte påverka tillämpningen av protokollet om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar".

Protokollet om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar

8 Enligt artikel 1 i protokollet om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar, vilket fogats till EU-fördraget och EG-fördraget genom Amsterdamfördraget (nedan kallat Schengenprotokollet), bemyndigas tretton medlemsstater i Europeiska unionen att upprätta ett närmare samarbete sinsemellan inom tillämpningsområdet för Schengenregelverket, såsom detta definieras i bilagan till nämnda protokoll.

9 Det således definierade Schengenregelverket består bland annat av avtalet mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om det gradvisa avskaffandet av kontroller vid de gemensamma gränserna (EGT L 239, 2000, s. 13) (nedan kallat Schengenavtalet), vilket undertecknades i Schengen (Luxemburg) den 14 juni 1985, och av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet (EGT L 239, 2000, s. 19) (nedan kallad tillämpningskonventionen), vilken också undertecknades i Schengen, den 19 juni 1990. Dessa båda rättsakter utgör tillsammans Schengenavtalen.

10 Artikel 4 i Schengenprotokollet har följande lydelse:

"Irland och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, som inte är bundna av Schengenregelverket, får när som helst begära att vissa eller samtliga bestämmelser i detta regelverk skall tillämpas på dem.

Rådets beslut i anledning av en sådan begäran skall fattas med enhällighet bland de medlemmar som avses i artikel 1 och företrädaren för regeringen i den berörda staten."

11 I artikel 5 i Schengenprotokollet föreskrivs följande:

"1. Förslag och initiativ som grundar sig på Schengenregelverket skall omfattas av de relevanta bestämmelserna i fördragen.

Om varken Irland, Förenade kungariket eller båda inom rimlig tid skriftligen har underrättat rådets ordförande om att de önskar delta skall, i detta sammanhang, de medlemsstater som avses i artikel 1 samt Irland och Förenade kungariket anses ha fått ett sådant bemyndigande som avses i artikel 11 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen eller i artikel 40 i Fördraget om Europeiska unionen om någon av dem önskar delta i de ifrågavarande samarbetsområdena.

2. De relevanta bestämmelserna i de fördrag som avses i punkt 1 första stycket är tillämpliga även om rådet inte har beslutat om de åtgärder som avses i artikel 2.1 andra stycket."

12 I artikel 8 i Schengenprotokollet föreskrivs följande:

"I samband med förhandlingarna om nya medlemsstaters tillträde till Europeiska unionen skall Schengenregelverket samt ytterligare åtgärder som institutionerna beslutar på detta regelverks tillämpningsområde betraktas som ett regelverk som måste godtas till fullo av alla stater som ansöker om tillträde."

Förklaringarna om Schengenprotokollet

13 I förklaring nr 45 om artikel 4 i protokollet om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar uppmanar de höga fördragsslutande parterna rådet att begära yttrande från Europeiska gemenskapernas kommission innan det beslutar i anledning av en begäran enligt nämnda artikel 4. De höga fördragsslutande parterna "åtar sig också att göra största möjliga ansträngning för att det skall vara möjligt för Irland och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland att om de önskar det använda bestämmelserna i artikel 4 i det nämnda protokollet så att rådet vid tidpunkten för det protokollets ikraftträdande eller varje senare tidpunkt skall kunna fatta de beslut som avses i den artikeln".

14 I förklaring nr 46 om artikel 5 i protokollet om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar anges att de höga fördragsslutande parterna "åtar sig att göra alla ansträngningar för att möjliggöra insatser med deltagande av alla medlemsstater på området för Schengenregelverket, särskilt när Irland och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har godtagit vissa eller samtliga bestämmelser i det regelverket i enlighet med artikel 4 i [Schengenprotokollet]".

Beslut 2000/365/EG

15 Den 29 maj 2000 antog rådet, med stöd av artikel 4 andra stycket i Schengenprotokollet, beslut 2000/365/EG om en begäran från Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket (EGT L 131, s. 43).

16 I artikel 1 i nämnda beslut anges i vilka bestämmelser i Schengenregelverket som Förenade kungariket deltar.

17 I artikel 8.2 i samma beslut föreskrivs följande:

"Från och med den dag då detta beslut antas skall Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, i enlighet med artikel 5 i Schengenprotokollet, anses till rådets ordförande oåterkalleligen ha anmält sin önskan att delta i alla förslag och initiativ som grundar sig på Schengenregelverket enligt artikel 1. Detta deltagande skall omfatta de territorier som avses i artikel 5.1 och 5.2 i den mån som de bestämmelser i Schengenregelverket till vilka territorierna blir bundna ligger till grund för [förslagen] och initiativen."

Förordning nr 2252/2004

18 Det framgår av skälen i förordning nr 2252/2004 att denna förordning antogs på grundval av artikel 62.2 a EG.

19 Skälen 2–4 i förordningen har följande lydelse:

"(2) Minimisäkerhetsstandarder för pass infördes genom en resolution antagen av företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet den 17 oktober 2000 ... Denna resolution bör nu förstärkas genom en gemenskapsåtgärd i

syfte att skapa mer harmoniserade säkerhetsstandarder för pass och resehandlingar som skydd mot förfalskning. Samtidigt bör biometriska kännetecken integreras i passet eller resehandlingen, så att det skapas en tillförlitlig koppling mellan den rättmätige innehavaren och handlingen.

(3) Harmoniseringen av säkerhetsdetaljer och införandet av biometriska kännetecken är ett viktigt steg på vägen mot användandet av nya element, med tanke på framtida utveckling på europeisk nivå, för att göra resehandlingar säkrare och skapa en mer tillförlitlig koppling mellan innehavaren och passet eller resehandlingen och därigenom bidra till att förhindra att de används i bedrägligt syfte. Internationella civila luftfartsorganisationens (ICAO) specifikationer, i synnerhet de som anges i dokument 9303 om maskinläsbara resehandlingar, bör beaktas.

(4) Denna förordning omfattar endast harmonisering av säkerhetsdetaljer, inklusive biometriska kännetecken för medlemsstaternas pass och resehandlingar. Att utse de myndigheter och organ som bemyndigas att få tillgång till uppgifterna i handlingarnas lagringsmedium är en fråga för nationell lagstiftning, med förbehåll för relevanta bestämmelser i gemenskapslagstiftningen, Europeiska unionens lagstiftning eller internationella avtal."

20 Det framgår av skälen 10–12 i förordning nr 2252/2004 att förordningen anses utgöra en utveckling av bestämmelser i Schengenregelverket, vilket får följande konsekvenser:

— Konungariket Danmark har inte deltagit i förordningens antagande och denna är inte bindande för eller tillämplig i denna medlemsstat. Danmark har en tidsfrist på sex månader, från den dag denna förordning antogs, för att besluta om huruvida landet skall införliva förordningen med nationell rätt.

— Irland och Förenade kungariket har inte deltagit i förordningens antagande och den är inte bindande för eller tillämplig i dessa medlemsstater.

21 Skäl 11 i förordning nr 2252/2004 rör Förenade kungariket och har följande lydelse:

"Denna förordning utgör en utveckling av bestämmelser i Schengenregelverket i vilka Förenade kungariket inte deltar i enlighet med ... beslut 2000/365 ... Förenade kungariket deltar därför inte i antagandet av förordningen, som inte är bindande för eller tillämplig i Förenade kungariket."

22 I artikel 1 i förordning nr 2252/2004 föreskrivs följande:

"1. Pass och resehandlingar som utfärdas av medlemsstaterna skall överensstämma med minimisäkerhetsstandarderna i bilagan.

2. Passen och resehandlingarna skall innefatta ett lagringsmedium, som skall innehålla en ansiktsbild. Medlemsstaterna skall också låta fingeravtryck i inter-

operabla format ingå. Uppgifterna skall säkras, och lagringsmediet skall ha tillräcklig kapacitet och möjlighet att garantera uppgifternas integritet, autenticitet och sekretess.

3. Denna förordning är tillämplig på pass och resehandlingar som utfärdas av medlemsstaterna. Den är inte tillämplig på identitetskort som medlemsstaterna utfärdar till sina medborgare eller på provisoriska pass och resehandlingar med en giltighetstid på högst tolv månader."

23 I artikel 2 i förordningen föreskrivs följande:

"Ytterligare tekniska specifikationer för pass och resehandlingar enligt följande skall fastställas i enlighet med förfarandet i artikel 5.2:

a) Ytterligare säkerhetsdetaljer och säkerhetskrav, inklusive strängare standarder för att förebygga risken för hel- och delförfalskningar.

b) Tekniska specifikationer för lagringsmediet för de biometriska kännetecknen och deras säkerhet, inklusive förhindrande av obehörig åtkomst.

c) Kvalitetskrav och gemensamma standarder för ansiktsbilden och fingeravtrycken."

24 I artikel 3 i förordning nr 2252/2004 föreskrivs följande:

"1. I enlighet med förfarandet i artikel 5.2 får det beslutas att de specifikationer som avses i artikel 2 skall vara sekretessbelagda och inte får offentliggöras. I sådana fall skall de vara tillgängliga endast för de organ som medlemsstaterna har utsett att ansvara för tryckning och för personer som vederbörligen har bemyndigats av en medlemsstat eller av kommissionen.

2. Varje medlemsstat skall utse ett enda organ som ansvarigt för tryckning av pass eller resehandlingar. Namnet på detta organ skall meddelas kommissionen och övriga medlemsstater. Samma organ får utses av två eller flera medlemsstater. Varje medlemsstat skall ha rätt att byta ut det utsedda organet. Medlemsstaten skall då underrätta kommissionen och övriga medlemsstater om detta."

Bakgrunden till talan

25 Den 18 februari 2004 förelade kommissionen rådet ett förslag till förordning rörande standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i pass som utfärdas till unionens medborgare.

26 Förenade kungariket informerade den 19 maj 2004 rådet om sin avsikt att delta i antagandet av förordning nr 2252/2004. Förenade kungariket hänvisade i det avseendet till det förfarande för underrättelse som föreskrivs i artikel 5.1 andra stycket i Schengenprotokollet och det förfarande som anges i protokollet om avdelning IV.

27 Den 13 december 2004 antog rådet förordning nr 2252/2004. Trots underrättelsen av den 19 maj 2004 tilläts inte Förenade kungariket att delta i antagandet av förordningen, på grund av att förordningen utgör en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket i vilka Förenade kungariket inte deltar enligt rådets beslut 2000/365.

28 Förenade kungariket anser att rådets beslut att inte låta det delta i antagandet av förordning nr 2252/2004 utgör ett åsidosättande av artikel 5 i Schengenprotokollet, och det har därför väckt förevarande talan.

Parternas yrkanden

29 Förenade kungariket har yrkat att domstolen skall

— ogiltigförklara förordning nr 2252/2004,

— med tillämpning av artikel 231 EG, förordna om att bestämmelserna i förordning nr 2252/2004 skall fortsätta att gälla efter det att förordningen ogiltigförklarats och i avvaktan på att ny lagstiftning antas på området, förutom till den del bestämmelserna har till verkan att utesluta Förenade kungariket från att delta i tillämpningen av förordningen, och

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

30 Rådet har yrkat att talan skall ogillas och att Förenade kungariket skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

31 Genom beslut av domstolens ordförande den 8 september 2005 tilläts Irland och Republiken Slovakien att intervenera till stöd för Förenade kungarikets yrkanden, och Konungariket Spanien, Konungariket Nederländerna samt Europeiska gemenskapernas kommission tilläts att intervenera till stöd för rådets yrkanden.

Talan

Parternas argument

32 I första hand har Förenade kungariket gjort gällande att rådet, genom att utesluta Förenade kungariket från förfarandet för antagande av förordning nr 2252/2004, utgick från en felaktig tolkning av Schengenprotokollet och åsidosatte artikel 5 i nämnda protokoll.

33 Enligt Förenade kungariket kan det nämligen inte anses att den ordning som inrättats genom artikel 5 i Schengenprotokollet endast är tillämplig om villkoren i artikel 4 i samma protokoll är uppfyllda. Artiklarna 4 och 5 i Schengenprotokollet är oberoende av varandra. Om Förenade kungariket vill delta i åtgärder som beslutas med stöd av artikel 5, måste det därför inte tvunget först ha fått tillåtelse, i enlighet med artikel 4, att delta i denna del av Schengenregelverket.

34 Till stöd för sin ståndpunkt har Förenade kungariket särskilt gjort gällande att den tolkning av artiklarna 4 och 5 i Schengenprotokollet som förespråkas av rådet motsägs av systematiken och lydelsen i dessa båda bestämmelser, att tolkningen strider mot själva karaktären hos den mekanism som inrättats genom artikel 5 och att den inte är förenlig med förklaring nr 46 om artikel 5 i protokollet om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar.

35 Vidare anser Förenade kungariket att denna tolkning fråntar artikel 5 i Schengenprotokollet dess ändamålsenliga verkan, vilken särskilt är att säkerställa att Förenade kungariket och Irland i största möjliga mån kan delta i de åtgärder som grundar sig på Schengenregelverket. Denna tolkning är inte heller nödvändig för att skydda den ändamålsenliga verkan av artikel 7 i protokollet om avdelning IV eller för att bevara Schengenregelverkets enhetlighet. Under alla omständigheter får en sådan tolkning följder som inte alls står i proportion till det mål som eftersträvas och medför att den mekanism som föreskrivs i artikel 5 fungerar på ett sätt som är oförenligt med rättssäkerhetsprincipen och de grundläggande principer som gäller för närmare samarbeten, eftersom rådet, såsom framgår av dess nuvarande praxis, har en "vid och obestämd" definition av vad som avses med "förslag och initiativ som grundar sig på Schengenregelverket".

36 I andra hand har Förenade kungariket gjort gällande att om den tolkning av artiklarna 4 och 5 i Schengenprotokollet som förespråkas av rådet är korrekt, medför det att uttrycket "förslag och initiativ som grundar sig på Schengenregelverket" i artikel 5.1 första stycket i nämnda protokoll skall anses avse endast de åtgärder som är oupplösligt förbundna med Schengenregelverket ("Schengenspecifika" åtgärder), som till exempel de åtgärder varigenom bestämmelser som omfattas av Schengenregelverket ändras och vilka Förenade kungariket inte kan ansluta sig till utan att först vara bundet av de bestämmelser som föranleder ändringen. Andra åtgärder är endast "Schengenrelaterade". Det är här fråga om åtgärder som visserligen har utformats för att utveckla eller komplettera vissa av Schengenregelverkets mål, men som inte har en så nära anknytning till Schengenregelverket att regelverkets enhetlighet skulle äventyras om en medlemsstat som inte deltar i regelverket likväl kunde delta i beslut om sådana åtgärder. Dessa åtgärder omfattas därför inte av ovannämnda bestämmelses tillämpningsområde. Härav följer att Förenade kunga-

rikets ställning, vid beslut om åtgärder som hör till sistnämnda kategori, inte regleras av bestämmelserna i Schengenprotokollet, utan – beroende på omständigheterna – antingen av bestämmelserna i protokollet om avdelning IV eller av de relevanta bestämmelserna i "tredje pelaren". Eftersom förordning nr 2252/2004 skall anses höra till denna kategori av åtgärder, borde Förenade kungariket inte ha uteslutits från att delta vid antagandet av förordningen.

37 Rådet har för det första hävdat att syftet med artikel 5 i Schengenprotokollet, till skillnad från vad Förenade kungariket har gjort gällande, inte är att tillerkänna Förenade kungariket en rätt, utan att försäkra de medlemsstater som deltar i hela Schengenregelverket om att deras insatser inte kommer att gå om intet på grund av andra medlemsstaters ovilja att delta i desamma. Bestämmelsens ordalydelse bekräftar för övrigt denna tolkning, eftersom det däri, till skillnad från ordalydelsen i artikel 4 i samma protokoll och artikel 3 i protokollet om avdelning IV, inte uttryckligen föreskrivs någon sådan rätt.

38 Enligt rådet medför den tolkning av artikel 5.1 i Schengenprotokollet som Förenade kungariket förespråkar att det förfarande för godkännande som föreskrivs i artikel 4 i samma protokoll fråntas sin ändamålsenliga verkan, eftersom en medlemsstat, om den enligt denna artikel nekas rätten att delta i beslut om en viss åtgärd, likväl kan delta i alla åtgärder för att utveckla området i fråga med tillämpning av det förfarande som föreskrivs i artikel 5. Schengenregelverkets enhetlighet kan då inte längre säkerställas, och artikel 7 i protokollet om avdelning IV – i vilken det föreskrivs att artiklarna 3 och 4 i samma protokoll inte skall påverka tillämpningen av bestämmelserna i Schengenprotokollet – förlorar också sin ändamålsenliga verkan.

39 Rådet har för det andra gjort gällande att den åtskillnad som Förenade kungariket gör mellan "Schengenspecifika" åtgärder och åtgärder som endast kan anses vara "Schengenrelaterade" saknar stöd både i primärrätten och i sekundärrätten. Rådet har i det avseendet påpekat att den av Förenade kungariket föreslagna definitionen

av åtgärder som är "Schengenrelaterade" grundar sig på en felaktig uppfattning av vad som kan utgöra ett hot mot Schengenregelverkets enhetlighet. Denna åtskillnad skapar onödig rättsosäkerhet, genom att den medför en diskrepans mellan vad som avses med "åtgärd som utvecklar Schengenregelverket" när det är fråga om att besluta om en åtgärd som är tillämplig på Republiken Island och Konungariket Norge, å ena sidan, eller på Förenade kungariket och Irland, å andra sidan.

40 För det tredje har rådet framhållit att dess ståndpunkt är helt förenlig med proportionalitetsprincipen och med de bestämmelser som gäller för närmare samarbete. Fördragets upphovsmän är nämligen inte bundna av proportionalitetsprincipen. Vidare påverkar inte EU- och EG-fördragens bestämmelser om närmare samarbete tillämpningen av bestämmelserna i Schengenprotokollet.

41 Irland anser att den tolkning av artiklarna 4 och 5 i Schengenprotokollet som Förenade kungariket förespråkar överensstämmer med ordalydelsen i dessa artiklar och ligger i linje med rådets nuvarande praxis vad beträffar de åtgärder som avser Schengenregelverket och som Förenade kungariket och Irland har fått tillåtelse att delta i. Denna tolkning bekräftas för övrigt av de olika förklaringar om Schengenprotokollet som fogats till slutakten till Amsterdamfördraget. Vidare har rådet inte kunnat visa att det föreligger en konkret risk för att Förenade kungarikets deltagande i antagandet av förordning nr 2252/2004 skulle vara till förfång för Schengenregelverket.

42 Enligt Republiken Slovakien är Förenade kungarikets rätt att delta i antagandet av förordning nr 2252/2004 avhängig av att det redan gällande Schengenregelverkets enhetlighet och koherens inte kan komma att hotas. Det åligger rådet, eftersom det har nekat Förenade kungariket denna rätt, att bevisa att denna medlemsstats deltagande i tillämpningen av förordningen utgör ett sådant hot. I förevarande fall föreligger dock inte något sådant hot.

43 Konungariket Spanien anser att Förenade kungarikets talan helt saknar grund. Förenade kungarikets huvudsakliga yrkande grundar sig på att denna stat har getts en hypotetisk rätt genom en artikel i Schengenprotokollet, men Schengenprotokollet ger inte Förenade kungariket någon sådan rätt. Den tolkning som förespråkas av Förenade kungariket medför en klar risk för de åtgärder som redan beslutats till följd av det närmare samarbete som inrättats genom detta protokoll, eftersom den äventyrar Schengenregelverkets enhetlighet och koherens. Förenade kungarikets andra yrkande tar inte hänsyn till det faktum att det ankommer på rådet att avgöra vilka åtgärder som skall anses utgöra åtgärder som grundar sig på Schengenregelverket och att det inte ankommer på en medlemsstat som inte är part i Schengenavtalen att göra denna bedömning.

44 Konungariket Nederländerna har gjort gällande att det i Schengenprotokollet har tagits hänsyn till den särställning som Förenade kungariket och Irland intar i förhållande till Schengenregelverket. I artikel 4 i Schengenprotokollet föreskrivs nämligen en möjlighet för dessa medlemsstater att i framtiden delta i regelverket, och det säkerställs, genom artikel 5.1 andra stycket i nämnda protokoll, att ett sådant deltagande inte senare kan medföra att utvecklingen av regelverket stagnerar. Det finns enligt Konungariket Nederländerna inte något hållbart argument som stödjer påståendet att ett mindre betungande förfarande gäller för Irlands eller Förenade kungarikets deltagande, i enlighet med artikel 5.1 andra stycket, i en åtgärd som utvecklar Schengenregelverket än det förfarande som föreskrivs i artikel 4, vilket reglerar de båda medlemsstaternas deltagande i själva Schengenregelverkets bestämmelser. Konungariket Nederländerna anser därför att artikel 5.1 andra stycket skall tolkas på det sätt som rådet förespråkar.

45 Kommissionen har framhållit att det närmare samarbetet i allmänhet, och Schengenregelverket i synnerhet, främst kännetecknas av enhetlighet. Att bevara och skydda denna enhetlighet och Schengenregelverkets koherens utgör därför mycket viktiga angelägenheter. I Schengenprotokollet föreskrivs visserligen en möjlighet för de medlemsstater som inte är parter i Schengenavtalen att delvis delta i samarbetet, men protokollet medger inte en valfrihet som är så långtgående att det uppstår en risk att regelverket blir ett sammelsurium av deltaganden och skyldigheter.

46 Enligt kommissionen strider den av Förenade kungariket förespråkade tolkningen av artiklarna 4 och 5 i Schengenprotokollet mot systematiken och logiken i protokollet och är till förfång för Schengenregelverkets koherens och enhetlighet.

47 Kommissionen anser vidare att uttrycket "som grundar sig på Schengenregelverket", vilket används i artikel 5.1 första stycket i Schengenprotokollet, inte syftar på en "vid och obestämd" definition av vilka åtgärder som kan beslutas av de medlemsstater som deltar i en insats inom ramen för ett närmare samarbete, eftersom ett beslut om att kvalificera ett förslag som en "åtgärd som grundar sig på Schengenregelverket" knappast skiljer sig från ett beslut om att fastställa den lämpliga rättsliga grunden för antagandet av en gemenskapsrättsakt.

48 Kommissionen har slutligen erinrat om att syftet med förordning nr 2252/2004 är att göra pass säkrare och att skapa en mer tillförlitlig koppling mellan passet och innehavaren, genom att harmonisera passens säkerhetsdetaljer och införa biometriska kännetecken. Detta syfte har dock ett nära samband med kontrollen av de yttre gränserna, och en förstärkning av denna kontroll utgör själva kärnan i det samarbete som kommit till stånd genom Schengenavtalen. Nämnda förordning ligger helt i linje med detta, eftersom den gör det möjligt att öka effektiviteten och harmoniseringen av kontrollerna av de yttre gränserna.

Domstolens bedömning

49 För att kunna ta ställning till de argument som Förenade kungariket har åberopat i första hand, skall domstolen undersöka huruvida artikel 5.1 andra stycket i Schengenprotokollet skall tolkas så, att den endast är tillämplig på förslag och initiativ som grundar sig på en del av Schengenregelverket som Förenade kungariket

och/eller Irland har fått tillåtelse att delta i med tillämpning av artikel 4 i samma protokoll, eller om, såsom Förenade kungariket har gjort gällande, dessa båda bestämmelser tvärtom skall anses vara oberoende av varandra.

50 Såsom framgår av punkt 68 i den dom som har avkunnats denna dag i mål C-77/05, Förenade kungariket mot rådet (REG 2007, s. I-11459), skall artikel 5.1 andra stycket i Schengenprotokollet tolkas så, att den endast är tillämplig på förslag och initiativ som grundar sig på en del av Schengenregelverket som Förenade kungariket och/eller Irland har fått tillåtelse att delta i med tillämpning av artikel 4 i samma protokoll.

51 Härav följer att domstolen inte kan godta de argument som Förenade kungariket har åberopat i första hand till stöd för denna talan om ogiltigförklaring.

52 Vad beträffar de argument som Förenade kungariket har åberopat i andra hand skall det först påpekas att den åtskillnad som denna medlemsstat gör mellan de åtgärder som den betecknar som "Schengenspecifika" och de åtgärder som den anser enbart är "Schengenrelaterade" saknar stöd såväl i EU- och EG-fördragen som i gemenskapens sekundärrätt.

53 Det skall vidare påpekas att även om Förenade kungariket har bestritt den kvalificering som rådet har gjort, har det självt medgett att förordning nr 2252/2004 har ett samband med Schengenregelverkets bestämmelser, eftersom det anser att det trots allt är fråga om en "Schengenrelaterad" åtgärd.

54 Oaktat dessa konstateranden och den omständigheten att rådets påstått felaktiga kvalificering i förevarande fall inte direkt hör samman med den rättsliga grund som valdes för antagandet av förordning nr 2252/2004, nämligen artikel 62.2 a EG, konstaterar domstolen att rådets beslut att kvalificera förordning nr 2252/2004 som en åtgärd som utvecklar Schengenregelverkets bestämmelser, i likhet med vad som gäller för valet av rättslig grund för en gemenskapsrättsakt, har haft en direkt inverkan på fastställandet av de bestämmelser som reglerar förfarandet för att anta förordningen och följaktligen även på Förenade kungarikets möjlighet att kunna delta i detta förfarande.

55 Det enda krav som i artikel 3.1 i protokollet om avdelning IV uppställs för att Förenade kungariket skall kunna använda sig av möjligheten att delta i antagandet av ett förslag som lagts fram i enlighet med bestämmelserna i avdelning IV är att underrättelse sker inom den tidsfrist som anges i nämnda artikel 3.1. Kvalificeringen av förordning nr 2252/2004 som en åtgärd som utvecklar Schengenregelverkets bestämmelser har därför haft en direkt inverkan på de rättigheter som Förenade kungariket har tillerkänts.

56 Med hänsyn till detta konstaterande och i analogi med vad som gäller i fråga om valet av rättslig grund för en gemenskapsrättsakt, skall, i en situation som den som är i fråga i förevarande mål, kvalificeringen av en gemenskapsrättsakt som förslag eller initiativ som grundar sig på Schengenregelverket, i den mening som avses i artikel 5.1 första stycket i Schengenprotokollet, ske utifrån objektiva kriterier, som kan bli föremål för domstolsprövning. Bland dessa kriterier ingår bland annat rättsaktens syfte och innehåll (se dom av den 11 juni 1991 i mål C-300/89, kommissionen mot rådet, kallat Titandioxid, REG 1991, s. I-2867, punkt 10, svensk specialutgåva, volym 11, s. I-199, av den 13 september 2005 i mål C-176/03, kommissionen mot rådet, REG 2005, s. I-7879, punkt 45, och av den 23 oktober 2007 i mål C-440/05, kommissionen mot rådet, REG 2007, s. I-9097, punkt 61).

57 Det är mot bakgrund av det ovanstående som domstolen skall pröva huruvida rådet, såsom Förenade kungariket har gjort gällande, saknade fog för att kvalificera förordning nr 2252/2004 som en åtgärd som utvecklar Schengenregelverkets bestämmelser.

58 Vad beträffar syftet med förordning nr 2252/2004 framgår det av skälen 2 och 3 samt av artikel 4.3 i förordningen att denna har till syfte att bekämpa att pass och andra resehandlingar som utfärdas av medlemsstaterna förfalskas och att förhindra att sådana handlingar används i bedrägligt syfte.

59 För att uppnå detta syfte föreskrivs i förordning nr 2252/2004, såsom framgår av artiklarna 1 och 2 i förordningen, en harmonisering och förbättring av de minimisäkerhetsstandarder som pass och resehandlingar som utfärdas av medlemsstaterna måste uppfylla. Vidare föreskrivs att vissa biometriska kännetecken rörande innehavarna skall införas i dessa handlingar.

60 Såsom domstolen har slagit fast i punkt 84 i domen av denna dag i det ovannämnda målet Förenade kungariket mot rådet, skall personkontrollerna vid medlemsstaternas yttre gränser och följaktligen det effektiva genomförandet av gemensamma bestämmelser om vilka standarder och förfaranden som skall gälla för dessa kontroller anses utgöra delar som omfattas av Schengenregelverket.

61 Enligt artikel 6.2 b i tillämpningskonventionen jämförd med artikel 6.2 c i samma konvention, vari de gemensamma principerna för kontrollerna av medlemsstaternas yttre gränser föreskrivs, skall alla personer åtminstone underkastas en kontroll för fastställande av identiteten genom uppvisande av resedokument och de skall i förekommande fall underkastas en mera noggrann kontroll, som innefattar efterspaning och förhindrande av hot mot den inre säkerheten och den allmänna ordningen i de medlemsstater som har undertecknat tillämpningskonventionen.

62 De närmare bestämmelserna om den kontroll som föreskrivs i tillämpningskonventionen har fastställts i den gemensamma handbok som antagits av Verkställande kommittén, vilken inrättades genom tillämpningskonventionen (EGT C 313, 2002, s. 97). Den gemensamma handboken utgör en del av Schengenregelverket, i den mening som avses i artikel 1 i Schengenprotokollet.

63 I del II i den gemensamma handboken, med rubriken "Gränskontroll", föreskrivs i punkt 1.3.1 att minimikontrollen enligt artikel 6.2 b i tillämpningskonventionen skall bestå av en identitetskontroll utifrån de resehandlingar som uppvisas samt av en enkel och snabb granskning av giltigheten hos den resehandling som tillåter passerande av gränsen och av förekomsten av tecken på del- eller helförfalskning.

64 Det framgår av punkt 1.3.2.1 i del II i den gemensamma handboken, vilken avser förfarandena för den mer noggranna kontroll som avses i artikel 6.2 c i tillämpningskonventionen, att denna kontroll består av en ingående undersökning av giltigheten av den resehandling som uppvisas vid passerandet av gränsen och dess autenticitet.

65 Kontrollen av pass och andra resehandlingars autenticitet utgör således den viktigaste delen i personkontrollerna vid de yttre gränserna, och därför skall de åtgärder som gör det möjligt att på ett enklare och mer pålitligt sätt fastställa den aktuella handlingens autenticitet och identiteten på innehavaren anses kunna säkerställa och förbättra kontrollernas effektivitet och därmed den integrerade förvaltningen av de yttre gränserna som infördes genom Schengenregelverket.

66 Med hänsyn till syftet med och innehållet i förordning nr 2252/2004, som har analyserats i punkterna 58 och 59 i förevarande dom, finner domstolen att förordningen skall anses utgöra en åtgärd som grundar sig på Schengenregelverket, i den mening som avses i artikel 5.1 första stycket i Schengenprotokollet.

67 Under dessa omständigheter var det korrekt av rådet att kvalificera förordning nr 2252/2004 som en åtgärd som utvecklar Schengenregelverkets bestämmelser.

68 Härav följer att domstolen inte heller kan godta de argument som Förenade kungariket har åberopat i andra hand.

69 Förenade kungarikets yrkande om ogiltigförklaring av förordning nr 2252/2004 kan således inte bifallas, och följaktligen saknas det anledning för domstolen att pröva denna medlemsstats yrkande om att förordningens verkningar skall kvarstå.

70 Under dessa omständigheter skall Förenade kungarikets talan ogillas.

Rättegångskostnader

71 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att Förenade kungariket skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Förenade kungariket har tappat målet, skall rådets yrkande bifallas. Med tillämpning av artikel 69.4 första stycket i rättegångsreglerna skall de medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) Talan ogillas.

2) Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland skall ersätta rättegångskostnaderna.

3) Konungariket Spanien, Irland, Konungariket Nederländerna, Republiken Slovakien och Europeiska gemenskapernas kommission skall bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter