WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)
z dnia 18 grudnia 2007 r.*

W sprawie C-137/05

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 WE, wniesioną w dniu 21 marca 2005 r.,

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane przez C. Jackson i C. Gibbs, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez A. Dashwooda, barrister,

strona skarżąca,

popierane przez:

Irlandię, reprezentowaną przez D. O'Hagana, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez A. Collinsa, SC i P. McGarry'ego, BL, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

* Język postępowania: angielski.

Republikę Słowacką, reprezentowaną przez R. Procházkę i J. Čorbę oraz przez B. Ricziovą, działających w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez J. Schutte'a i R. Szostaka oraz przez G. Giglio, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

Królestwo Hiszpanii, reprezentowane przez J. Rodrígueza Cárcamę, działającego w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

Królestwo Niderlandów, reprezentowane przez H. G. Sevenster, działającą w charakterze pełnomocnika,

Komisję Wspólnot Europejskich, reprezentowaną przez C. O'Reilly, działającą w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenienci,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts i A. Tizzano, prezesi izb, R. Schintgen (sprawozdawca), J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, J.-C. Bonichot, T. von Danwitz, A. Arabadjiev i C. Toader, sędziowie,

rzecznik generalny: V. Trstenjak,
sekretarz: J. Swedenborg, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 13 marca 2007 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 10 lipca 2007 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wnoszące skargę Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej domaga się od Trybunału z jednej strony stwierdzenia nieważności rozporządzenia Rady (WE) nr 2252/2004 z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie norm dotyczących zabezpieczeń i danych biometrycznych w paszportach i dokumentach podróży

wydawanych przez państwa członkowskie (Dz.U. L 385, str. 1), a z drugiej strony, by w razie gdyby Trybunał uwzględnił skargę, skutki zaskarżonego rozporządzenia zostały utrzymane w mocy do chwili wydania nowego rozporządzenia z wyjątkiem części, w której rozporządzenie nr 2252/2004 wyklucza z udziału w jego stosowaniu rzeczone państwo członkowskie.

Ramy prawne

Protokół w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii

2 Tytuł IV trzeciej części traktatu WE (zwany dalej „tytułem IV") wprowadza podstawy prawne umożliwiające przyjmowanie środków w dziedzinie wiz, azylu, imigracji i innych polityk związanych ze swobodnym przepływem osób.

3 Protokół w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii załączony do traktatu UE i do traktatu WE na mocy traktatu z Amsterdamu (zwany dalej „protokołem w sprawie tytułu IV") dotyczy uczestnictwa tego państwa członkowskiego w przyjmowaniu środków proponowanych na podstawie postanowień znajdujących się w tytule IV.

4 Na mocy art. 1 protokołu w sprawie tytułu IV, z zastrzeżeniem art. 3, Zjednoczone Królestwo i Irlandia nie uczestniczą w przyjmowaniu środków objętych tytułem IV, zaś zgodnie z art. 2 tego protokołu państw tych nie wiążą te środki ani nie mają one do nich zastosowania.

5 Zgodnie z brzmieniem art. 3 protokołu w sprawie tytułu IV:

„1. Zjednoczone Królestwo lub Irlandia mogą pisemnie notyfikować Przewodniczącemu Rady, w terminie trzech miesięcy od przedstawienia Radzie propozycji lub inicjatywy w wykonaniu tytułu IV […], swoje życzenie uczestniczenia w przyjęciu i stosowaniu zaproponowanego środka, na podstawie czego państwo to uzyskuje do tego uprawnienie […].

[…]

2. Jeżeli po upływie rozsądnego terminu środek określony w ustępie 1 nie może być przyjęty z udziałem Zjednoczonego Królestwa lub Irlandii, Rada może przyjąć ten środek zgodnie z artykułem 1, bez udziału Zjednoczonego Królestwa lub Irlandii. W takim przypadku stosuje się artykuł 2".

6 Artykuł 4 protokołu w sprawie tytułu IV przyznaje Zjednoczonemu Królestwu i Irlandii prawo przyjęcia w każdej chwili do środków obowiązujących w ramach tytułu IV. W takim przypadku procedura przewidziana w art. 11 ust. 3 WE stosuje się mutatis mutandis.

7 Zgodnie z art. 7 protokołu w sprawie tytułu IV „[a]rtykuły 3 i 4 nie naruszają protokołu włączającego dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej".

Protokół włączający dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej

8 Zgodnie z brzmieniem art. 1 protokołu włączającego dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej, załączonego do traktatu UE i traktatu WE na mocy traktatu z Amsterdamu (zwanego dalej „protokołem z Schengen"), trzynaście państw członkowskich Unii Europejskiej jest upoważnionych do ustanowienia między sobą wzmocnionej współpracy w dziedzinach objętych zakresem stosowania dorobku Schengen określonego w załączniku do tego protokołu.

9 W skład tak określonego dorobku Schengen wchodzi między innymi układ między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, podpisany w Schengen (Luksemburg) w dniu 14 czerwca 1985 r. (Dz.U. 2000, L 239, str. 13, zwany dalej „układem z Schengen"), jak również konwencja wykonawcza do układu z Schengen (Dz.U. 2000, L 239, str. 19, zwana dalej „KWUS"), podpisana w dniu 19 czerwca 1990 r. Te dwa akty wspólnie tworzą „układy z Schengen".

10 Zgodnie z brzmieniem art. 4 tego protokołu:

„Irlandia oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, które nie są związane dorobkiem Schengen, mogą w każdej chwili wystąpić z wnioskiem o zastosowanie wobec nich wszystkich lub niektórych przepisów tego dorobku.

Rada rozstrzyga o takim wniosku, stanowiąc na zasadzie jednomyślności swych członków wymienionych w artykule 1 i przedstawiciela rządu państwa, którego ten wniosek dotyczy".

11 Artykuł 5 protokołu z Schengen stanowi:

„1. Propozycje i inicjatywy formułowane na podstawie dorobku Schengen podlegają stosownym postanowieniom traktatów.

W związku z tym, jeżeli Irlandia lub Zjednoczone Królestwo albo oba te państwa nie notyfikowały Przewodniczącemu Rady na piśmie, w rozsądnym terminie, że pragną uczestniczyć, przyjmuje się, że upoważnienie określone w artykule 11 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską lub artykule 40 Traktatu o Unii Europejskiej jest przyznane państwom członkowskim wymienionym w artykule 1 oraz Irlandii lub Zjednoczonemu Królestwu, jeżeli którekolwiek z nich pragnie uczestniczyć w odpowiednich dziedzinach współpracy.

2. Właściwe postanowienia traktatów, o których mowa w ustępie 1 akapit pierwszy, mają zastosowanie wówczas, gdy Rada nie przyjęła środków określonych w artykule 2 ustęp 1 akapit drugi".

12 Artykuł 8 protokołu z Schengen stanowi:

„W negocjacjach dotyczących przystąpienia nowych państw członkowskich do Unii Europejskiej dorobek Schengen i inne środki podjęte przez instytucje w zakresie jego zastosowania są uznawane za dorobek, który powinien być w pełni przyjęty przez wszystkie państwa kandydujące do przystąpienia".

Deklaracje dotyczące protokołu z Schengen

13 W deklaracji nr 45 dotyczącej art. 4 protokołu włączającego dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej wysokie umawiające się strony wzywają Radę do zażądania opinii Komisji Wspólnot Europejskich przed wydaniem decyzji w sprawie wniosku złożonego w trybie tego artykułu. Nadto strony te „zobowiązują się również do uczynienia wszystkiego, by umożliwić Irlandii i Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, jeżeli tego pragną, stosowanie przepisów artykułu 4 wspomnianego protokołu, aby Rada mogła podejmować decyzje określone w tym artykule z datą wejścia w życie tego protokołu oraz później".

14 Zgodnie z brzmieniem deklaracji nr 46 dotyczącej art. 5 protokołu włączającego dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej, wysokie umawiające się strony „zobowiązują się do uczynienia wszystkiego, aby działanie wszystkich państw członkowskich było możliwe w dziedzinach objętych dorobkiem Schengen, w szczególności w zakresie, w jakim Irlandia oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przyjęły całość lub część tego dorobku zgodnie z art. 4 [protokołu z Schengen]".

Decyzja 2000/365/WE

15 Na mocy art. 4 akapit drugi protokołu z Schengen Rada wydała w dniu 29 maja 2000 r. decyzję 2000/365/WE dotyczącą wniosku Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej o zastosowanie wobec niego niektórych przepisów dorobku Schengen (Dz.U. L 131, str. 43).

16 Artykuł 1 tej decyzji wylicza przepisy dorobku Schengen, w których uczestniczy Zjednoczone Królestwo.

17 Artykuł 8 ust. 2 tej decyzji stanowi:

„Od daty przyjęcia niniejszej decyzji uważa się, że Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej nieodwołalnie notyfikuje przewodniczącemu Rady na mocy art. 5 protokołu z Schengen o zamiarze brania udziału we wszystkich wnioskach i inicjatywach, powstających na bazie dorobku Schengen, określonych w art. 1. Uczestnictwo takie obejmuje terytoria określone odpowiednio w art. 5 ust. 1 i 2, w stopniu, w jakim wnioski i inicjatywy podejmowane są na bazie przepisów dorobku Schengen, którymi terytoria te zostają związane".

Rozporządzenie nr 2252/2004

18 Jak wynika z jego preambuły, rozporządzenie nr 2252/2004 zostało wydane na podstawie art. 62 pkt 2 lit. a) WE.

19 Motywy od drugiego do czwartego tego rozporządzenia brzmią, jak następuje:

„(2) Minimalne normy dotyczące zabezpieczeń w odniesieniu do paszportów zostały wprowadzone rezolucją przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie w dniu 17 października 2000 r. […]. Obecnie należy rozwinąć

tą rezolucję poprzez wprowadzenie środka wspólnotowego w celu określenia wzmocnionych, zharmonizowanych norm dotyczących zabezpieczeń służących ochronie paszportów i dokumentów podróży przed fałszerstwami. Jednocześnie paszport lub dokument podróży powinien zawierać identyfikatory biometryczne w celu zapewnienia niebudzącego wątpliwości związku pomiędzy dokumentem a jego prawowitym posiadaczem.

(3) Harmonizacja zabezpieczeń oraz włączenie identyfikatorów biometrycznych, biorąc pod uwagę przyszłe ustalenia na szczeblu europejskim, jest ważnym krokiem w kierunku zastosowania nowych elementów, które w większym stopniu zabezpieczają dokumenty podróży oraz w wiarygodny sposób określają związek między posiadaczem a jego paszportem oraz dokumentem podróży, co stanowi istotny czynnik w dziedzinie ochrony przed ich bezprawnym użyciem. Należy wziąć pod uwagę wymogi Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO), w szczególności zawarte w dokumencie 9303 dotyczącym dokumentów podróży nadających się do odczytu maszynowego.

(4) Niniejsze rozporządzenie ogranicza się do harmonizacji zabezpieczeń, z uwzględnieniem identyfikatorów biometrycznych wprowadzanych do paszportów i dokumentów podróży państw członkowskich. Wyznaczenie władz i organów uprawnionych do dostępu do danych zawartych w nośniku pamięci dokumentów następuje na mocy przepisów krajowych z zastrzeżeniem stosownych przepisów prawa wspólnotowego, prawa Unii Europejskiej oraz umów międzynarodowych".

20 Z motywów od dziesiątego do dwunastego rozporządzenia nr 2252/2004 wynika, że rozporządzenie to ma stanowić rozwinięcie przepisów dorobku Schengen, z następującymi konsekwencjami:

— Dania nie uczestniczy w przyjęciu niniejszego rozporządzenia, nie jest nim związana ani nie jest objęta jego stosowaniem. W terminie sześciu miesięcy od przyjęcia przez Radę niniejszego rozporządzenia Dania podejmie decyzję, czy włączy niniejsze rozporządzenie do swojego prawa krajowego;

— Irlandia oraz Zjednoczone Królestwo nie biorą udziału w przyjęciu niniejszego rozporządzenia i nie są nim związane ani nie są objęte jego stosowaniem.

21 Motyw jedenasty rozporządzenia nr 2252/2004 dotyczący Zjednoczonego Królestwa stanowi, co następuje:

„Niniejsze rozporządzenie stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen, w którym Zjednoczone Królestwo nie uczestniczy, zgodnie z decyzją Rady 2000/365 […]. Zjednoczone Królestwo nie bierze zatem udziału w jego przyjęciu i nie jest nim związane ani nie jest objęte jego stosowaniem".

22 Artykuł 1 rozporządzenia nr 2252/2004 stanowi:

„1. Paszporty i dokumenty podróży wydawane przez państwa członkowskie spełniają minimalne normy dotyczące zabezpieczeń określone w załączniku.

2. Paszporty oraz dokumenty podróży zawierają nośnik pamięci, w którym znajduje się obraz twarzy. Państwa członkowskie mogą również dołączyć odciski palców

w interoperacyjnych formatach. Dane są zabezpieczane, a nośnik pamięci posiada wystarczającą pojemność i wydajność, aby zagwarantować integralność, autentyczność i poufność tych danych.

3. Niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie do paszportów i dokumentów podróży wydawanych przez państwa członkowskie. Nie ma ono zastosowania do dowodów osobistych wystawianych przez państwa członkowskie swoim obywatelom lub do paszportów tymczasowych i dokumentów podróży, których okres ważności wynosi 12 miesięcy lub jest krótszy".

23 Artykuł 2 tego rozporządzenia stanowi:

„Dodatkowe wymogi techniczne dotyczące paszportów, odnoszące się do następujących kwestii, ustanawia się zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 5 ust. 2:

a) dodatkowe zabezpieczenia i wymagania, łącznie z normami dotyczącymi wzmocnionej ochrony przed fałszowaniem, podrabianiem oraz przerabianiem;

b) wymogi techniczne dotyczące nośnika pamięci zawierającego cechy biometryczne i jego zabezpieczenia, w tym zapobiegania nieuprawnionemu dostępowi;

c) wymagania dotyczące jakości i wspólnych norm w zakresie obrazu twarzy i odcisków palców".

24 W myśl art. 3 rozporządzenia nr 2252/2004:

„1. Zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 5 ust. 2, można podjąć decyzję o objęciu tajemnicą i niepublikowaniu wymogów, o których mowa w art. 2. W takim wypadku są one udostępniane wyłącznie wyznaczonym przez państwa członkowskie organom odpowiedzialnym za druk oraz osobom należycie upoważnionym przez państwo członkowskie lub Komisję.

2. Każde państwo członkowskie wyznacza jeden organ odpowiedzialny za drukowanie paszportów i dokumentów podróży. Nazwę tego organu przekazuje do wiadomości Komisji oraz innych państw członkowskich. Ten sam organ może zostać wyznaczony przez dwa lub więcej państw członkowskich. Każde państwo członkowskie jest uprawnione do zmiany wyznaczonego przez siebie organu. Powiadamia ono o tym, w stosowym trybie, Komisję i pozostałe państwa członkowskie".

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

25 W dniu 18 lutego 2004 r. Komisja przedstawiła Radzie projekt rozporządzenia w sprawie norm dotyczących zabezpieczeń i danych biometrycznych w paszportach wydawanych obywatelom Unii.

26 W dniu 19 maja 2004 r. Zjednoczone Królestwo poinformowało Radę o swej woli uczestniczenia w przyjmowaniu rozporządzenia nr 2252/2004. Odwołało się ono w tym względzie do procedury przewidzianej w art. 5 ust. 1 akapit drugi protokołu z Schengen oraz do procedury figurującej w protokole w sprawie tytułu IV.

27 W dniu 13 grudnia 2004 r. Rada przyjęła rozporządzenie nr 2252/2004. Mimo zawiadomienia z dnia 19 maja 2004 r. Zjednoczone Królestwo nie zostało dopuszczone do wzięcia udziału w przyjmowaniu tego rozporządzenia z tego powodu, iż stanowi ono rozwinięcie przepisów dorobku Schengen, w którym Zjednoczone Królestwo nie uczestniczy, zgodnie z decyzją Rady 2000/365.

28 Uważając, iż odmowa Rady w przedmiocie zezwolenia mu na wzięcie udziału w przyjmowaniu rozporządzenia nr 2252/2004 stanowi naruszenie art. 5 protokołu z Schengen, Zjednoczone Królestwo wniosło niniejszą skargę.

Żądania stron

29 Zjednoczone Królestwo wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie nieważności rozporządzenia nr 2252/2004;

— orzeczenie, na podstawie art. 231 WE, że po stwierdzeniu nieważności powyższego rozporządzenia i do czasu uchwalenia nowych przepisów w tym przedmiocie przepisy tego rozporządzenia pozostają w mocy w zakresie, w jakim nie wyłączają Zjednoczonego Królestwa z udziału w stosowaniu rozporządzenia, oraz

— obciążenie Rady kosztami postępowania.

30 Rada wnosi o oddalenie skargi i obciążenie Zjednoczonego Królestwa kosztami postępowania.

31 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 8 września 2005 r. Irlandia i Republika Słowacka zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów na poparcie żądań Zjednoczonego Królestwa, zaś Królestwo Hiszpanii, Królestwo Niderlandów oraz Komisja zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów na poparcie żądań Rady.

W przedmiocie skargi

Argumentacja stron

32 Tytułem zarzutu głównego Zjednoczone Królestwo podnosi, że wykluczając je z procesu przyjmowania rozporządzenia nr 2252/2004, Rada oparła się na błędnej wykładni protokołu z Schengen i naruszyła postanowienie art. 5 tego protokołu.

33 W rzeczywistości bowiem nie można jego zdaniem uznać, iż system wprowadzony na mocy art. 5 protokołu z Schengen jest podporządkowany systemowi przewidzianemu w art. 4 tego protokołu. Artykuły 4 i 5 tego protokołu są od siebie niezależne, tak iż Zjednoczone Królestwo nie musi być uprzednio dopuszczone na mocy rzeczonego art. 4 do udziału w odpowiedniej części dorobku Schengen, aby móc uczestniczyć w środkach przyjmowanych w trybie owego art. 5.

34 W uzasadnieniu swego stanowiska Zjednoczone Królestwo podnosi między innymi, że przyjęta przez Radę wykładnia art. 4 i 5 protokołu z Schengen stoi w sprzeczności z ekonomiką i brzmieniem tych dwóch postanowień, że narusza ona sam charakter mechanizmu wprowadzonego na mocy owego art. 5 i że nie jest ona kompatybilna z deklaracją nr 46 dotyczącą protokołu włączającego dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej.

35 Ponadto zdaniem tego państwa członkowskiego wykładnia ta pozbawia art. 5 protokołu z Schengen racji bytu, którą jest między innymi zapewnienie jak najszerszego uczestnictwa Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w środkach przyjętych na podstawie dorobku Schengen, przy czym nie jest ona niezbędna ani dla zachowania skuteczności art. 7 protokołu w sprawie tytułu IV, ani dla zachowania integralności dorobku Schengen. Tak czy inaczej, wykładnia ta wywołuje nieproporcjonalne skutki w stosunku do stawianego celu i powoduje — wziąwszy pod uwagę fakt, iż jak wynika ze stosowanej przez nią aktualnie praktyki, Rada pojmuje w sposób „szeroki i niepewny" to, co oznacza wyrażenie „[p]ropozycje i inicjatywy formułowane na podstawie dorobku Schengen" — że mechanizm przewidziany w owym art. 5 mógłby funkcjonować w sposób niekompatybilny z zasadą pewności prawa oraz z podstawowymi zasadami rządzącymi wzmocnioną współpracą.

36 Pomocniczo Zjednoczone Królestwo podnosi, że gdyby przyjęta przez Radę wykładnia art. 4 i 5 protokołu z Schengen była właściwa, wyrażenie „[p]ropozycje i inicjatywy formułowane na podstawie dorobku Schengen" znajdujące się w art. 5 ust. 1 akapit pierwszy tego protokołu należałoby rozumieć jako obejmujące wyłącznie środki, które są nierozerwalnie związane z dorobkiem Schengen (środki „całkowicie Schengen"), takie jak środki zmieniające przepisy stanowiące część tego dorobku, do których Zjednoczone Królestwo nie mogłoby przystąpić bez uprzedniego przyjęcia przepisów będących przedmiotem zmiany. Jednocześnie nie byłyby objęte zakresem stosowania tego postanowienia środki zaledwie „związane z Schengen", a mianowicie te, które choć zostały stworzone do rozwinięcia lub osiągnięcia pewnych celów dorobku Schengen, nie są tak nierozerwalnie związane z tym dorobkiem, aby ich integralność była zagrożona, gdyby państwo członkowskie niebiorące udziału w owym dorobku mogło mimo tego uczestniczyć w przyjmowaniu takich środków. Prowadziłoby to do tego, że w momencie przyjmowania środków należących do tej drugiej

kategorii stanowisko Zjednoczonego Królestwa nie podlegałoby postanowieniom tego protokołu, lecz w zależności od przypadku podlegałoby albo postanowieniom protokołu w sprawie tytułu IV, albo odpowiednim postanowieniom „trzeciego filara". Ponieważ zaś rozporządzenie nr 2252/2004 powinno zostać zaliczone do tej właśnie kategorii środków, Zjednoczone Królestwo nie powinno było zostać wykluczone z przyjmowania tego rozporządzenia.

37 Rada twierdzi po pierwsze, że wbrew twierdzeniom Zjednoczonego Królestwa celem art. 5 protokołu z Schengen nie jest przyznanie mu prawa, lecz zagwarantowanie państwom członkowskim uczestniczącym w całości dorobku Schengen tego, że ich działania nie będą narażane na szwank z powodu niechęci innych państw członkowskich do wzięcia w nich udziału. Brzmienie tego postanowienia potwierdza zresztą jej zdaniem tę wykładnię przez to, iż w przeciwieństwie do brzmienia art. 4 tego protokołu i art. 3 protokołu w sprawie tytułu IV, postanowienie to nie przyznaje wprost takiego prawa.

38 Według Rady przyjęta przez Zjednoczone Królestwo wykładnia art. 5 ust. 1 protokołu z Schengen mogłaby pozbawić procedurę przewidzianą w art. 4 tego protokołu wszelkiej skuteczności, albowiem gdyby na mocy tego artykułu odmówiono państwu członkowskiemu prawa do udziału w przyjmowaniu określonego środka, państwo to mogłoby mimo tego wziąć udział we wszelkich środkach rozwijających daną dziedzinę poprzez zastosowanie procedury przewidzianej w owym art. 5. W ten sposób nie można by było na przyszłość zagwarantować integralności dorobku Schengen, podobnie zresztą jak art. 7 protokołu w sprawie tytułu IV stanowiący, że art. 3 i 4 tego protokołu nie naruszają postanowień protokołu z Schengen, zostałby pozbawiony wszelkiej skuteczności.

39 Po drugie Rada twierdzi, że przeprowadzone przez Zjednoczone Królestwo rozróżnienie na środki „całkowicie Schengen" i środki, powiedzmy, jedynie „związane z Schengen" nie znajduje podstaw ani w prawie pierwotnym, ani w prawie wtórnym. Istotny w tym względzie jest fakt, że proponowana przez Zjednoczone Królestwo

definicja środków „związanych z Schengen" wynika z niewłaściwego zrozumienia tego, co mogłoby stanowić zagrożenie dla integralności dorobku Schengen, oraz że sporne rozróżnienie stwarza niepotrzebną niepewność prawa przez to, iż pociąga za sobą rozbieżność w zakresie tego, co należy rozumieć pod pojęciem „środki rozwijające dorobek Schengen", gdy chodzi o przyjmowanie środka znajdującego zastosowanie do Republiki Islandii i Królestwa Norwegii z jednej strony, i do Zjednoczonego Królestwa i Irlandii z drugiej strony.

40 Po trzecie Rada podkreśla, że jej stanowisko jest całkowicie spójne z zasadą proporcjonalności, jak również z zasadami znajdującymi zastosowanie w dziedzinie wzmocnionej współpracy. Z jednej bowiem strony autorzy traktatu nie są związani zasadą proporcjonalności. Z drugiej zaś strony postanowienia traktatów UE i WE rządzące wzmocnioną współpracą nie naruszają postanowień protokołu z Schengen.

41 Irlandia uważa, że przyjęta przez Zjednoczone Królestwo wykładnia art. 4 i 5 protokołu z Schengen jest zgodna z brzmieniem tych postanowień, a także odpowiada aktualnej praktyce stosowanej przez Radę w zakresie środków dotyczących dorobku Schengen, do udziału w których Zjednoczone Królestwo i Irlandia zostały dopuszczone. Wykładnia ta znajduje nadto poparcie w szeregu deklaracji dotyczących protokołu z Schengen załączonych do końcowego aktu traktatu z Amsterdamu. Co więcej, Rada nie jest jej zdaniem w stanie wykazać konkretnego ryzyka szkody, na jakie narażony byłby dorobek Schengen w przypadku udziału Zjednoczonego Królestwa w przyjęciu rozporządzenia nr 2252/2004.

42 Zdaniem Republiki Słowackiej, prawo Zjednoczonego Królestwa do udziału w przyjmowaniu rozporządzenia nr 2252/2004 zależy od braku zagrożenia dla integralności i spójności już stosowanego dorobku Schengen. Ponieważ Rada odmówiła Zjednoczonemu Królestwu tego prawa, na niej spoczywa obowiązek udowodnienia, że udział tego państwa członkowskiego w przyjmowaniu tego rozporządzenia stanowi takie zagrożenie. Tymczasem w tym przypadku zagrożenie takie jej zdaniem nie istnieje.

43 Królestwo Hiszpanii uważa, że skarga Zjednoczonego Królestwa jest pozbawiona wszelkich podstaw. Z jednej strony bowiem główne żądanie Zjednoczonego Królestwa dotyczy przyznania mu hipotetycznego prawa na mocy postanowienia protokołu z Schengen, którego postanowienie to mu nie przyznaje. Przyjęta przez Zjednoczone Królestwo wykładnia stanowiłaby niepodważalne niebezpieczeństwo dla środków już przyjętych dzięki wzmocnionej współpracy nawiązanej na mocy tego protokołu, albowiem naraziłaby ona na niebezpieczeństwo integralność i spójność dorobku Schengen. Z drugiej strony pomocnicze żądanie Zjednoczonego Królestwa nie uwzględnia faktu, iż to do kompetencji Rady należy określenie, które środki powinny być uważane za środki oparte na dorobku Schengen, nie zaś do państwa członkowskiego, które nie jest stroną układów Schengen, należy dokonywanie takowego określenia.

44 Królestwo Niderlandów podnosi, że protokół z Schengen bierze pod uwagę szczególną sytuację, w jakiej znajdują się Zjednoczone Królestwo i Irlandia względem dorobku Schengen, poprzez to, iż art. 4 tego protokołu otwiera tym państwom członkowskim możliwość uczestniczenia w przyszłości w tym dorobku, jak również poprzez ustanowienie w art. 5 ust. 1 akapit drugi tego protokołu gwarancji, że udział ten nie może następnie prowadzić do stagnacji w rozwoju rozpatrywanego dorobku. Ponieważ brak jest elementów, które pozwoliłyby skutecznie twierdzić, że udział Zjednoczonego Królestwa lub Irlandii, w trybie tego postanowienia, w środku rozwijającym dorobek Schengen jest poddany mniej uciążliwej procedurze niż ta ustanowiona w owym art. 4, która rządzi udziałem tych dwóch państw członkowskich w przepisach samego dorobku Schengen, należy dokonywać wykładni rzeczonego art. 5 ust. 1 akapit drugi w sposób przyjęty przez Radę.

45 Komisja podkreśla, że cechą charakterystyczną wzmocnionej współpracy w ogólności, a dorobku Schengen w szczególności jest ich integralność. Zachowanie i ochrona tej integralności oraz spójność dorobku Schengen stanowią zatem kwestie zasadnicze. Wprawdzie protokół z Schengen przewiduje częściowe uczestnictwo państwa członkowskiego, które nie jest stroną układów z Schengen, jednak nie idzie on aż tak daleko, by przyznawać danym państwom członkowskim wybór „à la carte", który prowadziłby do stworzenia swego rodzaju patchworku uczestnictwa i zobowiązań.

46 Zdaniem Komisji, przyjęta przez Zjednoczone Królestwo wykładnia art. 4 i 5 protokołu z Schengen jest sprzeczna zarówno z ekonomiką, jak i logiką tego protokołu i stanowi zagrożenie dla spójności i integralności dorobku Schengen.

47 Uważa ona ponadto, że znajdujące się w art. 5 ust. 1 akapit pierwszy protokołu z Schengen wyrażenie „na podstawie dorobku Schengen" nie dotyczy pojęcia „szerokiego i niepewnego" środków, które mogą być przyjmowane przez państwa członkowskie biorące udział w działaniu wzmocnionej współpracy, skoro decyzja kwalifikująca określony środek jako przyjmowany „na podstawie dorobku Schengen" niczym nie różni się od decyzji mającej na celu określenie właściwej podstawy prawnej do przyjęcia wspólnotowego aktu prawnego.

48 Co się wreszcie tyczy rozporządzenia nr 2252/2004, Komisja przypomina, że celem tego rozporządzenia jest lepsze zabezpieczenie paszportów i ustalenie bardziej wiarygodnego związku między paszportem a jego właścicielem poprzez harmonizację zabezpieczeń paszportów i wprowadzenie identyfikatorów biometrycznych. Cel ten jest ściśle związany z kontrolą na zewnętrznych granicach, których wzmocnienie stanowi samo sedno współpracy nawiązanej na podstawie układów z Schengen. Rzeczone rozporządzenie doskonale wpisuje się zatem jej zdaniem w tę logikę, albowiem pozwala na zwiększenie skuteczności i harmonizacji kontroli na zewnętrznych granicach.

Ocena Trybunału

49 Dla rozpatrzenia argumentacji przedstawionej w ramach zarzutu głównego przez Zjednoczone Królestwo należy zbadać, czy wykładni art. 5 ust. 1 akapit drugi protokołu z Schengen należy dokonywać w ten sposób, że postanowienie to stosuje się jedynie do propozycji i inicjatyw opartych na jednej z dziedzin dorobku Schengen, do

udziału w których Zjednoczone Królestwo lub Irlandia zostały dopuszczone w trybie art. 4 tego protokołu, czy też raczej — jak twierdzi Zjednoczone Królestwo — te dwa postanowienia powinny być uważane za niezależne od siebie nawzajem.

50 W tym względzie należy stwierdzić, że jak wynika z pkt 68 dziś ogłoszonego wyroku w sprawie C-77/05 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie (Zb.Orz. str. I-11459), wykładni art. 5 ust. 1 akapit drugi protokołu z Schengen należy dokonywać w ten sposób, że postanowienie to stosuje się jedynie do propozycji i inicjatyw opartych na jednej z dziedzin dorobku Schengen, do udziału w których Zjednoczone Królestwo lub Irlandia zostały dopuszczone w trybie art. 4 tego protokołu.

51 W konsekwencji argumentacja przytoczona w ramach zarzutu głównego przez Zjednoczone Królestwo w uzasadnieniu niniejszej skargi o stwierdzenie nieważności podlega oddaleniu jako bezzasadna.

52 Co się tyczy argumentacji przedstawionej pomocniczo przez Zjednoczone Królestwo, należy przede wszystkim zauważyć, że rozróżnienie dokonane przez rzeczone państwo członkowskie na środki, które określa ono jako „całkowicie Schengen", i środki określone jako po prostu „związane z Schengen" nie znajduje podstaw ani w traktatach UE i WE, ani we wspólnotowym prawie wtórnym.

53 Należy następnie stwierdzić, że choć Zjednoczone Królestwo podważa kwalifikację przeprowadzoną przez Radę, samo jednocześnie przyznaje, że rozporządzenie nr 2252/2004 wiąże się z przepisami dorobku Schengen, uznając, że chodzi jednak o środek „związany z Schengen".

54 Mimo tych rozważań i okoliczności, że w niniejszym stanie faktycznym podobno błędna kwalifikacja zarzucana Radzie nie jest bezpośrednio związana z wyborem podstawy prawnej, na której przyjęto rozporządzenie nr 2252/2004, a mianowicie art. 62 pkt 2 lit. a) WE, należy stwierdzić, że podobnie jak wybór podstawy prawnej aktu wspólnotowego, zakwalifikowanie rozporządzenia nr 2252/2004 przez Radę jako środka rozwijającego przepisy dorobku Schengen miało pośredni wpływ na określenie przepisów dorobku Schengen rządzących postępowaniem przyjmowania tego rozporządzenia, a przez to również na możliwość wzięcia udziału w tym postępowaniu przez Zjednoczone Królestwo.

55 Ponieważ bowiem skorzystanie przez Zjednoczone Królestwo z uprawnienia wzięcia udziału w przyjęciu projektu przedstawionego na podstawie postanowień tytułu IV nie jest — w myśl art. 3 ust. 1 protokołu w sprawie owego tytułu IV — uzależnione od spełnienia żadnej innej przesłanki poza dochowaniem terminu zawiadomienia ustanowionego w tym postanowieniu, kwalifikacja rozporządzenia nr 2252/2004 jako środka rozwijającego przepisy dorobku Schengen miała pośredni wpływ na prawa przyznane temu państwu członkowskiemu.

56 Mając na względzie to stwierdzenie i przeprowadzając rozumowanie analogiczne do tego, które stosuje się w przypadku wyboru podstawy prawnej aktu wspólnotowego, należy stwierdzić, że w sytuacji takiej jak ta tu rozpatrywana kwalifikacja aktu wspólnotowego jako propozycji lub inicjatywy formułowanej na podstawie dorobku Schengen w rozumieniu art. 5 ust. 1 akapit pierwszy protokołu z Schengen musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, do których należą w szczególności cel i treść aktu (zob. wyrok z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie C-300/89 Komisja przeciwko Radzie, zwany wyrokiem w sprawie „Dwutlenek tytanu", Rec. str. I-2867, pkt 10, wyroki z dnia 13 września 2005 r. w sprawie C-176/03 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. str. I-7879, pkt 45 oraz z dnia 23 października 2007 r. w sprawie C-440/05 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. str. I-9097, pkt 61).

57 To w świetle tych rozważań należy zbadać, czy — jak twierdzi Zjednoczone Królestwo — Rada nie miała podstaw do zakwalifikowania rozporządzenia nr 2252/2004 jako środka rozwijającego przepisy dorobku Schengen.

58 W kwestii celu rozporządzenia nr 2252/2004 z motywów drugiego i trzeciego tego rozporządzenia oraz z jego art. 4 ust. 3 wynika, że celem tego rozporządzenia jest walka z fałszerstwem i bezprawnym użyciem paszportów i innych dokumentów podróży wydawanych przez państwa członkowskie.

59 Aby osiągnąć ten cel, rozporządzenie nr 2252/2004 dokonuje — jak wynika z art. 1 i 2 tego rozporządzenia — harmonizacji i wzmocnienia minimalnych norm dotyczących zabezpieczeń, którym muszą odpowiadać paszporty i dokumenty podróży wydawane przez państwa członkowskie, oraz przewiduje wprowadzenie w tych dokumentach szeregu danych biometrycznych dotyczących ich właścicieli.

60 W tym kontekście należy przypomnieć, że jak orzekł Trybunał w pkt 84 ww. wyroku w sprawie Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, kontrole osób na zewnętrznych granicach państw członkowskich, a tym samym skuteczne wdrażanie wspólnych zasad dotyczących norm i procedur tych kontroli, powinny być uważane za elementy należące do dorobku Schengen.

61 Zgodnie z postanowieniami art. 6 ust. 2 lit. b) i c) KWUS, która ustanawia jednolite zasady, jakim podlegają kontrole na zewnętrznych granicach państw członkowskich, wszystkie osoby muszą przejść co najmniej kontrolę pozwalającą na ustalenie ich tożsamości na podstawie przedstawienia dokumentów podróży i w odpowiednich przypadkach należy poddać je dokładnej kontroli obejmującej wykrywanie i zapobieganie zagrożeniom dla bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego państw członkowskich sygnatariuszy KWUS.

62 Sposoby kontroli, o których mowa w KWUS, zostały określone we wspólnym podręczniku przyjętym przez komitet wykonawczy powołany na mocy KWUS (Dz.U. 2002, C 313, str. 97), który stanowi część dorobku Schengen w rozumieniu art. 1 protokołu z Schengen.

63 W części II tego wspólnego podręcznika, zatytułowanej „Kontrola graniczna", pkt 1.3.1 stanowi, że kontrola minimalna w rozumieniu art. 6 ust. 2 lit. b) KWUS polega na dokonaniu kontroli tożsamości na podstawie przedstawionych dokumentów podróży, jak również na prostej i szybkiej weryfikacji ważności dokumentu pozwalającego na przekroczenie granicy i ewentualnych oznak fałszerstwa, przerabiania lub podrabiania.

64 Z pkt 1.3.2.1 tej części wspólnego podręcznika dotyczącego sposobów przeprowadzania dokładnej kontroli, o której mowa w art. 6 ust. 2 lit. c) KWUS, wynika, że kontrola ta polega na dokładnym zbadaniu ważności i autentyczności dokumentu podróży przedstawionego przy przekraczaniu granicy.

65 Ponieważ kontrola autentyczności paszportów i innych dokumentów podróży stanowi zasadniczy element kontroli osób na granicach zewnętrznych, środki pozwalające na łatwiejsze i bardziej wiarygodne ustalanie owej autentyczności i tożsamości właściciela danego dokumentu należy uznać za umożliwiające zagwarantowanie i zwiększenie skuteczności tych kontroli, a tym samym skuteczności zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi wprowadzonego przez dorobek Schengen.

66 Mając na względzie cel i treść rozporządzenia nr 2252/2004, których analiza została przedstawiona w pkt 58 i 59 niniejszego wyroku, trzeba dojść do wniosku, że rozporządzenie to należy uznać za stanowiące środek przyjęty na podstawie dorobku Schengen w rozumieniu art. 5 ust. 1 akapit pierwszy protokołu z Schengen.

67 W tych okolicznościach Rada zasadnie zakwalifikowała rozporządzenie nr 2252/2004 do środków rozwijających przepisy dorobku Schengen.

68 Wynika z tego, że argumentacja przywołana pomocniczo przez Zjednoczone Królestwo także nie zasługuje na uwzględnienie.

69 W związku z powyższym przedstawione przez Zjednoczone Królestwo żądania stwierdzenia nieważności rozporządzenia nr 2252/2004 nie mogą zostać uwzględnione, a w konsekwencji bezprzedmiotowe staje się orzekanie przez Trybunał w przedmiocie żądania tego państwa dotyczącego utrzymania w mocy skutków tego rozporządzenia.

70 W tych okolicznościach należy oddalić skargę wniesioną przez Zjednoczone Królestwo.

W przedmiocie kosztów

71 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Rada wniosła o obciążenie Zjednoczonego Królestwa kosztami postępowania, a to przegrało sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania. Zgodnie z art. 69 § 4 akapit pierwszy tego regulaminu, państwa członkowskie i instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, poniosą własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostaje obciążone kosztami postępowania.

3) Królestwo Hiszpanii, Zjednoczone Królestwo Niderlandów i Republika Słowacka oraz Komisja Wspólnot Europejskich ponoszą własne koszty.

Podpisy