ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 18. decembra 2007 *

Vo veci C-137/05,

ktorej predmetom je žaloba o neplatnosť podľa článku 230 ES, podaná 21. marca 2005,

Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, v zastúpení: C. Jackson a C. Gibbs, splnomocnené zástupkyne, za právnej pomoci A. Dashwood, barrister,

žalobca,

ktorého v konaní podporujú:

Írsko, v zastúpení: D. O'Hagan, splnomocnený zástupca, za právnej pomoci A. Collins, SC, a P. McGarry, BL, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

* Jazyk konania: angličtina.

Slovenská republika, v zastúpení: R. Procházka a J. Čorba ako aj B. Ricziová, splnomocnení zástupcovia,

vedľajší účastníci konania,

proti

Rade Európskej únie, v zastúpení: J. Schutte a R. Szostak, ako aj G. Giglio, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

ktorú v konaní podporujú:

Španielske kráľovstvo, v zastúpení: J. Rodríguez Cárcamo, splnomocnený zástupca, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

Holandské kráľovstvo, v zastúpení: H. G. Sevenster, splnomocnená zástupkyňa,

Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: C. O'Reilly, splnomocnená zástupkyňa, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

vedľajší účastníci konania,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda V. Skouris, predsedovia komôr P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts a A. Tizzano, sudcovia R. Schintgen (spravodajca), J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, J.-C. Bonichot, T. von Danwitz, A. Arabadjiev a C. Toader,

generálna advokátka: V. Trstenjak,
tajomník: J. Swedenborg, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 13. marca 2007,

po vypočutí návrhov generálnej advokátky na pojednávaní 10. júla 2007,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Svojou žalobou Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska navrhuje, aby Súdny dvor jednak zrušil nariadenie Rady (ES) č. 2252/2004 z 13. decembra 2004 o normách pre bezpečnostné znaky a biometriu v pasoch a cestovných dokladoch vydávaných členskými štátmi (Ú. v. EÚ L 385, s. 1) a takisto aby ponechal účinky

tohto nariadenia až do prijatia nového nariadenia, ktoré ho nahrádza, s výnimkou časti, v ktorej sa v nariadení č. 2252/2004 vylučuje účasť uvedeného členského štátu na jeho uplatňovaní.

Právny rámec

Protokol o postavení Spojeného kráľovstva a Írska

2 V hlave IV tretej časti Zmluvy ES (ďalej len „hlava IV“) sú vymedzené právne základy, na základe ktorých je možné prijať opatrenia v oblasti vízovej, azylovej, prisťahovaleckej politiky a iných politík, ktoré sa týkajú voľného pohybu osôb.

3 Protokol o postavení Spojeného kráľovstva a Írska, ktorý je pripojený k Zmluve o EÚ a k Zmluve o ES Amsterdamskou zmluvou (ďalej len „protokol o hlave IV“), sa týka účasti týchto členských štátov na prijímaní opatrení navrhovaných podľa ustanovení uvedených v hlave IV.

4 Na základe článku 1 protokolu o hlave IV bez toho, aby tým bol dotknutý článok 3 toho istého protokolu, sa Spojené kráľovstvo a Írsko nepodieľajú na prijímaní navrhovaných opatrení uvedených v hlave IV a v súlade s článkom 2 uvedeného protokolu nie sú tieto opatrenia pre tieto členské štáty záväzné a vo vzťahu k nim sa neuplatňujú.

5 Podľa článku 3 protokolu o hlave IV:

„1. Spojené kráľovstvo alebo Írsko môžu písomne upovedomiť predsedu Rady do troch mesiacov od predloženia návrhu alebo podnetu Rade podľa Hlavy IV…, že si želajú podieľať sa na prijatí alebo uplatňovaní akéhokoľvek navrhovaného opatrenia, následne po čom má štát právo tak urobiť…

…

2. Ak nemôže byť po uplynutí primeranej lehoty prijaté opatrenie uvedené v odseku 1 s účasťou Spojeného kráľovstva alebo Írska, môže Rada prijať takéto opatrenie v súlade s článkom 1 bez účasti Spojeného kráľovstva alebo Írska. V tomto prípade sa uplatňuje článok 2.“

6 V článku 4 protokolu o hlave IV sa Spojenému kráľovstvu a Írsku priznáva právo kedykoľvek sa pripojiť k opatreniam existujúcim v rámci hlavy IV. V takomto prípade sa *mutatis mutandis* uplatňuje postup stanovený v článku 11 ods. 3 ES.

7 Podľa článku 7 protokolu o hlave IV „články 3 a 4 nemajú vplyv na Protokol, ktorým sa začleňuje Schengenské *acquis* do rámca Európskej únie“.

Protokol, ktorým sa začleňuje Schengenské acquis do rámca Európskej únie

8 Podľa článku 1 protokolu, ktorým sa začleňuje Schengenské *acquis* do rámca Európskej únie a ktorý je pripojený k Zmluve o EÚ a k Zmluve o ES Amsterdamskou zmluvou (ďalej len „Schengenský protokol“), je trinásť členských štátov Európskej únie oprávnených založiť medzi sebou užšiu spoluprácu v oblasti patriacej do pôsobnosti schengenského acquis tak, ako je uvedené v prílohe k tomuto protokolu.

9 Do takto definovaného Schengenského *acquis* patrí najmä Dohoda medzi vládami štátov Hospodárskej únie Beneluxu, Spolkovej republiky Nemecko a Francúzskej republiky o postupnom odstraňovaní kontrol na ich spoločných hraniciach, podpísaná v Schengene 14. júna 1985 (Ú. v. ES L 239, 2000, s. 13; Mim. vyd. 19/002, s. 3, ďalej len „Schengenská dohoda“), ako aj Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda (Ú. v. ES L 239, 2000, s. 19; Mim. vyd. 19/002, s. 9, ďalej len „CAAS“), ktorý bol podpísaný taktiež v Schengene 19. júna 1990. Tieto dva akty spolu tvoria „Schengenské dohody“.

10 Podľa článku 4 uvedeného protokolu:

„Írsko a Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, ktoré nie sú viazané Schengenským *acquis*, môžu kedykoľvek požiadať o pripojenie sa k niektorým, alebo všetkým ustanoveniam tohto *acquis*.

Rada rozhoduje o žiadosti jednomyseľne hlasmi svojich členov uvedených v článku 1 a zástupcu vlády dotknutého štátu.“

11 V článku 5 Schengenského protokolu sa stanovuje:

„1. Návrhy a podnety so základom v Schengenskom *acquis* podliehajú príslušným ustanoveniam zmlúv.

V tomto kontexte tam, kde buď Írsko alebo Spojené kráľovstvo alebo obaja neupovedomia v primeranej lehote predsedu Rady o prianí pripojiť sa, oprávnenie uvedené v článku 11 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva alebo v článku 40 Zmluvy o Európskej únii sa považuje za udelené členským štátom uvedeným v článku 1 a Írsku alebo Spojenému kráľovstvu, ak si jeden z nich želá pripojiť sa k daným oblastiam spolupráce.

2. Príslušné ustanovenia zmlúv uvedených v prvom pododseku odseku 1 platia aj vtedy, keď Rada neprijala opatrenia uvedené v druhom pododseku článku 2 ods. 1.“

12 V článku 8 Schengenského protokolu sa stanovuje:

„Pre účely rokovaní o prijatí nových členských štátov do Európskej únie sa Schengenské *acquis* a ďalšie opatrenia prijaté orgánmi v rámci jeho pôsobnosti považujú za *acquis*, ktoré musí byť úplne prijaté kandidátskymi štátmi.“

Vyhlásenia o Schengenskom protokole

13 Vo vyhlásení č. 45 o článku 4 protokolu, ktorým sa začleňuje Schengenské *acquis* do rámca Európskej únie, Vysoké zmluvné strany vyzývajú Radu, aby si vyžiadala stanovisko Komisie Európskych spoločenstiev predtým, než rozhodne o žiadosti podanej podľa uvedeného článku. Okrem iného Vysoké zmluvné strany „sa zaväzujú vyvinúť všemožné úsilie s cieľom umožniť Írsku alebo Spojenému kráľovstvu Veľkej Británie a Severného Írska využiť, ak si to želajú, ustanovenia článku 4 daného protokolu tak, že Rada môže byť v postavení prijať rozhodnutia uvedené v tomto článku k dátumu nadobudnutia platnosti tohto protokolu, alebo kedykoľvek po ňom“.

14 Podľa vyhlásenia č. 46 o článku 5 protokolu, ktorým sa začleňuje Schengenské *acquis* do rámca Európskej únie, Vysoké zmluvné strany „sa zaväzujú vyvinúť všetko úsilie na umožnenie postupov všetkých členských štátov v oblastiach Schengenského *acquis*, najmä vždy tam, kde Írsko alebo Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska prijali niektoré alebo všetky ustanovenia tohto *acquis* v súlade s článkom 4 [Schengenského protokolu]“.

Rozhodnutie 2000/365/ES

15 V zmysle článku 4 druhého odseku Schengenského protokolu prijala Rada 29. mája 2000 rozhodnutie 2000/365/ES, ktoré sa týka požiadavky Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska zúčastňovať sa na niektorých ustanoveniach schengenského acquis (Ú. v. ES L 131, s. 43; Mim. vyd. 19/001, s. 178).

16 V článku 1 uvedeného rozhodnutia sú uvedené ustanovenia schengenského acquis, na ktorých sa zúčastňuje Spojené kráľovstvo.

17 V článku 8 ods. 2 tohto rozhodnutia sa stanovuje:

„Od dátumu prijatia tohto rozhodnutia sa bude predpokladať, že Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska neodvolateľne upovedomilo predsedu Rady podľa článku 5 schengenského protokolu, že sa chce zúčastňovať všetkých návrhov a iniciatív, ktoré stavajú na schengenskom acquis uvedenom v článku 1. Takáto účasť sa bude týkať území uvedených v článku 5 ods. 1 a 2 v rozsahu, v akom návrhy a iniciatívy stavajú na ustanoveniach schengenského acquis, ku ktorým sa tieto územia zaviazali.“

Nariadenie č. 2252/2004

18 Ako vyplýva z preambuly nariadenia č. 2252/2004, toto nariadenie bolo prijaté zo zreteľom na článok 62 bod 2 písm. a) ES.

19 Odôvodnenia č. 2 až 4 uvedeného nariadenia znejú takto:

„(2) Minimálne bezpečnostné normy pre pasy boli zavedené uznesením zástupcov vlád členských štátov, ktorí sa zišli v rámci zasadnutia Rady 17. októbra 2000… V súčasnosti je vhodné zlepšiť toto uznesenie opatrením Spoločenstva s cieľom

dosiahnuť posilnené harmonizované bezpečnostné normy pre pasy a cestovné doklady na ochranu pred falšovaním. Do pasov alebo cestovných dokladov by sa súčasne mali včleniť biometrické identifikátory, aby sa vytvorilo spoľahlivé prepojenie medzi skutočným držiteľom a dokladom.

(3) Harmonizácia bezpečnostných znakov a včlenenie biometrických identifikátorov je dôležitým krokom smerom k používaniu nových prvkov z pohľadu budúceho vývoja na európskej úrovni, ktorým sa cestovné doklady stávajú bezpečnejšími a ktorý vytvára spoľahlivejšie prepojenie medzi držiteľom a pasom, držiteľom a cestovným dokladom ako dôležitý prínos k zabezpečeniu ich ochrany pred podvodným použitím. Do úvahy by sa mali zobrať špecifikácie Medzinárodnej organizácie civilného letectva (ICAO), a najmä tie, ktoré sú ustanovené v dokumente 9303 o prístrojom snímateľných cestovných dokladoch.

(4) Toto nariadenie sa obmedzuje na harmonizáciu bezpečnostných znakov vrátane biometrických identifikátorov pre pasy a cestovné doklady členských štátov. Určenie orgánov a subjektov, ktoré sú oprávnené mať prístup k údajom uloženým na pamäťovom médiu dokladov je vecou vnútroštátnych právnych predpisov, pokiaľ žiadne príslušné ustanovenia práva Spoločenstva, práva Európskej únie alebo medzinárodné dohody neustanovujú inak.“

20 Z odôvodnení č. 10 až 12 nariadenia č. 2252/2004 vyplýva, že toto nariadenie sa má považovať za nariadenie, ktoré rozvíja ustanovenia schengenského acquis, čo má za následok to, že:

— Dánske kráľovstvo, ktoré sa na prijímaní tohto nariadenia nezúčastňuje, ním nie je viazané ani nepodlieha jeho uplatňovaniu, má po prijatí tohto nariadenia šesťmesačnú lehotu na rozhodnutie sa, či toto nariadenie preberie, resp. nepreberie do svojho vnútroštátneho práva,

— Írsko, ako aj Spojené kráľovstvo sa na prijímaní uvedeného nariadenia nezúčastňujú, nie sú ním viazané ani nepodliehajú jeho uplatňovaniu.

21 Odôvodnenie č. 11 nariadenia č. 2252/2004, týkajúce sa Spojeného kráľovstva, znie takto:

„Toto nariadenie rozvíja ustanovenia schengenského *acquis*, na ktorom sa Spojené kráľovstvo nezúčastňuje v súlade s rozhodnutím Rady 2000/365/ES… Spojené kráľovstvo sa preto nezúčastňuje na jeho prijatí, nie je ním viazané a ani nepodlieha jeho uplatňovaniu.“

22 V článku 1 nariadenia č. 2252/2004 sa stanovuje:

„1. Pasy a cestovné doklady vydané členskými štátmi musia spĺňať minimálne bezpečnostné normy ustanovené v prílohe.

2. Pasy a cestovné doklady musia obsahovať pamäťové médium, ktoré obsahuje zobrazenie tváre. Členské štáty tiež pripoja odtlačky prstov v interoperabilných

formátoch. Údaje musia byť zabezpečené a pamäťové médium má mať dostatočnú kapacitu a schopnosť zaručiť integritu, pravosť a dôvernosť údajov.

3. Toto nariadenie sa uplatňuje na pasy a cestovné doklady vydávané členskými štátmi. Neuplatňuje sa na preukazy totožnosti vydávané členskými štátmi svojim štátnym príslušníkom ani na dočasné pasy a cestovné doklady s platnosťou 12 mesiacov alebo menej.“

23 V článku 2 uvedeného nariadenie sa stanovuje:

„v súlade s postupom uvedeným v článku 5 ods. 2 sa pre pasy a cestovné doklady zavedú dodatočné technické špecifikácie, ktoré súvisia s:

a) dodatočnými bezpečnostnými znakmi a požiadavkami vrátane posilnenia noriem zamedzujúcich napodobňovanie, pozmeňovanie a falšovanie;

b) technickými špecifikáciami pre pamäťové médium uchovávajúce biometrické znaky a jeho zabezpečením vrátane zamedzenia neoprávnenému prístupu;

c) požiadavkami na kvalitu a spoločné normy na zobrazenie tváre a odtlačky prstov.“

24 Podľa článku 3 nariadenia č. 2252/2004:

„1. V súlade s postupom uvedeným v článku 5 ods. 2 možno rozhodnúť, že špecifikácie uvedené v článku 2 sú tajné a nesmú sa uverejňovať. V takomto prípade sa sprístupnia iba subjektom, ktoré členské štáty určia ako zodpovedné za tlač, a osobám, ktoré riadne splnomocnil členský štát alebo Komisia.

2. Každý členský štát určí jeden subjekt zodpovedný za tlačenie pasov a cestovných dokladov. Názov tohto subjektu oznámi Komisii a ostatným členským štátom. Dva alebo viacero členských štátov môže určiť rovnaký subjekt. Každý členský štát je oprávnený svoj určený subjekt zmeniť. Príslušným spôsobom o tom informuje Komisiu a ostatné členské štáty."

Skutkové okolnosti

25 Dňa 18. februára 2004 Komisia predložila Rade návrh nariadenia o normách pre bezpečnostné znaky a biometriu v pasoch a cestovných dokladoch vydaných občanom Únie.

26 Dňa 19. mája 2004 Spojené kráľovstvo oznámilo Rade svoj zámer podieľať sa na prijímaní nariadenia č. 2252/2004. V tejto súvislosti poukázalo na oznamovací postup stanovený v článku 5 ods. 1 druhom pododseku Schengenského protokolu, ako aj na oznamovací postup uvedený v protokole o hlave IV.

27 Dňa 13. decembra 2004 prijala Rada nariadenie č. 2252/2004. Napriek oznámeniu z 19. mája 2004 sa Spojenému kráľovstvu nepovolilo podieľať sa na prijímaní tohto nariadenia z dôvodu, že toto nariadenie rozvíja ustanovenia schengenského acquis, na ktorom sa Spojené kráľovstvo v súlade s rozhodnutím 2000/365 nepodieľa.

28 Spojené kráľovstvo podalo túto žalobu z dôvodu, že sa domnieva, že Rada tým, že zamietla jeho účasť na prijímaní nariadenia č. 2252/2004, porušila článok 5 Schengenského protokolu.

Návrhy účastníkov konania

29 Spojené kráľovstvo navrhuje, aby Súdny dvor:

— zrušil nariadenie č. 2252/2004,

— na základe článku 231 ES rozhodol, že po zrušení nariadenia č. 2252/2004 a do prijatia novej právnej úpravy v danej oblasti sa budú aj naďalej uplatňovať ustanovenia tohto naradenia, avšak s výnimkou tých ustanovení, ktoré majú za následok vylúčenie Spojeného kráľovstva z účasti na uplatňovaní tohto nariadenia, a

— zaviazal Radu na náhradu trov konania.

30 Rada navrhuje, aby Súdny dvor žalobu zamietol a zaviazal Spojené kráľovstvo na náhradu trov konania.

31 Uznesením z 8. septembra 2005 predseda Súdneho dvora vyhovel návrhom na vstup vedľajšieho účastníka do konania na podporu žalobných návrhov Spojeného kráľovstva, ktoré podali Írsko a Slovenská republika, a návrhom na vstup vedľajšieho účastníka do konania na podporu žalobných návrhov Rady, ktoré podali Španielske kráľovstvo, Holandské kráľovstvo a Komisia.

O žalobe

Argumentácia účastníkov konania

32 Spojené kráľovstvo v prvom rade tvrdí, že Rada tým, že ho vylúčila z postupu prijímania nariadenia č. 2252/2004, vychádzala z nesprávneho výkladu Schengenského protokolu a porušila jeho článok 5.

33 Nie je totiž možné tvrdiť, že systém zavedený článkom 5 Schengenského protokolu je podriadený systému stanovenému v článku 4 toho istého protokolu. Články 4 a 5 tohto protokolu sú jeden od druhého nezávislé, takže Spojené kráľovstvo nie je povinné na účely toho, aby mu bolo umožnené podieľať sa na opatreniach prijatých na základe tohto článku 5, najprv podľa uvedeného článku 4 pristúpiť k príslušnému schengenskému acquis.

34 Na podporu svojho stanoviska Spojené kráľovstvo najmä tvrdí, že výklad článkov 4 a 5 Schengenského protokolu, ktorý zastáva Rada, je v rozpore so štruktúrou a znením týchto dvoch ustanovení, porušuje samotnú povahu mechanizmu zavedeného týmto článkom 5 a nie je zlučiteľný s vyhlásením č. 46 o článku 5 Protokolu, ktorým sa začleňuje Schengenské *acquis* do rámca Európskej únie.

35 Okrem toho podľa tohto členského štátu takýto výklad zbavuje článok 5 Schengenského protokolu jeho potrebného účinku, ktorým je predovšetkým zabezpečiť maximálnu účasť Spojeného kráľovstva a Írska na opatreniach so základom v schengenskom acquis, a nie je potrebný ani na zabezpečenie potrebného účinku článku 7 protokolu o hlave IV, ani na zachovanie integrity schengenského acquis. V každom prípade má takýto výklad značne neprimerané účinky vo vzťahu k sledovanému cieľu a vzhľadom na to, keďže Rada má, ako vyplýva z jej súčasnej praxe, „rozsiahlu a nejasnú" koncepciu toho, čo je potrebné rozumieť pod „návrh[mi] a podnet[mi] so základom v Schengenskom *acquis*", má takýto výklad za následok, že mechanizmus stanovený v uvedenom článku 5 sa môže uplatňovať spôsobom, ktorý je nezlučiteľný so zásadou právnej istoty, ako aj so základnými zásadami, ktorými sa riadi užšia spolupráca.

36 Spojené kráľovstvo subsidiárne tvrdí, že ak by bol výklad článkov 4 a 5 Schengenského protokolu, ktorý zastáva Rada, presný, výraz „návrhy a podnety so základom v Schengenskom *acquis*" uvedený v článku 5 ods. 1 prvom pododseku tohto protokolu by bolo potrebné chápať tak, že sa vzťahuje výlučne na také opatrenia, ktoré sú neoddeliteľne spojené so schengenským acquis („vlastné schengenské" opatrenia), akými sú opatrenia, ktorými sa menia a dopĺňajú ustanovenia týkajúce sa tohto acquis a ku ktorým sa Spojené kráľovstvo nemôže pripojiť bez toho, aby predtým nepristúpilo k ustanoveniam vedúcim k zmenám a doplneniam. Naproti tomu do pôsobnosti tohto ustanovenia nepatria opatrenia, ktoré „iba súvisia so Schengenským *acquis*", teda opatrenia, ktoré hoci boli vyhotovené na účely rozvoja alebo doplnenia niektorých cieľov schengenského acquis, nie sú s týmto acquis vnútorne spojené v takom rozsahu, aby bola ohrozená jeho integrita, a členský štát, ktorý sa na uvedenom acquis nepodieľa, sa napriek tomu môže pripojiť k prijatiu týchto opatrení. Z toho

vyplýva, že od prijatia opatrení patriacich do tejto poslednej kategórie sa postavenie Spojeného kráľovstva neriadi ustanoveniami uvedeného protokolu, ale v závislosti od prípadu buď ustanoveniami protokolu o hlave IV, alebo relevantnými ustanoveniami „tretieho piliera“. Vzhľadom na to, že nariadenie č. 2252/2004 sa má považovať za patriace do tej istej kategórie opatrení, Spojené kráľovstvo nemalo byť vylúčené z prijímania tohto nariadenia.

37 Rada v prvom rade tvrdí, že cieľom článku 5 Schengenského protokolu nie je, na rozdiel od toho, čo tvrdí Spojené kráľovstvo, priznať právo Spojenému kráľovstvu, ale členským štátom podieľajúcim sa na celom schengenskom acquis zabezpečiť, že ich konania nebudú spochybnené z toho dôvodu, že ostatné členské štáty sa budú zdráhať k nim pripojiť. Tento výklad potvrdzuje okrem iného znenie uvedeného ustanovenia, keďže na rozdiel od znenia článku 4 toho istého protokolu a článku 3 protokolu o hlave IV sa v ňom takéto právo výslovne nepriznáva.

38 Podľa Rady je výklad článku 5 ods. 1 Schengenského protokolu, ktorý zastáva Spojené kráľovstvo, takej povahy, že zbavuje schvaľovací postup stanovený v článku 4 toho istého protokolu jeho potrebného účinku, keďže v prípade, že členskému štátu by bolo v zmysle tohto článku zamietnuté právo účasti na prijímaní vymedzeného opatrenia, tento členský štát by sa mohol napriek tomu pripojiť k všetkým opatreniam, ktoré rozvíjajú predmetnú oblasť využitím postupu stanoveného v uvedenom článku 5. Integrita schengenského acquis by tak už nebola zabezpečená a článok 7 protokolu o hlave IV, v ktorom sa stanovuje, že články 3 a 4 toho istého protokolu sa chápu tak, že nimi nie sú dotknuté ustanovenia Schengenského protokolu, by bol takisto zbavený potrebného účinku.

39 Rada v druhom rade tvrdí, že rozlišovanie Spojeného kráľovstva medzi „vlastnými schengenskými“ opatreniami a opatreniami, ktoré takpovediac „iba súvisia so Schengenským *acquis*“, sa neopiera o primárne ani sekundárne právo. V tejto súvislosti uvádza, že definícia, ktorú navrhuje Spojené kráľovstvo v súvislosti s opatreniami

„súvisiacimi so Schengenským *acquis*“, sa zakladá na nesprávnom pochopení toho, čo by mohlo byť ohrozením schengenského acquis, a že predmetné rozlišovanie vytvára právnu neistotu, keďže rozlišuje medzi tým, čo je potrebné chápať pod „opatreniami rozvíjajúcimi Schengenské *acquis*“, ak ide o prijímanie opatrenia uplatniteľného na Islandskú republiku a Nórske kráľovstvo na jednej strane alebo na Spojené kráľovstvo a Írsko na druhej strane.

40 V treťom rade Rada zdôrazňuje, že jej stanovisko je úplne zlučiteľné so zásadou proporcionality, ako aj s pravidlami uplatniteľnými v oblasti užšej spolupráce. Na jednej strane totiž autori Zmluvy nie sú viazaní zásadou proporcionality. Na druhej strane sa ustanovenia zmlúv o EÚ a o ES zaoberajúce sa užšou spoluprácou chápu tak, že nimi nie sú dotknuté ustanovenia Schengenského protokolu.

41 Írsko sa domnieva, že výklad článkov 4 a 5 Schengenského protokolu, ktorý zastáva Spojené kráľovstvo, je v súlade so znením týchto článkov a zodpovedá aktuálnemu postupu Rady v prípade opatrení týkajúcich sa schengenského acquis, vo vzťahu ku ktorým bola schválená účasť Spojeného kráľovstva a Írska. Tento výklad okrem toho potvrdzujú rozličné vyhlásenia týkajúce sa Schengenského protokolu pripojené k záverečnému aktu Amsterdamskej zmluvy. Okrem toho Rada nemôže preukázať konkrétne riziko škody existujúce vo vzťahu k schengenskému acquis v prípade účasti Spojeného kráľovstva na prijímaní nariadenia č. 2252/2004.

42 Podľa Slovenskej republiky závisí právo Spojeného kráľovstva podieľať sa na prijímaní nariadenia č. 2252/2004 od neexistencie ohrozenia integrity a koherencie už uplatňovaného schengenského acquis. Keďže Rada právo Spojeného kráľovstva zamietla, prináleží jej predložiť dôkaz, ktorý by preukazoval, že účasť tohto členského štátu na uplatňovaní nariadenia takúto hrozbu predstavuje. V danom prípade však takáto hrozba neexistuje.

43 Španielske kráľovstvo sa domnieva, že žaloba Spojeného kráľovstva nie je dôvodná. Na jednej strane sa hlavný žalobný návrh Spojeného kráľovstva zakladá na tom, aby bolo Spojenému kráľovstvu priznané hypotetické právo vyplývajúce z predmetného článku Schengenského protokolu, pričom v tomto článku sa mu takéto právo nepriznáva. Výklad, ktorý zastáva Spojené kráľovstvo, predstavuje určité riziko vo vzťahu k opatreniam, ktoré už boli prijaté vďaka užšej spolupráci zavedenej týmto protokolom, keďže ohrozuje integritu a koherenciu schengenského acquis. Na druhej strane subsidiárny žalobný návrh Spojeného kráľovstva nerešpektuje skutočnosť, že Rade prináleží vymedziť, ktoré opatrenia je potrebné považovať za opatrenia so základom v schengenskom acquis a že takéto vymedzenie neprináleží členskému štátu, ktorý sa nepripojil k Schengenským dohodám.

44 Holandské kráľovstvo tvrdí, že Schengenský protokol zohľadňuje osobitné postavenie, v ktorom sa nachádza Spojené kráľovstvo a Írsko vo vzťahu k Schengenskému *acquis*, keďže v článku 4 tohto protokolu sa stanovuje možnosť, aby sa tieto členské štáty v budúcnosti zúčastnili na tomto *acquis* a v článku 5 ods. 1 druhom pododseku tohto protokolu sa uvádza, že táto účasť nemôže následne viesť k stagnácii vývoja predmetného acquis. Vzhľadom na to, že neexistuje nijaký argument, ktorý by umožňoval odôvodnene tvrdiť, že účasť Spojeného kráľovstva alebo Írska podľa článku 5 ods. 1 druhého pododseku Schengenského protokolu na opatrení rozvíjajúcom schengenské acquis podlieha menej náročnému postupu, ako je postup stanovený v uvedenom článku 4, ktorým sa riadi účasť týchto dvoch členských štátov na ustanoveniach samotného *acquis*, je uvedený článok 5 ods. 1 druhý pododsek potrebné vykladať tak, ako ho chápe Rada.

45 Komisia zdôrazňuje, že hlavnou charakteristikou užšej spolupráce vo všeobecnosti a konkrétne schengenského acquis je jej integrita. Podstatnými úlohami sú teda zachovanie a ochrana tejto integrity, ako aj koherencia schengenského acquis. Schengenský protokol sa síce zaoberá čiastočnou účasťou členského štátu, ktorý sa nepripojil k Schengenským dohodám, neznamená to však, že by v prípade dotknutých členských štátov bola možná voľba „à la carte“, z čoho by vznikla zložitá skladačka účastí a povinností.

46 Podľa Komisie je výklad článkov 4 a 5 Schengenského protokolu, ktorý zastáva Spojené kráľovstvo, v rozpore so štruktúrou, ako aj s logikou tohto protokolu a narúša koherenciu a integritu schengenského acquis.

47 Komisia sa okrem iného domnieva, že výraz „so základom v Schengenskom *acquis*“ uvedený v článku 5 ods. 1 prvom pododseku Schengenského protokolu nie je „rozsiahlym a nejasným“ pojmom vzťahujúcim sa na opatrenia, ktoré môžu prijímať členské štáty zúčastňujúce sa na postupe užšej spolupráce, zatiaľ čo rozhodnutie posudzovať určitý návrh ako „opatrenie so základom v Schengenskom *acquis*“ sa nijako neodlišuje od rozhodnutia, ktorým sa určuje vhodný právny základ na prijatie právneho aktu Spoločenstva.

48 Napokon, pokiaľ ide o nariadenie č. 2252/2004, Komisia pripomína, že jeho cieľom je zvýšiť zabezpečenie pasov a zaviesť spoľahlivejšie spojenie medzi týmito pasmi a ich držiteľmi, a to harmonizáciou ich bezpečnostných znakov a včlenením biometrických identifikátorov. Tento cieľ je však úzko spojený s kontrolami na vonkajších hraniciach, ktorých posilnenie sa nachádza v samotnom centre spolupráce zriadenej Schengenskými dohodami. Uvedené nariadenie dokonale zapadá do tejto logiky, pretože umožňuje zvýšiť účinnosť a harmonizáciu kontrol na vonkajších hraniciach.

Posúdenie Súdnym dvorom

49 Na účely rozhodnutia o argumentácii, ktorú predkladá Spojené kráľovstvo v prvom rade, je potrebné preskúmať, či je článok 5 ods. 1 druhý pododsek Schengenského protokolu potrebné vykladať v tom zmysle, že sa vzťahuje iba na návrhy a podnety zo základom v vchengenskom acquis, v prípade ktorého nebola schválená účasť

Spojeného kráľovstva a/alebo Írska v zmysle článku 4 toho istého protokolu, alebo či naopak, ako to tvrdí Spojené kráľovstvo, je tieto ustanovenia potrebné považovať za nezávislé jedno od druhého.

50 V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že ako vyplýva z bodu 68 rozsudku vyhláseného v ten istý deň, Spojené kráľovstvo/Rada (C-77/05, Zb. s. I-11459), článok 5 ods. 1 druhý pododsek Schengenského protokolu je potrebné chápať tak, že sa má uplatňovať len na návrhy a podnety zo základom v schengenskom acquis, ku ktorému bolo Spojenému kráľovstvu a/alebo Írsku umožnené pristúpiť na základe článku 4 toho istého protokolu.

51 Z toho vyplýva, že argumentácia, na ktorú sa v prvom rade odvoláva Spojené kráľovstvo na podporu tejto žaloby o neplatnosť, musí byť zamietnutá ako nedôvodná.

52 Pokiaľ ide o argumentáciu, ktorú predkladá Spojené kráľovstvo subsidiárne, je potrebné najprv uviesť, že rozdiel, ktorý vníma tento členský štát medzi opatreniami, ktoré považuje za „vlastné schengenské opatrenia" a opatreniami, ktoré považuje „iba za súvisiace so Schengenským *acquis*", nemá žiadne opodstatnenie ani v zmluvách o EÚ a o ES, ani v sekundárnom práve Spoločenstva.

53 Je potrebné ďalej uviesť, že hoci Spojené kráľovstvo namieta proti posúdeniu vykonanému zo strany Rady, samo pripúšťa, že nariadenie č. 2252/2004 má spojitosť s ustanoveniami schengenského acquis, pretože uvádza, že ide viac-menej o opatrenie „súvisiace so Schengenským *acquis*".

54 Bez ohľadu na tieto úvahy a okolnosť, že v predmetnom prípade nie je údajne nesprávne posúdenie, ktoré sa vytýka Rade, priamo spojené s výberom právneho základu použitého na prijatie nariadenia č. 2252/2004, teda článku 62 bodu 2 písm. a) ES, je potrebné konštatovať, že podobne ako výber právneho základu aktu Spoločenstva má skutočnosť, že Rada považovala nariadenie č. 2252/2004 za opatrenie rozvíjajúce ustanovenia schengenského acquis, priamy dosah na určenie ustanovení, ktoré upravujú postup prijímania tohto nariadenia, a v dôsledku toho takisto na možnosť Spojeného kráľovstva zúčastniť sa na tomto postupe.

55 Keďže totiž využitie možnosti zúčastniť sa na prijatí návrhu predloženého na základe ustanovení hlavy IV zo strany Spojeného kráľovstva nepodlieha v súlade s článkom 3 ods. 1 protokolu o hlave IV splneniu žiadnej inej podmienky ako tej, ktorou je lehota oznámenia stanovená posledným uvedeným ustanovením, posúdenie nariadenia č. 2252/2004 ako opatrenia rozvíjajúceho ustanovenia schengenského acquis malo priamy dosah na práva priznané uvedenému členskému štátu.

56 Vzhľadom na toto konštatovanie a analogicky s tým, čo platí v oblasti výberu právneho základu aktu Spoločenstva, je potrebné domnievať sa, že v takej situácii, ako je situácia v predmetnej veci, musí byť posúdenie aktu Spoločenstva ako návrhu alebo podnetu so základom v schengenskom acquis v zmysle článku 5 ods. 1 prvého pododseku Schengenského protokolu založené na objektívnych prvkoch, ktoré môžu byť predmetom súdneho preskúmania, pričom medzi ne patria najmä cieľ a obsah aktu (pozri rozsudky z 11. júna 1991, Komisia/Rada, nazývaný „Dioxid titánu“, C-300/89, Zb. s. I-2867, bod 10; z 13. septembra 2005, Komisia/Rada, C-176/03, Zb. s. I-7879, bod 45, a z 23. októbra 2007, Komisia/Rada, C-440/05, Zb. s. I-9097, bod 61).

57 Práve s prihliadnutím na tieto úvahy je potrebné preskúmať, či tak ako to uvádza Spojené kráľovstvo, Rada neodôvodnene považovala nariadenie č. 2252/2004 za opatrenie rozvíjajúce ustanovenia schengenského acquis.

58 Pokiaľ ide o účel nariadenia č. 2252/2004, z jeho odôvodnení č. 2 a 3, ako aj z jeho článku 4 ods. 3 vyplýva, že jeho cieľom je boj proti falšovaniu a podvodnému používaniu pasov a iných cestovných dokladov vydávaných členskými štátmi.

59 Ako vyplýva z článkov 1 a 2 nariadenia č. 2252/2004, na účely dosiahnutia tohto cieľa sa pristupuje k harmonizácii a zlepšovaniu minimálnych bezpečnostných noriem, ktoré musia spĺňať pasy a cestovné doklady vydané členskými štátmi, pričom v tomto nariadení sa stanovuje, že do týchto dokladov sa začlenia určité biometrické identifikátory týkajúce sa držiteľov takýchto dokladov.

60 V tomto kontexte je potrebné pripomenúť, že ako rozhodol Súdny dvor v bode 84 už citovaného rozsudku Spojené kráľovstvo/Rada, kontroly osôb na vonkajších hraniciach členských štátov a takisto účinné vykonávanie spoločných pravidiel týkajúcich sa noriem a postupov týchto kontrol, je potrebné považovať za súčasť schengenského acquis.

61 Podľa ustanovení článku 6 ods. 2 písm. b) a c) CAAS, v ktorých sa stanovujú jednotné zásady, ktorými sa riadia kontroly na vonkajších hraniciach členských štátov, sa musia všetky osoby podrobiť najmenej jednej kontrole, ktorá na základe predložených cestovných dokladov umožní zistenie ich totožnosti, prípadne je nutné podrobiť ich dôkladnej kontrole zahŕňajúcej zisťovanie a predchádzanie ohrozenia vnútroštátnej bezpečnosti a verejného poriadku zmluvných strán CAAS.

62 Podrobnosti týkajúce sa kontroly, ktorá je upravená v CAAS, sú vymedzené v spoločnej príručke, ktorú prijal výkonný výbor zriadený CAAS (Ú. v. ES C 313, 2002, s. 97) a ktorá je v zmysle článku 1 Schengenského protokolu súčasťou schengenského acquis.

63 V bode 1.3.1 časti II spoločnej príručky s názvom „Hraničná kontrola“ [*neoficiálny preklad*] sa stanovuje, že minimálna kontrola v zmysle článku 6 ods. 2 písm. b) CAAS pozostáva z kontroly totožnosti na základe predložených cestovných dokladov a z jednoduchého a rýchleho overenia platnosti dokladu oprávňujúceho k prekročeniu hranice a existencie známok falšovania alebo pozmeňovania.

64 Z bodu 1.3.2.1 uvedenej časti spoločnej príručky, ktorý sa týka podrobností dôkladnej kontroly v zmysle článku 6 ods. 2 písm. c) CAAS, vyplýva, že táto kontrola zahŕňa dôkladné preskúmanie platnosti a pravosti cestovného dokladu predloženého pri prekračovaní hranice.

65 Keďže je overenie pravosti pasov a iných cestovných dokladov hlavnou zložkou kontroly osôb na vonkajších hraniciach, opatrenia, ktoré umožňujú jednoduchšie a spoľahlivejšie zistenie tejto pravosti a totožnosti držiteľa predmetného dokladu, je potrebné považovať za opatrenia, ktoré môžu zaručiť a zlepšiť účinnosť týchto kontrol, a tým aj integrované riadenie vonkajších hraníc zavedené schengenským acquis.

66 Vzhľadom na účel a obsah nariadenia č. 2252/2004, ako boli analyzované v bodoch 58 a 59 tohto rozsudku, je potrebné dospieť k záveru, že toto nariadenie sa má považovať za opatrenie so základom v schengenskom acquis v zmysle článku 5 ods. 1 prvého pododseku Schengenského protokolu.

67 Vzhľadom na tieto skutočnosti Rada správne považovala nariadenie č. 2252/2004 za opatrenie rozvíjajúce ustanovenia schengenského acquis.

68 Z toho vyplýva, že nie je možné súhlasiť s argumentáciou, ktorú predkladá Spojené kráľovstvo subsidiárne.

69 Vzhľadom na to nie je možné vyhovieť návrhom Spojeného kráľovstva smerujúcim k zrušeniu nariadenia č. 2252/2004 a v dôsledku toho nie je potrebné, aby Súdny dvor rozhodol o návrhu tohto členského štátu, ktorý sa týka ponechania účinkov uvedeného nariadenia.

70 Vzhľadom na tieto skutočnosti je potrebné zamietnuť žalobu, ktorú podalo Spojené kráľovstvo.

O trovách

71 Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Rada navrhla zaviazať Spojené kráľovstvo na náhradu trov konania a Spojené kráľovstvo nemalo úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazať ho na náhradu trov konania. V súlade s článkom 69 ods. 4 prvým pododsekom toho istého rokovacieho poriadku členské štáty, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, znášajú svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol a vyhlásil:

1. Žaloba sa zamieta.

2. Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska je povinné nahradiť trovy konania.

3. Španielske kráľovstvo, Írsko, Holandské kráľovstvo, Slovenská republika a Komisia Európskych spoločenstiev znášajú svoje vlastné trovy konania.

Podpisy