РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

18 декември 2007 година *

По дело C-137/05

с предмет жалба за отмяна на основание член 230 ЕО, предявена на 21 март 2005 г.,

Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, за което се явяват г-жа C. Jackson и г-жа C. Gibbs, в качеството на представители, подпомагани от г-н A. Dashwood, barrister,

жалбоподател,

подпомагано от:

Ирландия, за която се явява г-н D. O'Hagan, в качеството на представител, подпомаган от г-н A. Collins, SC, и г-н P. McGarry, BL, със съдебен адрес в Люксембург,

* Език на производството: английски.

Словашка република, за която се явяват г-н R. Procházka и г-н J. Čorba, както и г-жа B. Ricziová, в качеството на представители,

встъпили страни,

срещу

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват г-н J. Schutte и г-н R. Szostak, както и г-жа G. Giglio, в качеството на представители,

ответник,

подпомаган от:

Кралство Испания, за което се явява г-н J. Rodríguez Cárcamo, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург,

Кралство Нидерландия, за което се явява г-жа H. G. Sevenster, в качеството на представител,

Комисия на Европейските общности, за която се явява г-жа C. O'Reilly, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург,

'встъпили страни,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н P. Jann, г-н C. W. A. Timmermans, г-н A. Rosas, г-н K. Lenaerts и г-н A. Tizzano, председатели на състави, г-н R. Schintgen (докладчик), г-н J. N. Cunha Rodrigues, г-жа R. Silva de Lapuerta, г-н J.-C. Bonichot, г-н T. von Danwitz, г-н Ал. Арабаджиев и г-жа C. Toader, съдии,

генерален адвокат: г-жа V. Trstenjak,
секретар: г-н J. Swedenborg, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 13 март 2007 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в заседанието от 10 юли 2007 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия иска от Съда, от една страна, да отмени Регламент (ЕО) № 2252/2004 на Съвета от 13 декември 2004 година относно стандартите за отличителните знаци за сигурност и биометричните данни в паспортите и документите за пътуване, издавани

от държавите-членки (ОВ L 385, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 5, стр. 155), и от друга страна, да запази действието на този регламент до приемането на негово място на нов регламент, с изключение на частта от Регламент № 2252/2004, с която посочената държава-членка се изключва от участие в прилагането на същия.

Правна уредба

Протокол относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия

2 Дял IV от трета част от Договора за ЕО (наричан по-нататък „дял IV“) установява правното основание за приемането на мерки в областта на визите, убежището, имиграцията и други политики, свързани със свободното движение на хора.

3 Протоколът относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия, приложен към Договорите за ЕС и за ЕО с Договора от Амстердам (наричан по-нататък „Протокол относно дял IV“) се отнася до участието на тези държави-членки в прилагането на мерки, представени във връзка с прилагането на разпоредбите, съдържащи се в дял IV.

4 По силата на член 1 от Протокола относно дял IV, при спазване на разпоредбите на член 3 от същия протокол, Обединеното кралство и Ирландия не участват в приемането на мерките, предложени въз основа на дял IV и в съответствие с член 2 от споменатия протокол, тъй като тези мерки не са обвързващи или приложими спрямо тези държави-членки.

5 Съгласно член 3 от Протокола относно дял IV:

„1. Обединеното кралство или Ирландия могат да уведомят писмено Председателя на Съвета, в срок до три месеца, считано от внасянето в Съвета на предложение или инициатива във връзка с прилагането на дял IV […], че желаят да вземат участие в приемането и прилагането на предложената мярка, след което тази държава получава това право […].

[…]

2. Ако след изтичането на разумен срок мярка, посочена в параграф 1, не може да бъде приета с участието на Обединеното кралство или Ирландия, Съветът може да приеме тази мярка в съответствие с член 1, без участието на Обединеното кралство или Ирландия. В този случай се прилага член 2.“

6 Член 4 от Протокола относно дял IV предоставя право на Обединеното кралство или на Ирландия по всяко време да се присъединят към съществуващите мерки в рамките на дял IV. В този случай процедурата, предвидена в член 11, параграф 3 ЕО, се прилага mutatis mutandis.

7 Съгласно член 7 от Протокола относно дял IV „[ч]ленове 3 и 4 не накърняват разпоредбите на Протокола за включване на достиженията на правото от Шенген в рамките на Европейския съюз“.

Протокол за включването на достиженията на правото от Шенген в рамките на Европейския съюз

8 Съгласно член 1 от Протокола за включването на достиженията на правото от Шенген в рамките на Европейския съюз, приложен към Договора за ЕС с Договора от Амстердам (наричан по-нататък „Шенгенски протокол“), тринадесет държави — членки на Европейския съюз, имат право да установяват помежду си засилено сътрудничество в областта, попадаща в приложното поле на достиженията на правото от Шенген, така както са посочени в приложението към този протокол.

9 В така дефинираните достижения на правото от Шенген се включват по-специално Споразумението от Шенген между правителствата на държавите от Икономическия съюз Бенелюкс, Федерална република Германия и Френската република за постепенното премахване на контрола по техните общи граници, подписано в Шенген (Люксембург) на 14 юни 1985 г. (ОВ L 239, 2000 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 177, наричано по-нататък „Споразумението от Шенген“), както и Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген (ОВ L 239, 2000 г., стр. 19; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 183, наричана по-нататък „КПСШ“), подписана на 19 юни 1990 г. също в Шенген. Двата акта заедно представляват „Шенгенските споразумения“.

10 Съгласно член 4 от споменатия протокол:

„Ирландия и Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, които не са обвързани от достиженията на правото от Шенген, могат по всяко време да поискат да участват изцяло или частично в техните разпоредби.

Съветът приема решение по искането с единодушие на своите членове, посочени в член 1 и на представителя на правителството на заинтересованата държава.“

11 Член 5 от Шенгенския протокол гласи:

„1. Предложенията и инициативите, основаващи се на достиженията на правото от Шенген, се подчиняват на съответните разпоредби на Договорите.

В този смисъл, когато Ирландия или Обединеното кралство, или и двете, не са уведомили писмено и в разумен срок председателя на Съвета, че желаят да участват, разрешението, посочено в член 11 от Договора за създаване на Европейската общност или в член 40 от Договора за Европейския съюз, се счита за предоставено на всички държави-членки, посочени в член 1, както и на Ирландия или Обединеното кралство, в случай, че едната или другата желае да вземе участие в съответните области на сътрудничество.

2. Съответните разпоредби на договорите, посочени в параграф 1, алинея първа, се прилагат дори в случаите, когато Съветът не е приел мерките, посочени в член 2, параграф 1, алинея втора."

12 Член 8 от Шенгенския протокол предвижда:

„За целите на преговорите за приемане на нови държави-членки към Европейския съюз, достиженията на правото от Шенген и последващите актове в неговите рамки, които се приемат от институциите, се считат за достижения на правото, които трябва да бъдат приети изцяло от всички страни-кандидатки за присъединяване."

Декларации относно Шенгенския протокол

13 В Декларация № 45 относно член 4 от Протокола за включване на достижения на правото от Шенген в рамките на Европейския съюз високодоговарящите се страни приканват Съвета да поиска мнението на Комисията на Европейските общности, преди да се произнесе по искане въз основа на споменатия член. По-нататък последните „се задължават също да направят всичко възможно, за да позволят на Ирландия или на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, ако пожелаят това, да използват разпоредбите на член 4 от споменатия Протокол, така че Съветът да бъде в състояние да приеме решенията, посочени в този член на датата на влизането в сила на този Протокол или по всяко време след това“.

14 Съгласно Декларация № 46 относно член 5 от Протокола за включване на достиженията на правото от Шенген в рамките на Европейския съюз високодоговарящите се страни „се задължават да предприемат всичко необходимо с цел да направят възможна работата на държавите-членки в областта, отнасяща се до достиженията на правото от Шенген, по-специално след като Ирландия или Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия са възприели някои или всички разпоредби на тези достижения в съответствие с член 4 от [Шенгенския протокол]“.

Решение 2000/365/ЕО

15 По силата на член 4, втора алинея от Шенгенския протокол на 29 май 2000 г. Съветът приема Решение 2000/365/ЕО относно искането на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия да участва в някои разпоредби от достиженията на правото от Шенген (ОВ L 131, стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 130).

16 Член 1 от посоченото решение изброява разпоредбите от достиженията на правото от Шенген, които Обединеното кралство прилага.

17 Член 8, параграф 2 от същото решение гласи:

„От датата на приемане на настоящото решение се счита, че Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия неотменимо е заявило на председателя на Съвета, съгласно член 5 от Шенгенския протокол, желанието си да участва във всички предложения и инициативи за доразвиване на достиженията на правото от Шенген, които са посочени в член 1. В това участие се включват и териториите по член 5, параграфи 1 и 2, съответно и доколкото тези предложения и инициативи доразвиват разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, които обвързват тези територии."

Регламент № 2252/2004

18 Видно от позоваването в преамбюла му, Регламент № 2252/2004 е приет на основание член 62, параграф 2, буква а) ЕО.

19 Съображения 2—4 от споменатия регламент гласят следното:

„(2) Бяха установени минимум стандарти за сигурност с резолюция на представителите на правителствата и държавите-членки, които се срещнаха в рамките на Съвета на 17 октомври 2000 г. […]. Уместно е настоящата

резолюция да бъде актуализирана чрез мерки на Общността, за да се постигнат по-хармонизирани стандарти за сигурност за защита на паспортите и документите за пътуване срещу фалшификации. Същевременно биометричните идентификатори следва да се интегрират в паспортите и документите за пътуване, за да се създаде надеждна връзка между истинския притежател и документа.

(3) Хармонизацията на отличителните знаци за сигурност и интеграцията на биометричните идентификатори е важна стъпка към използване на нови елементи в перспективата на бъдещото развитие на събитията на европейско ниво, която прави документите за пътуване по-сигурни и установява по-надеждна връзка между притежателя и паспорта и документа за пътуване, като важен принос за гарантирането на това, че те са защитени от фалшификация. Следва да се вземат предвид спецификациите на Международната организация за гражданска авиация (ICAO), и по-специално спецификациите, установени в Документ 9303 за машинно четене на документи за пътуване.

(4) Настоящият регламент се ограничава с хармонизацията на отличителните знаци за сигурност, включително и биометричните идентификатори за паспорти и документи за пътуване на държавите-членки. Посочването на властите и органите, оправомощени да имат достъп до съхраняваните данни за документи, е въпрос на националното законодателство, предмет на съответните разпоредби в законодателството на Общността, законодателството на Европейския съюз или на международни споразумения.“

20 От съображения 10—12 от Регламент № 2252/2004 е видно, че същият се счита за развитие на разпоредбите от достиженията на правото от Шенген, от което следва, че:

— Кралство Дания, което не участва в приемането на споменатия регламент и не е обвързано от него, нито е предмет на прилагането му, разполага със срок от шест месеца след приемането на регламента, за да реши дали ще го транспонира в националното си законодателство.

— Ирландия, както и Обединеното кралство Ирландия не участват в приемането на споменатия регламент и не са обвързани от него, нито пък са предмет на приложението му.

21 Съображение 11 от Регламент № 2252/2004, което се отнася до Обединеното кралство, гласи следното:

„Настоящият регламент съдържа развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, в които Обединеното кралство не участва, в съответствие с решение 2000/365/ЕО [...]. Следователно Обединеното кралство не участва в приемането на настоящия регламент и не е обвързано от него, нито пък е предмет на приложението му.“

22 Член 1 от Регламент № 2252/2004 предвижда:

„1. Паспортите и документите за пътуване, издавани от държавите-членки, отговарят на минималните стандарти за сигурност, посочени в приложението към настоящия регламент.

2. Паспортите и документите за пътуване включват носител на запаметена информация, която съдържа портретна снимка. Държавите-членки също така

включват пръстови отпечатъци в интероперативни формати. Данните са с гарантирана сигурност и носителят на запаметената информация има достатъчен капацитет и способност да гарантира целостта, автентичността и поверителността на данните.

3. Настоящият регламент се прилага по отношение на паспортите и документите за пътуване, издадени от държавите-членки. Той не се прилага за картите за самоличност, издавани от държавите-членки на техните граждани или за временните паспорти и документи за пътуване с валидност, равна на и под 12 месеца.“

23 Член 2 от споменатия регламент гласи:

„Утвърждават се следните допълнителни технически спецификации за паспортите и документите за пътуване в съответствие с процедурата, предвидена в член 5, параграф 2:

а) допълнителни отличителни знаци за сигурност и изисквания, включващи повишени стандарти срещу подправяне и фалшифициране;

б) технически спецификации, свързани с носителя на запаметена информация за биометричните идентификатори и тяхната сигурност, включително предотвратяване на неразрешен достъп;

в) изисквания за качество и общи стандарти за портретната снимка и пръстовите отпечатъци.“

24 Съгласно член 3 от Регламент № 2252/2004:

„1. В съответствие с процедурата, посочена в член 5, параграф 2, може да бъде прието решение спецификациите, посочени в член 2, да бъдат секретни и да не се публикуват. В този случай те се съобщават само на органите, определени от държавите-членки, отговорни за отпечатването, и на надлежно оправомощени лица от държавата-членка или от Комисията.

2. Всяка държава-членка посочва един орган, отговарящ за отпечатването на паспортите и документите за пътуване. Тя съобщава името на този орган на Комисията и на останалите държави-членки. Същият орган може да бъде посочен от две или повече държави-членки. Всяка държава-членка има право да промени посочения от нея орган. Тя съответно информира Комисията и останалите държави-членки за това."

Факти, дали повод за жалбата

25 На 18 февруари 2004 г. Комисията представя на Съвета предложение за регламент относно стандартите за отличителните знаци за сигурност и биометричните данни в паспортите, издавани на гражданите на Европейския съюз.

26 На 19 май 2004 г. Обединеното кралство уведомява Съвета за желанието си да вземе участие в приемането на Регламент № 2252/2004. За тази цел то се позовава на уведомителната процедура, предвидена в член 5, параграф 1, втора алинея от Шенгенския протокол, както и на процедурата, съдържаща се в Протокола относно дял IV.

27 На 13 декември 2004 г. Съветът приема Регламент № 2252/2004. Въпреки уведомлението от 19 май 2004 г. Обединеното кралство не е допуснато да участва в приемането на този регламент, със съображението че същият съдържа развитие на разпоредбите от достиженията на правото от Шенген, в които Обединеното кралство не участва съгласно Решение 2000/365.

28 Обединеното кралство подава настоящата жалба, тъй като счита, че отказът на Съвета да го допусне да участва в приемането на Регламент № 2252/2004 представлява нарушение на член 5 от Шенгенския протокол.

Искания на страните

29 Обединеното кралство иска от Съда:

— да отмени Регламент № 2252/2004,

— да приеме в съответствие с член 231 ЕО, че след отмяната на Регламент № 2252/2004 и до приемането на нова правна уредба в тази област разпоредбите на този регламент ще продължат да се прилагат, с изключение на онези от тях, чието действие изключва Обединеното кралство от участие в прилагането на същия, и

— да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

30 Съветът иска жалбата да бъде отхвърлена и Обединеното кралство да бъде осъдено да заплати съдебните разноски за производството.

31 С определение на председателя на Съда от 8 септември 2005 г. Ирландия и Словашката република са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Обединеното кралство, а Кралство Испания, Кралство Нидерландия и Комисията на Европейските общности са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Съвета.

По жалбата

Доводи на страните

32 Като основен довод Обединеното кралство изтъква, че при изключването му от процеса на приемане на Регламент № 2252/2004 Съветът се е основал на погрешно тълкуване на Шенгенския протокол и е нарушил член 5 от същия.

33 Всъщност не следвало да се счита, че уредената с член 5 от Шенгенския протокол процедура е подчинена на процедурата, предвидена в член 4 от същия протокол. Членове 4 и 5 от същия били независими един от друг, поради което, за да може да участва в приетите на основание на член 5 мерки, не било необходимо Обединеното кралство предварително да бъде допуснато на основание член 4 да участва в съответните достижения на правото от Шенген.

34 В подкрепа на позицията си Обединеното кралство изтъква по-специално че поддържаното от Съвета тълкуване на членове 4 и 5 от Шенгенския протокол противоречало на общия смисъл и на текста на двете разпоредби, нарушавало самата същност на установения с член 5 механизъм и било несъвместимо с Декларация № 46 относно член 5 от Протокола за включване на достиженията на правото от Шенген в рамките на Европейския съюз.

35 Освен това според тази държава-членка посоченото тълкуване лишавало член 5 от Шенгенския протокол от неговото полезно действие, изразяващо се по-специално в осигуряване на максимално участие на Обединеното кралство и на Ирландия в мерките, основани на достиженията на правото от Шенген, и не било необходимо нито за запазване на полезното действие на член 7 от Протокола относно дял IV, нито за запазване на целостта на достиженията на правото от Шенген. Във всички случаи подобно тълкуване имало изключително непропорционални на преследваната цел последици и щяло да доведе — след като, видно от настоящата му практика, Съветът имал „широка и несигурна“ концепция за това какво трябвало да се разбира под „предложения и инициативи, основаващи се на достиженията на правото от Шенген“ — до възможност предвиденият в член 5 механизъм да функционира по начин, който е несъвместим с принципа за правна сигурност, както и с основните принципи, на които се основавало засиленото сътрудничество.

36 При условията на евентуалност Обединеното кралство изтъква, че ако поддържаното от Съвета тълкуване на членове 4 и 5 от Шенгенския протокол било правилно, то изразът „предложения и инициативи, основаващи се на достиженията на правото от Шенген“, съдържащ се в член 5, параграф 1, първа алинея от този протокол, трябвало да се разбира като отнасящ се единствено до мерките, неразривно свързани по своята същност с достиженията на правото от Шенген (мерки, които са „напълно Шенген“), каквито са мерките за изменение на разпоредбите, които спадат към тези достижения на правото и към които Обединеното кралство не можело да се присъедини, без да е участвало преди това в разпоредбите, предмет на изменение. Напротив, в приложното поле на тази разпоредба попадали не мерките, които просто са „свързани с Шенген“, а именно тези, които въпреки че са предвидени да развият или допълнят някои цели на достиженията на правото от Шенген, не са толкова тясно свързани с тях, че целостта на същите да бъде застрашена, в случай че една държава-членка, която не участва в споменатите достижения на правото, все пак може да участва в приемането на подобни мерки. От това следвало, че при приемането

на мерки, спадащи към последната категория, положението на Обединеното кралство не се уреждало от разпоредбите на споменатия протокол, а според случая или от разпоредбите на Протокола относно дял IV, или от съответните разпоредби от „третия стълб“. Тъй като обаче трябвало да се приеме, че Регламент № 2252/2004 спада към същата категория мерки, Обединеното кралство не трябвало да се изключва от приемането на този регламент.

37 На първо място Съветът поддържа, че противно на твърдяното от Обединеното кралство, целта на член 5 от Шенгенския протокол била не да се признае право на последното, а да се гарантира на държавите-членки, участващи във всички достижения на правото от Шенген, че действията им няма да бъдат поставени под въпрос поради колебанията на други държави-членки дали да вземат участие в тях. Текстът на споменатата разпоредба впрочем потвърждавал това тълкуване, доколкото, за разлика от текстовете на член 4 от същия протокол и на член 3 от Протокола относно дял IV, в него нямало изрично признаване на подобно право.

38 Според Съвета поддържаното от Обединеното кралство тълкуване на член 5, параграф 1 от Шенгенския протокол по същество лишавало от полезно действие процедурата за одобрение, предвидена в член 4 от същия протокол, тъй като в случаите, когато на основание на този член се отказвало правото на държава-членка да участва при приемането на определена мярка, все пак тази държава можела да участва във всяка мярка за развитие на разпоредбите във въпросната област, прибягвайки до процедурата, предвидена в споменатия член 5. Поради това целостта на достиженията на правото от Шенген повече нямало да бъде гарантирана и член 7 от Протокола относно дял IV, който предвиждал, че членове 3 и 4 от същия протокол не накърняват разпоредбите на Шенгенския протокол, също щял да бъде лишен от полезно действие.

39 На второ място Съветът изтъква, че проведената от Обединеното кралство разлика между мерки, които са „напълно Шенген“, и така наречените просто „свързани с Шенген“ не намирала основание нито в първичното, нито във вторичното законодателство. В това отношение било видно, че предложената

от Обединеното кралство дефиниция за мерки „свързани с Шенген“ се основавала на неточно разбиране за това какво можело да представлява заплаха за целостта на достиженията на правото от Шенген и че въпросната разлика създавала ненужна правна несигурност, доколкото водела до различие между това, което следва да се разбира под „мярка за развитие на разпоредбите от достиженията на правото от Шенген“, когато ставало въпрос за приемане на мярка, приложима, от една страна, за Република Исландия и за Кралство Норвегия, и от друга страна, за Обединеното кралство и за Ирландия.

40 На трето място Съветът подчертава, че позицията му била напълно съвместима с принципа за пропорционалност, както и с правните норми, приложими в областта на засиленото сътрудничество. Всъщност, от една страна, авторите на Договора не били обвързани от принципа за пропорционалност. От друга страна, разпоредбите на договорите за ЕС и ЕО, регулиращи засиленото сътрудничество, се прилагали, без да се засягат разпоредбите на Шенгенския протокол.

41 Ирландия счита, че поддържаното от Обединеното кралство тълкуване на членове 4 и 5 от Шенгенския протокол съответствало на техния текст и отговаряло на настоящата практика на Съвета относно мерките, свързани с достиженията на правото от Шенген, в които Обединеното кралство и Ирландия са допуснати да участват. Това тълкуване впрочем се потвърждавало от различните декларации относно Шенгенския протокол, приложени към Заключителния акт на Договора от Амстердам. Освен това Съветът не можал да докаже съществуването на конкретен риск от увреждане на достиженията на правото от Шенген в случай на участие на Обединеното кралство в приемането на Регламент № 2252/2004.

42 Според Словашката република правото на Обединеното кралство да участва при приемането на Регламент № 2252/2004 било обусловено от липсата на заплаха за целостта и съгласуваността на вече прилаганите достижения на правото от Шенген. След като Съветът отказал това право на Обединеното кралство, той следвало да представи доказателства, че участието на тази държава-членка в прилагането на Регламента представлявало подобна заплаха. В случая обаче такава заплаха не съществувала.

43 Кралство Испания счита, че жалбата на Обединеното кралство била лишена от основание. Всъщност, от една страна, основното искане на Обединеното кралство се основавало върху негово хипотетично право, уредено с член от Шенгенския протокол, което същият не му признавал. Поддържаното от Обединеното кралство тълкуване носело сигурен риск за мерките, които били вече приети благодарение на установеното с този протокол засилено сътрудничество, тъй като застрашавало целостта и съгласуваността на достиженията на правото от Шенген. От друга страна, предявеното при условията на евентуалност искане на Обединеното кралство не зачитало обстоятелството, че именно Съветът следвало да определи кои мерки трябва да се разглеждат като мерки, основани на достиженията на правото от Шенген, и че не се полагало на държава-членка, която не е страна по Шенгенските споразумения, да дава такова определение.

44 Кралство Нидерландия изтъква, че Шенгенският протокол взимал предвид особеното положение, в което се намирали Обединеното кралство и Ирландия по отношение на достиженията на правото от Шенген, като предвиждал в член 4 възможност за в бъдеще те да участват в тези достижения на правото и като гарантирал посредством член 5, параграф 1, втора алинея, че това участие нямало да доведе до застой в развитието на въпросните достижения на правото. Доколкото не съществувал какъвто и да било довод, позволяващ основателно да се поддържа, че за участието на Обединеното кралство или на Ирландия в мярка за развитието на разпоредбите от достиженията на правото от Шенген съгласно последната разпоредба била предвидена по-облекчена процедура в сравнение с процедурата, предвидена в посочения член 4 и регламентираща участието на двете държави-членки в самите разпоредби от достиженията на правото от Шенген, посоченият член 5, параграф 1, втора алинея следвало да се тълкува в поддържания от Съвета смисъл.

45 Комисията подчертава, че целостта на засиленото сътрудничество изобщо и в частност на достиженията на правото от Шенген била тяхна основна характеристика. Поради това обект на основна загриженост били запазването и защитата на тази цялост, както и на съгласуваността на достиженията на правото от Шенген. Шенгенският протокол наистина предвиждал възможност за частично участие на държава-членка, която не е страна по Шенгенските споразумения, но не стигал до това да предвиди свободен избор за съответните държави-членки, който щял да доведе до смесица (patchwork) от различни участия и задължения.

46 Според Комисията поддържаното от Обединеното кралство тълкуване на членове 4 и 5 от Шенгенския протокол противоречало на общия смисъл, както и на логиката на този протокол, и накърнявало съгласуваността и целостта на достиженията на правото от Шенген.

47 Освен това тя счита, че изразът „основаващи се на достиженията на правото от Шенген“, който се съдържа в член 5, параграф 1, първа алинея от Шенгенския протокол, не се отнасял до „широко и несигурно“ понятие за мерки, които можели да се приемат от участващите в дейността на засиленото сътрудничество държави-членки, тъй като решението за квалифициране на предложение като „мярка, основаваща се на достиженията на правото от Шенген“ по нищо не се различавало от решението за определяне на съответното правно основание за приемане на общностен законодателен акт.

48 Накрая Комисията отбелязва, че целта на Регламент № 2252/2004 била да направи по-сигурни паспортите и да установи по-надеждна връзка между тях и притежателите им посредством хармонизация на техните отличителни знаци за сигурност и интеграция на биометричните идентификатори. Тази цел обаче била тясно свързана с контрола на външните граници, засилването на който било в центъра на сътрудничеството, установено с Шенгенските споразумения. Споменатият регламент напълно се вписвал в тази логика, тъй като давал възможност за засилване на ефикасността и хармонизацията на контрола по външните граници.

Съображения на Съда

49 За да се произнесе по основния довод на Обединеното кралство, Съдът следва да разгледа въпроса дали член 5, параграф 1, втора алинея от Шенгенския протокол трябва да бъде тълкуван в смисъл, че е предвиден да се прилага само за предложения и инициативи, основаващи се на достиженията на правото

от Шенген, в които Обединеното кралство и/или Ирландия са допуснати да участват на основание на член 4 от същия протокол, или напротив, както поддържа първата държава-членка, тези две разпоредби трябва да се считат за независими една от друга.

50 В това отношение следва да се отбележи, че както следва от точка 68 от решението от датата на настоящото решение по дело Обединено кралство/Съвет (C-77/05, Сборник, стр. I-11459), член 5, параграф 1, втора алинея от Шенгенския протокол трябва да се тълкува в смисъл, че е предвиден да се прилага само за предложения и инициативи, основаващи се на област от достиженията на правото от Шенген, в която Обединеното кралство и/или Ирландия са допуснати да участват на основание член 4 от същия протокол.

51 Следователно основният довод на Обединеното кралство в подкрепа на настоящата жалба за отмяна трябва да бъде отхвърлен като неоснователен.

52 По отношение на довода, представен от Обединеното кралство при условията на евентуалност, следва на първо място да се посочи, че разликата, която тази държава-членка прави между мерки, които тя квалифицира като „напълно Шенген“ и такива, които счита за просто „свързани с Шенген“ не намира основание нито в Договорите за ЕС и за ЕО, нито във вторичното законодателство на Общността.

53 На следващо място следва да се посочи, че макар да оспорва направената от Съвета квалификация, Обединеното кралство само приема, че Регламент № 2252/2004 разкрива връзка с разпоредбите от достиженията на правото от Шенген, тъй като счита, че все пак става въпрос за мярка, „свързана с Шенген“.

54 Въпреки тези съображения и въпреки обстоятелството, че квалификацията — за която в случая се твърди, че е погрешна, и за която се упреква Съветът — не е пряко свързана с избора на правно основание за приемането на Регламент № 2252/2004, а именно член 62, точка 2, буква а) ЕО, следва да се приеме, че подобно на избора на правното основание за общностен акт, квалифицирането от Съвета на Регламент № 2252/2004 като мярка за развитие на разпоредбите от достиженията на правото от Шенген влияе пряко върху определянето на разпоредбите, които уреждат процедурата за приемане на този регламент и в резултат на това и върху възможността Обединеното кралство да участва в тази процедура.

55 Всъщност доколкото упражняването на правото на Обединеното кралство да участва в приемане на предложение, представено във връзка с прилагането на разпоредбите на дял IV, съгласно член 3, параграф 1 от Протокола относно споменатия дял IV не зависи от изпълнението на друго условие, освен срока за уведомяване, предвиден от посочената разпоредба, квалифицирането на Регламент № 2252/2004 като мярка за развитие на разпоредбите от достиженията на правото от Шенген влияе пряко върху правата, признати на тази държава-членка.

56 Като се има предвид тази констатация и по аналогия на това, което важи за избора на правно основание на общностен акт, следва да се приеме, че в случай като разглеждания квалифицирането на общностен акт като предложение или инициатива, основаващо или основаваща се на достиженията на правото от Шенген по смисъла на член 5, параграф 1, първа алинея от Шенгенския протокол, трябва да се основава на обективни елементи, които подлежат на съдебен контрол, сред които по-специално са целта и съдържанието на акта (вж. Решение от 11 юни 1991 г. по дело Комисия/Съвет, известно като „Титаниев диоксид“, C-300/89, Recueil, стр. I-2867, точка 10, Решение от 13 септември 2005 г. по дело Комисия/Съвет, C-176/03, Recueil, стр. I-7879, точка 45 и Решение от 23 октомври 2007 г. по дело Комисия/Съвет, C-440/05, Сборник, стр. I-9097, точка 61).

57 В светлината на тези съображения следва да се разгледа въпросът дали, както поддържа Обединеното кралство, Съветът не е имал основание да квалифицира Регламент № 2252/2004 като мярка за развитие на разпоредбите от достиженията на правото от Шенген.

58 По отношение на целта на Регламент № 2252/2004 от съображения 2 и 3, както и от член 4 от същия, следва, че той е насочен към борба с фалшификациите и злоупотребите с паспорти и други документи за пътуване, издавани от държавите-членки.

59 Както следва от членове 1 и 2 от него, с оглед на постигането на тази цел Регламент № 2252/2004 извършва хармонизация и подобряване на минималните стандарти за сигурност, на които трябва да отговарят паспортите и документите за пътуване, издавани от държавите-членки, и предвижда включване в тези документи на известен брой биометрични данни относно притежателите на такива документи.

60 Във връзка с това следва да се посочи, че както Съдът приема в точка 84 от решението по дело Обединено кралство/Съвет, посочено по-горе, контролът на лицата по външните граници на държавите-членки и следователно ефективното прилагане на общите правила относно стандартите и процедурите за този контрол трябва да бъдат разглеждани като елементи, които спадат към достиженията на правото от Шенген.

61 Съгласно свързаните разпоредби на член 6, параграф 2, букви б) и в) от КПСШ, която установява единни принципи за извършване на контрол по външните граници на държавите-членки, всички лица подлежат най-малко на проверка, чрез която да се установи тяхната самоличност на основата на представени или показани пътни документи, и ако е необходимо, те следва да се подложат на цялостна проверка, включваща разследване и предотвратяване на заплаха за националната сигурност и обществения ред на държавите-членки, страни по КПСШ.

62 Процедурите за извършване на предвидения в КПСШ контрол са уредени в Общ наръчник (ОВ C 313, 2002 г., стр. 97), който е приет от създадения съгласно КПСШ изпълнителен комитет и е сред достиженията на правото от Шенген, посочени в член 1 от Шенгенския протокол.

63 В част II от общия наръчник, озаглавена „Граничен контрол“, точка 1.3.1 предвижда, че минималният контрол по смисъла на член 6, параграф 2, буква б) от КПСШ се състои в проверка на самоличността, основана на представяне или показване на пътните документи, както и на опростено и бързо проверяване на срока на валидност на документа, позволяващ да се премине границата, и на наличието на улики за фалшификация или подправяне.

64 Видно от точка 1.3.2.1 от споменатата част от общия наръчник, която се отнася до процедурите за извършване на цялостна проверка по смисъла на член 6, параграф 2, буква в) от КПСШ, последната включва цялостна проверка на валидността и автентичността на документа за пътуване, представен при преминаване на границата.

65 Доколкото проверяването на автентичността на паспортите и на другите документи за пътуване представлява съществен елемент от извършването на контрол на лица на външните граници, мерките, които позволяват по-лесно и по-надеждно установяване на тази автентичност и на самоличността на притежателя на въпросния документ, трябва да бъдат считани за гарантиращи и подобряващи ефикасността на този контрол, и оттук на интегрираното управление на външните граници, установено с достиженията на правото от Шенген.

66 Като се имат предвид целта и съдържанието на Регламент № 2252/2004, анализирани в точки 58 и 59 от настоящото решение, следва да се приеме, че този регламент трябва да се счита за мярка, основаваща се на достиженията на правото от Шенген по смисъла на член 5, параграф 1, първа алинея от Шенгенския протокол.

67 При тези условия Съветът основателно е квалифицирал Регламент № 2252/2004 като мярка за развитие на разпоредбите от достиженията на правото от Шенген.

68 Следователно доводът, който Обединеното кралство представя при условията на субсидиарност, не следва да бъде приет.

69 Поради това исканията на Обединеното кралство за отмяна на Регламент № 2252/2004 не следва да бъдат уважени, вследствие на което Съдът не следва да се произнася по искането на тази държава-членка за запазване на действието на споменатия регламент.

70 При тези условия жалбата, подадена от Обединеното кралство, следва да бъде отхвърлена.

По съдебните разноски

71 По смисъла на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Съветът е направил искане за осъждането на Обединеното кралство и последното е загубило делото, то трябва да бъде осъдено да заплати разноските. На основание на член 69, параграф 4, първа алинея държавите-членки и институциите, които са встъпили в делото, понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия да заплати съдебните разноски.

3) Кралство Испания, Ирландия, Кралство Нидерландия и Словашката република, както и Комисията на Европейските общности, понасят направените от тях съдебни разноски.

Подписи