CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. MENGOZZI van 24 juni 2010 [1]

1. Met het onderhavige beroep verzoekt het Verenigd Koninkrijk het Hof om nietigverklaring van besluit 2008/633/JBZ van de Raad van 23 juni 2008 over de toegang tot het visuminformatiesysteem (VIS) voor raadpleging door aangewezen autoriteiten van de lidstaten en door Europol, met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten [2] (hierna ook: „bestreden besluit").

I — Rechtskader

A — *Schengen-overeenkomsten*

2. Het Verenigd Koninkrijk is het recht ontzegd om deel te nemen aan de vaststelling van het bestreden besluit, omdat dit besluit werd beschouwd als een ontwikkeling van een door de Schengen-overeenkomsten gecreëerd gebied — namelijk dat van de visa —, waaraan het Verenigd Koninkrijk niet deelneemt. Het Verenigd Koninkrijk stelt evenwel dat het bij het bestreden besluit gaat om een maatregel die valt binnen het gebied van de politiële samenwerking, en niet binnen dat van de visa.

3. Zoals bekend, zijn de eerste Schengen-overeenkomsten in 1985 tussen Frankrijk, Duitsland, België, Luxemburg en Nederland gesloten om een ruimte (de zogeheten „Schengen-ruimte") zonder binnengrenzen te creëren. Later zijn andere lidstaten tot die overeenkomsten toegetreden en in 1997 is het desbetreffende geheel van regels bij het Verdrag van Amsterdam in het recht van de Europese Unie opgenomen. Dit gebeurde met name door middel van een aan het Verdrag gehecht specifiek protocol [3] (hierna: „Schengen-protocol"), op grond waarvan op dat gebied een nauwere samenwerking tot stand mocht worden gebracht.

1 — Oorspronkelijke taal: Italiaans.

2 — PB L 218, blz. 129.

3 — Protocol (nr. 2) tot opneming van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie. Bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is het Schengen-protocol (thans protocol nr. 19) licht gewijzigd. In de onderhavige zaak moet evenwel aan de vorige versie worden gerefereerd.

4. Artikel 4 van het Schengen-protocol bepaalt:

„Ierland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, die niet door het Schengen-acquis gebonden zijn, kunnen te allen tijde verzoeken om aan alle of aan enkele van de bepalingen van dit acquis deel te nemen.

De Raad neemt een besluit over dit verzoek met eenparigheid van stemmen van zijn in artikel 1 genoemde leden en van de vertegenwoordiger van de regering van de betrokken staat."

5. Overeenkomstig het bepaalde in het Schengen-protocol heeft het Verenigd Koninkrijk verzocht om aan enkele delen van het Schengen-acquis te mogen deelnemen, wat hem is toegezegd. Bij besluit 2000/365/EG [4] heeft de Raad de gebieden bepaald waaraan deze lidstaat mag deelnemen. Vaststaat — en in casu is onbetwist —, dat het Verenigd Koninkrijk in het kader van het Schengen-acquis niet aan de samenwerking inzake visa deelneemt. [5]

B — *Het visuminformatiesysteem*

6. Het visuminformatiesysteem (hierna ook: „VIS") is ingevoerd bij beschikking 2004/512/EG [6] teneinde voor de lidstaten een gemeenschappelijk systeem inzake visa tot stand te brengen, in het bijzonder om de bevoegde nationale autoriteiten op dat gebied een databank ter beschikking te kunnen stellen.

7. Beschikking 2004/512 is vastgesteld op de rechtsgrondslag van artikel 66 EG [7], dat is opgenomen in titel IV van het derde deel van het Verdrag en bepaalt dat „[d]e Raad […] maatregelen [neemt] om samenwerking tussen de overheidsdiensten van de lidstaten die bevoegd zijn op de door deze titel bestreken gebieden, en tussen deze diensten en de Commissie, te waarborgen". De door de betrokken titel geregelde gebieden worden aangeduid als „visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen".

8. Punt 11 van de considerans van beschikking 2004/512 luidt:

„Deze beschikking vormt een ontwikkeling van bepalingen van het Schengen-acquis waaraan het Verenigd Koninkrijk niet deelneemt, overeenkomstig besluit 2000/365/EG

4 — Besluit van de Raad van 29 mei 2000 betreffende het verzoek van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland deel te mogen nemen aan enkele van de bepalingen van het Schengen-acquis (PB L 131, blz. 43).

5 — Het Verenigd Koninkrijk participeert, zoals het in zijn schriftelijke opmerkingen uiteenzet, aan een groot deel van het Schengen-acquis op het gebied van politie en veiligheid, maar neemt niet deel aan alles wat verband houdt met de afschaffing van de binnengrenzen en met het personenverkeer.

6 — Beschikking van de Raad van 8 juni 2004 betreffende het opzetten van het visuminformatiesysteem (VIS) (PB L 213, blz. 5).

7 — Thans artikel 74 VWEU.

van de Raad van […]; het Verenigd Koninkrijk neemt derhalve niet deel aan de aanneming van deze beschikking en is hierdoor niet gebonden, noch onderworpen aan de toepassing ervan."

9. Na beschikking 2004/512 is — met name om te voorzien in een gedetailleerde regeling van het VIS — verordening nr. 767/2008 [8] vastgesteld. Ook deze verordening vindt haar rechtsgrondslag in titel IV van het derde deel van het EG-Verdrag. Naar luid van punt 29 van de considerans ervan heeft het Verenigd Koninkrijk niet deelgenomen aan de aanneming van de verordening en is het door deze niet gebonden.

C — *Bestreden besluit*

10. Het bestreden besluit heeft tot doel Europol en de bevoegde autoriteiten van de lidstaten in een aantal specifieke omstandigheden toegang tot het VIS te verschaffen om bepaalde bijzonder ernstige strafbare feiten te voorkomen en te onderzoeken. Aangezien het VIS op zich geen functies vervult die verband houden met de voorkoming en de bestraffing van misdrijven, wordt die specifieke toegang in het bestreden besluit als een uitzondering aangemerkt. Zoals gepreciseerd in artikel 1 gaat het met name om een toegang „om het [VIS] te raadplegen", die bovendien beperkt is tot de gevallen waarin de raadpleging strekt tot het voorkomen of bestraffen van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten.

11. Het bestreden besluit heeft als rechtsgrondslag de artikelen 30, lid 1, sub b, EU en 34, lid 2, sub c, EU. [9]

12. In de considerans van het bestreden besluit wordt het volgende uiteengezet:

„(1) […] Het opzetten van het VIS is een van de belangrijkste beleidsinitiatieven van de Europese Unie voor de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Het VIS moet ten doel hebben de uitvoering van het gemeenschappelijk visumbeleid te verbeteren, en moet ook bijdragen tot interne veiligheid en de bestrijding van terrorisme onder duidelijk omschreven omstandigheden waarop toezicht gehouden wordt.

[…]

8 — Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf (VIS-verordening) (PB L 218, blz. 60).

9 — Bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn deze bepalingen ingetrokken en is de politiële samenwerking overgeheveld naar het VWEU, waar zij thans onder dezelfde titel (titel V van het derde deel) is opgenomen als de bepalingen waarop de nauwere samenwerking inzake visa berust. Deze nieuwe plaats opent interessante perspectieven, waarop ook ter terechtzitting is gewezen: zou het bestreden besluit nú moeten worden vastgesteld, dan zou het, aldus de Raad, op een andere rechtsgrondslag kunnen worden gebaseerd. Dergelijke opmerkingen zijn voor de beslechting van het onderhavige geding evenwel irrelevant.

(5) Dit besluit is een aanvulling op verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad […], omdat het een rechtsgrond in het kader van titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie biedt voor toegang tot het VIS voor aangewezen autoriteiten en voor Europol.

(6) […] Het is van essentieel belang ervoor te zorgen dat het naar behoren gemachtigde personeel met recht op toegang tot het VIS beperkt is tot degenen waarvoor noodzaak van kennisneming geldt en die over degelijke kennis beschikken betreffende de regels inzake gegevensbeveiliging en -bescherming.

[…]

(13) Dit besluit vormt een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengen-acquis waaraan het Verenigd Koninkrijk niet deelneemt, overeenkomstig besluit 2000/365/EG van de Raad […]; het Verenigd Koninkrijk neemt derhalve niet deel aan de aanneming van dit besluit en dit is niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat.

[…]

(15) Er kan evenwel overeenkomstig kaderbesluit 2006/960/JBZ van de Raad […] informatie uit het VIS verstrekt worden aan het Verenigd Koninkrijk en Ierland door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten waarvan de aangewezen autoriteiten uit hoofde van dit besluit toegang hebben tot het VIS, en er kan informatie uit de nationale visabestanden van het Verenigd Koninkrijk en Ierland verstrekt worden aan de bevoegde wetshandhavingsautoriteiten van de overige lidstaten. Elke vorm van rechtstreekse toegang tot het VIS voor de centrale autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk en Ierland zou, gelet op de huidige stand van hun deelneming aan het Schengen-acquis, een overeenkomst vereisen tussen de Gemeenschap en die lidstaten, eventueel aangevuld met andere regels voor de voorwaarden en procedures voor die toegang.

[…]"

II — Procesverloop voor het Hof

13. Bij verzoekschrift, ingediend ter griffie op 10 november 2008, heeft het Verenigd Koninkrijk beroep tot nietigverklaring van het bestreden besluit ingesteld, op grond dat dit besluit hem van de vaststelling daarvan uitsluit.

14. De Raad, ondersteund door de Commissie, verzoekt het Hof, het beroep ongegrond te verklaren.

15. Partijen zijn ter terechtzitting van 14 april 2010 gehoord in hun pleidooien. Bij die gelegenheid heeft het Koninkrijk Spanje mondelinge opmerkingen geformuleerd ter ondersteuning van de conclusies van de Raad.

III — Opmerkingen vooraf

16. Alvorens nader in te gaan op de argumenten van partijen en de juistheid daarvan te beoordelen, dient het geschil nauwkeurig te worden afgebakend. Er zijn namelijk een aantal kwesties waarover in de loop van de procedure weliswaar discussie is gevoerd, maar waarover tussen partijen geen onenigheid bestaat.

17. Ten eerste is onbetwist dat het Verenigd Koninkrijk niet deelneemt aan het deel van het Schengen-acquis inzake visa, dat in het bijzonder het VIS omvat.

18. Ten tweede zijn alle partijen het erover eens dat de rechtsgrondslag waarop het bestreden besluit is vastgesteld (zoals reeds gezegd, de artikelen 30 EU en 34 EU), juist is.

19. Uit juridisch oogpunt verschilt de mening van partijen alleen over de vraag of het bestreden besluit al dan niet terecht als een ontwikkeling van het Schengen-acquis inzake visa is gekwalificeerd. Dit punt moet dan ook door het Hof worden verduidelijkt.

IV — Argumenten van partijen

A — *Standpunt van het Verenigd Koninkrijk*

20. Het Verenigd Koninkrijk verzoekt om nietigverklaring van het bestreden besluit krachtens artikel 35, lid 6, EU en stelt daarbij schending van wezenlijke vormvoorschriften en/of schending van het Verdrag. Zijn uitgangspunt is met name dat het voornoemde besluit geen ontwikkeling van het gemeenschappelijk visumbeleid vormt, maar een maatregel op het gebied van politiële samenwerking, wat onder meer blijkt uit de rechtsgrondslag die de Raad voor de vaststelling van dat besluit heeft gekozen.

21. Volgens de rechtspraak van het Hof geldt inderdaad dat, zo het bestreden besluit als een ontwikkeling van het Schengen-acquis inzake visa dient te worden gekwalificeerd, het Verenigd Koninkrijk geen enkel recht zou hebben gehad om aan de vaststelling ervan

deel te nemen. Nu deze mogelijkheid evenwel moet worden uitgesloten, had het Verenigd Koninkrijk, dat deelneemt aan de politiële samenwerking, toestemming moeten krijgen om aan de vaststelling van die handeling deel te nemen.

22. De Commissie heeft in haar oorspronkelijke voorstel voor een besluit zelf erkend dat het Verenigd Koninkrijk gerechtigd was, om redenen die verband houden met de voorkoming en bestrijding van terrorisme en andere ernstige strafbare feiten deel te nemen aan de regeling voor toegang tot het VIS.

23. Volgens de rechtspraak van het Hof dient, om uit te maken binnen welk gebied van de Schengen-samenwerking het bestreden besluit valt, te worden gekeken naar het doel en de inhoud ervan. Noch het doel noch de inhoud van dat besluit heeft echter iets van doen met het visumbeleid, aangezien het enige doel ervan een efficiëntere bestrijding van een aantal vormen van criminaliteit is.

24. De keuze van de Raad om het bestreden besluit aan te merken als een ontwikkeling van de Schengen-samenwerking inzake visa getuigt van een fundamentele tegenstrijdigheid: de Raad kon namelijk niet de artikelen van titel VI EU, die de politiële samenwerking betreffen, als rechtsgrondslag gebruiken en tegelijk het besluit met het oog op de vaststelling ervan kwalificeren als een maatregel inzake visumbeleid. Viel het bestreden besluit werkelijk onder het visumbeleid, dan had de rechtsgrondslag ervan binnen titel IV van het derde deel van het EG-Verdrag moeten worden gezocht.

25. Het Verenigd Koninkrijk erkent ten slotte dat, zo zijn standpunt werd gevolgd, dat tot problemen zou kunnen leiden voor de deelname van IJsland, Noorwegen en Zwitserland aan het bij het bestreden besluit ingevoerde systeem. Die landen nemen namelijk wel deel aan de Schengen-samenwerking inzake visa, maar niet aan de politiële samenwerking. Evenwel kunnen de eventuele gevolgen van de juridische kwalificatie van het bestreden besluit voor derde landen niets veranderen aan het feit dat de kwalificatie zelf noodzakelijkerwijs objectief is. Voorts is deze lidstaat absoluut voorstander van en staat hij open voor het zoeken van een oplossing om de deelname van deze derde staten aan het systeem in elk geval mogelijk te maken.

B — *Standpunt van de Raad*

26. De Raad betwist de argumenten van het Verenigd Koninkrijk in hun geheel.

27. Inleidend moet erop worden gewezen dat het Verenigd Koninkrijk binnen het thans

geldende rechtskader al de mogelijkheid heeft om tot de in het VIS opgeslagen gegevens toegang te krijgen, namelijk op basis van kaderbesluit 2006/960/JBZ. [10] Het enige verschil is dat in het huidige systeem die toegang indirect is, terwijl het Verenigd Koninkrijk door deelname aan het bestreden besluit rechtstreekse toegang wil verkrijgen.

28. De Raad kritiseert het argument van het Verenigd Koninkrijk dat het bestreden besluit op een incoherente wijze is vastgesteld. Het feit dat de rechtsgrondslag van de maatregel zich in titel VI EU bevindt, en niet in titel IV EG, is namelijk niet van belang om uit te maken of het bestreden besluit al dan niet een ontwikkeling van het Schengen-acquis op het gebied van het visumbeleid is. Geen enkele bepaling verlangt immers een noodzakelijk verband tussen de keuze van de rechtsgrondslag en het gebied van het Schengen-acquis waarbinnen een bepaalde maatregel valt.

29. Het doel van het bestreden besluit bestaat precies erin, de regeling van het VIS aan te vullen met een aantal specifieke regels voor de toegang tot de visumdatabank, teneinde misdrijven te voorkomen en te bestrijden. Bijgevolg is de rechtsgrondslag juist gekozen, aangezien artikel 30, lid 1, sub b, EU voorziet in een samenwerking die „de verzameling, opslag, verwerking, analyse en uitwisseling van relevante informatie […], met name via Europol" omvat.

30. De door het Verenigd Koninkrijk voorgestane benadering, volgens dewelke de enige criteria ter vaststelling of een bepaling binnen een bepaald gebied van het Schengen-acquis valt, het doel en de inhoud van die bepaling zijn, kan niet worden gevolgd. De desbetreffende rechtspraak van het Hof verlangt geen dergelijke uniforme benadering. Evenwel dient niet alleen rekening te worden gehouden met de inhoud en het doel van de handeling, maar ook met het criterium van de samenhang van het Schengen-acquis. Dat criterium wordt bijvoorbeeld in besluit 2000/365 op de voorgrond geplaatst.

31. Het bestreden besluit is zowel functioneel als materieel gerelateerd aan de VIS-verordening. Dat de rechtsgrondslag van het bestreden besluit verschilt van die van de VIS-verordening heeft geen weerslag op de mogelijkheid om de betrokken maatregel als een ontwikkeling van en een aanvulling op de VIS-verordening aan te merken. Het is juist dat het bestreden besluit op zich beschouwd niet kan worden geacht gerelateerd te zijn aan de Schengen-overeenkomsten; van belang is evenwel dat dit besluit objectief verband houdt met de bepalingen betreffende het VIS.

10 — Kaderbesluit van de Raad van 18 december 2006 betreffende de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de rechtshandhavingsautoriteiten van de lidstaten van de Europese Unie (PB L 386, blz. 89).

Voorts mag niet uit het oog worden verloren dat het VIS, anders dan het Verenigd Koninkrijk het lijkt te willen voorstellen, geen systeem met twee verschillende doelen — het beheer van het visumbeleid en de voorkoming en bestraffing van criminele activiteiten — is. Het VIS heeft één enkel hoofddoel, namelijk de uitwisseling van informatie over visa voor binnenkomst mogelijk maken tussen de nationale autoriteiten die over immigratie en controle op de binnenkomst gaan. De mogelijkheid om voor politiële doeleinden tot een dergelijk systeem toegang te verkrijgen moet als volstrekt secundair en bijkomstig ten opzichte van het hoofddoel worden beschouwd. Het is overigens betekenisvol dat die toegang voor politiële doeleinden uitsluitend een toegang voor raadpleging is, zonder mogelijkheid om gegevens in het VIS in te voeren of te wijzigen.

32. Werd het standpunt van het Verenigd Koninkrijk gevolgd, dan zouden IJsland, Noorwegen en Zwitserland van de werkingssfeer van het bestreden besluit zijn uitgesloten. Dat zou tot het paradoxale resultaat leiden dat deze derde staten, hoewel zij op volwaardige wijze aan het beheer en het gebruik van het VIS deelnemen, daartoe geen toegang zouden krijgen met het oog op het voorkomen en bestraffen van misdrijven. In dit opzicht zouden deze staten zich in een nadelige positie bevinden in vergelijking met staten (het Verenigd Koninkrijk en Ierland) die niet aan het VIS deelnemen.

C — *Standpunt van de Commissie en van het Koninkrijk Spanje*

33. De Commissie is in de zaak tussengekomen aan de zijde van de Raad en schaart zich achter diens argumenten. In het bijzonder benadrukt zij het beginsel van de samenhang van het Schengen-acquis en de onmogelijkheid om het VIS als een systeem met een dubbel doel te beschouwen.

34. Met betrekking tot haar oorspronkelijke voorstel, dat later tot de vaststelling van het bestreden besluit heeft geleid, preciseert de Commissie dat dit voorstel niet voorzag in de mogelijkheid van een integrale toepassing ervan op het Verenigd Koninkrijk: voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland was namelijk alleen in een indirecte toegang voorzien.

35. Het Koninkrijk Spanje, dat enkel mondelinge opmerkingen heeft geformuleerd, stelt eveneens dat de Raad een juist standpunt heeft ingenomen. Ook al werd het bestreden besluit enkel aan de criteria van de inhoud en het doel getoetst, dan nog zou het volgens deze lidstaat als een ontwikkeling van het Schengen-acquis kunnen worden aangemerkt, aangezien de inhoud en het doel ervan louter zien op een aantal voorwaarden inzake toegang tot een databank die, zoals algemeen wordt erkend, valt binnen een gebied van de nauwere Schengen-samenwerking waaraan het Verenigd Koninkrijk niet deelneemt.

V — Beoordeling

A — *Inleidende opmerkingen*

1. Verzoek van het Verenigd Koninkrijk

36. Het Verenigd Koninkrijk heeft zijn aan het Hof gerichte verzoek op een ongebruikelijke wijze geformuleerd. Enerzijds verzoekt deze lidstaat namelijk om nietigverklaring van het bestreden besluit. Anderzijds vraagt hij het Hof de bepalingen ervan te handhaven, behalve die welke het Verenigd Koninkrijk van deelname aan de in het besluit vervatte regeling voor toegang tot het VIS uitsluiten.

37. Formeel beschouwd, kan het tweede onderdeel van het verzoek van het Verenigd Koninkrijk waarschijnlijk worden begrepen als een verzoek in de zin van artikel 231 EG om bepaalde gevolgen van het bestreden besluit te handhaven totdat de wetgever een nieuw besluit heeft vastgesteld.

38. Ter terechtzitting heeft het Verenigd Koninkrijk betoogd dat zijn verzoek om een aantal gevolgen van het besluit te handhaven, in werkelijkheid aldus moet worden begrepen dat het betrekking heeft op het bestreden besluit in zijn geheel. Die handhaving zou dus enkel tot doel hebben de ongewijzigde voortzetting van het bestaande systeem mogelijk te maken totdat de Raad een nieuw besluit heeft vastgesteld.

39. Ik wijs erop dat hetgeen het Verenigd Koninkrijk in zijn verzoekschrift vraagt (zie in het bijzonder punt 116, sub b) niet helemaal consistent is met hetgeen het ter terechtzitting heeft betoogd. In het verzoekschrift wordt het verzoek om handhaving van de bepalingen van het bestreden besluit namelijk uitdrukkelijk beperkt tot de onderdelen daarvan die het Verenigd Koninkrijk niet van toegang tot het VIS voor politiële doeleinden uitsluiten, zodat deze lidstaat in werkelijkheid voorlopig om rechtstreekse toegang tot die databank lijkt te verzoeken. Zoals gezegd, heeft het Verenigd Koninkrijk ter terechtzitting daarentegen erkend dat zijn politieautoriteiten ook in geval van nietigverklaring eerst na de vaststelling van een nieuw besluit rechtstreekse toegang tot de visumdatabank zouden kunnen krijgen.

40. Mijns inziens betreft het hier evenwel een relatief secundair punt. In casu is namelijk niet voldaan aan de vereiste objectieve voorwaarden om het bestreden besluit slechts gedeeltelijk nietig te verklaren, en bijgevolg evenmin aan de voorwaarden om slechts bepaalde onderdelen daarvan voorlopig te handhaven.

41. Overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Hof is de gedeeltelijke nietigverklaring van een handeling immers alleen mogelijk wanneer de onderdelen waarvan nietigverklaring wordt gevorderd, kunnen worden „gescheiden" van de rest van de handeling

en op voorwaarde dat de gedeeltelijke nietigverklaring niet de kern van die handeling wijzigt. [11]

42. In casu betreffen de door het Verenigd Koninkrijk gekritiseerde gebreken evenwel niet slechts een specifiek onderdeel van het bestreden besluit, maar dat besluit in zijn geheel. Bij de beslissing om bepaalde lidstaten al dan niet te laten deelnemen aan de vaststelling van een handeling gaat het duidelijk niet om een onderdeel van die handeling dat gemakkelijk van de rest ervan kan worden gescheiden. Het is immers evident dat, zo het Verenigd Koninkrijk en Ierland het recht hadden gehad om aan de vaststelling van het bestreden besluit deel te nemen, zij het recht/de plicht hadden gehad om hun standpunt kenbaar te maken en te stemmen over de maatregel in zijn geheel. Zoals de Raad in zijn schriftelijke opmerkingen terecht heeft benadrukt, zou bij een eventuele onrechtmatigheid van deze aard het volledige bestreden besluit moeten worden heroverwogen. De wetgever van de Unie zou, met andere woorden, alles moeten overdoen.

43. Voor het geval dat het Verenigd Koninkrijk in zijn argumenten zou worden gevolgd, zou het Hof uitsluitend kunnen beslissen, het bestreden besluit volledig nietig te verklaren.

11 — Arrest van 11 december 2008, Commissie/Département du Loiret (C-295/07 P, Jurispr. blz. I-9363, punten 105-106 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

2. Oorspronkelijk voorstel van de Commissie

44. Zoals gezegd, betoogt het Verenigd Koninkrijk dat het oorspronkelijk door de Commissie geformuleerde voorstel voor het bestreden besluit in een mogelijkheid van toegang tot informatie voorzag ten gunste van de politieautoriteiten van het Verenigd Koninkrijk. Volgens hem bewijst dit dat zijn standpunt juist is, aangezien daardoor wordt bevestigd dat het bestreden besluit niet als een ontwikkeling van het Schengen-acquis inzake visa kan worden beschouwd.

45. In dit verband wijs ik eerst en vooral erop dat het onderzoek van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie, zelfs al zou dat nuttige gegevens ter verduidelijking van de specifieke omstandigheden van het geval kunnen opleveren, hoe dan ook irrelevant is om uit te maken of het bestreden besluit mogelijkerwijs onrechtmatig is.

46. Het belangrijkste in aanmerking te nemen punt betreft evenwel iets anders. Aan het voorstel van de Commissie lag een volledig andere benaderingswijze ten grondslag dan aan het bestreden besluit. Dat voorstel voorzag namelijk niet alleen in de rechtstreekse toegang van de politieautoriteiten van de Schengen-staten tot het VIS, maar ook in de samenvoeging van de databanken van de aan het VIS deelnemende staten en van die van de niet aan het VIS deelnemende staten (Verenigd Koninkrijk en Ierland). Het is bijgevolg volstrekt logisch dat dit voorstel ervan uitging dat ook het Verenigd Koninkrijk aan

de goedkeuring daarvan moest deelnemen, aangezien het van zijn kant toegang tot zijn eigen visumdatabank had moeten verlenen.

47. Voorts zij erop gewezen dat ook het oorspronkelijke voorstel van de Commissie voor de niet aan het VIS deelnemende lidstaten geen mogelijkheid van rechtstreekse toegang tot die databank inhield. Artikel 6 van het voorstel voorzag namelijk in een regeling voor indirecte toegang, gebaseerd op een verzoek via de autoriteiten van een van de aan het VIS deelnemende staten.

48. In het bestreden besluit worden de aanvankelijk in het voorstel van de Commissie vervatte ambities bij wijze van spreken teruggeschroefd. Het bestreden besluit is namelijk een maatregel die enkel ziet op de toegang tot het VIS voor activiteiten die verband houden met het onderzoek en de strafrechtelijke bestraffing van misdrijven, en bevat geen bepalingen over gegevensuitwisseling tussen de staten die aan het VIS deelnemen en die welke niet daaraan deelnemen.

49. Al bij al levert het onderzoek van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie mijns inziens geen informatie op die bij de beslissing over de rechtmatigheid van het bestreden besluit doorslaggevend kan zijn.

B — *Kwalificatie van het bestreden besluit*

50. Het probleem dat het Hof in de onderhavige zaak moet oplossen bestaat uitsluitend erin, uit te maken of het bestreden besluit al dan niet kan worden aangemerkt als een besluit dat het Schengen-acquis inzake visa ontwikkelt.

51. Partijen zijn het erover eens dat bij een bevestigend antwoord het Verenigd Koninkrijk terecht van de vaststelling van het bestreden besluit is uitgesloten. Het Hof heeft in zijn rechtspraak immers eenduidig vastgesteld dat deelname aan een maatregel die binnen een gebied van het Schengen-acquis valt, is voorbehouden aan de lidstaten die aan dat gebied deelnemen. Het Hof is tot die vaststelling gekomen in twee arresten van 18 december 2007 die eveneens zaken betroffen waarin het Verenigd Koninkrijk en de Raad tegenover elkaar stonden. [12]

52. In die arresten heeft het Hof de criteria voor de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling van de Unie *naar analogie* gebruikt om te bepalen of een maatregel al dan niet verband hield met het Schengen-acquis. Het Hof heeft met name uiteengezet dat „de kwalificatie van een gemeenschapshandeling als voorstel of initiatief voortbouwend op het Schengenacquis […] moet berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar

12 — Arresten van 18 december 2007, Verenigd Koninkrijk/Raad, C-77/05 (Jurispr. blz. I-11459, punt 62), en C-137/05 (Jurispr. blz. I-11593, punt 50).

zijn. Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de handeling." [13]

53. Zo in de onderhavige zaak enkel rekening diende te worden gehouden met het doel van het bestreden besluit, zou het Verenigd Koninkrijk de gevraagde nietigverklaring waarschijnlijk verkrijgen. Zoals ook de door de Raad gekozen rechtsgrondslag (bestaande, zoals reeds uiteengezet, uit de bepalingen van titel VI EU) bevestigt, streeft het besluit namelijk een doel na dat zonder twijfel typisch is voor handelingen inzake politiële samenwerking. Dit wordt door de Raad zelf erkend.

54. Anders en in zekere mate minder duidelijk is evenwel de discussie over de inhoud van de handeling. Nu het bestreden besluit inhoudelijk bestaat uit een reeks bepalingen die toegang tot het VIS voor politiële doeleinden mogelijk maken, zou ervan kunnen worden uitgegaan dat ook het criterium inzake de inhoud van de maatregel pleit voor de kwalificatie ervan als een maatregel die binnen de werkingssfeer van titel VI EU valt.

55. In de praktijk ziet het bestreden besluit evenwel niet *in het algemeen* op de uitwisseling van persoonsgegevens voor politiële doeleinden. [14] Dat besluit regelt integendeel de voorwaarden waaronder uitzonderlijk en in specifieke omstandigheden voor politiële doeleinden toegang kan worden verkregen tot een databank (het VIS) die niet voor een dergelijk doel is opgezet. Alle partijen zijn het erover eens dat het normale en overwegende gebruik van het VIS verband houdt met de grenscontroles en het toezicht op de binnenkomsten, en niet met het voorkomen of bestraffen van misdrijven. Met andere woorden heeft de wetgever ervoor geopteerd om het bestreden besluit op te vatten als een gewone *maatregel inzake beheer van het VIS,* die het mogelijk maakt om dat systeem in een aantal gevallen voor andere doeleinden te gebruiken dan die waarvoor het normaal gesproken kan worden aangewend.

56. Bijgevolg bestaat de inhoud van het bestreden besluit veeleer uit een geheel van maatregelen inzake het beheer van het VIS — dat wil zeggen een op grond van titel IV EG in het leven geroepen visumdatabank die behoort tot een gebied van de nauwere Schengen-samenwerking waaraan het Verenigd Koninkrijk niet deelneemt — dan uit een reeks bepalingen die een politiële samenwerking beogen tot stand te brengen.

57. Het probleem of het bestreden besluit al dan niet als een ontwikkeling van het

13 — Arrest Verenigd Koninkrijk/Raad, C-77/05, aangehaald in voetnoot 12 (punt 77). Het Hof heeft daarin verwezen naar een aantal „klassieke" arresten inzake de keuze van de rechtsgrondslag: arresten van 11 juni 1991, Commissie/Raad, „Titaandioxide-arrest" (C-300/89, Jurispr. blz. I-2867, punt 10); 13 september 2005, Commissie/Raad (C-176/03, Jurispr. blz. I-7879, punt 45), en 23 oktober 2007, Commissie/Raad (C-440/05, Jurispr. blz. I-9097, punt 61).

14 — Zoals gezegd, bestond een systeem met een dergelijk doel al — het werd ingesteld bij besluit 2006/960/JBZ (zie supra, voetnoot 10). Zoals uiteengezet is de toegang tot informatie op basis van dat systeem evenwel indirect, en niet rechtstreeks zoals in het bestreden besluit.

Schengen-acquis inzake visa kan worden gekwalificeerd, kan dus niet door analoge toepassing van de criteria voor de vaststelling van de rechtsgrondslag van een handeling worden opgelost.

58. Bovendien volstaat mijns inziens een afzonderlijk en abstract onderzoek van het doel en de inhoud van het besluit in de regel niet, wanneer de vraag niet ziet op de keuze van de rechtsgrondslag maar, zoals hier, op het verband met het Schengen-acquis.

59. In de eerste plaats moet namelijk erop worden gewezen dat het Hof, zoals uiteengezet, in dit verband niet zonder meer aan zijn rechtspraak over de keuze van de rechtsgrondslag heeft gerefereerd. Het Hof heeft integendeel uitdrukkelijk uiteengezet dat de criteria van die rechtspraak *naar analogie* worden toegepast. Het is dus niet zeker dat dezelfde werkwijze moet worden gevolgd.

60. In de tweede plaats bevestigt ook de rechtspraak inzake de keuze van de rechtsgrondslag niet dat *uitsluitend* aan de inhoud en het doel van de handeling moet worden gerefereerd. In die rechtspraak heet het integendeel dat objectieve gegevens in aanmerking moeten worden genomen die rechterlijke toetsing van de keuzes van de wetgever mogelijk maken. Tot die objectieve gegevens behoren typisch de inhoud en het doel, die door het Hof dikwijls worden genoemd. Deze zijn echter geenszins de enige mogelijke gegevens waarmee rekening moet worden gehouden. [15]

61. Mijns inziens moet in het onderhavige geval nog een ander objectief gegeven in aanmerking worden genomen. Zoals gezegd, heeft het betrokken besluit *uit materieel oogpunt* betrekking op een databank (het VIS) die is opgezet in het kader van de Schengen-samenwerking op een gebied (dat van de visa) waaraan het Verenigd Koninkrijk niet deelneemt. Dit gegeven wijst zonder enige twijfel op een nauw verband tussen het bestreden besluit en de Schengen-samenwerking inzake visa.

62. In de derde plaats heeft het Hof eraan herinnerd dat een bepaling nooit afzonderlijk, maar altijd in haar specifieke context moet worden uitgelegd — wat overigens vaste rechtspraak is. [16]

63. In de vierde plaats, ten slotte, noopt de bijzondere aard van de Schengen-samenwerking, als nauwere samenwerking waarbij slechts een deel van de lidstaten van de Unie is betrokken, ertoe, rekening te houden met een verder beginsel, namelijk dat van de integriteit en de samenhang van het

15 — Zie bijvoorbeeld arrest van 26 maart 1987, Commissie/Raad (45/86, Jurispr. blz. 1493, punt 11); „Titaandioxide-arrest", aangehaald in voetnoot 13 (punt 10), en arrest van 12 november 1996, Verenigd Koninkrijk/Raad (C-84/94, Jurispr. blz. I-5755, punt 25). Zie ook advies 2/00 van 6 december 2001 (Jurispr. blz. I-9713, punt 22).

16 — Arrest Verenigd Koninkrijk/Raad, C-77/05, aangehaald in voetnoot 12 (punt 55).

Schengen-acquis. [17] Dit beginsel wordt met name weergegeven in de tweede overweging van de considerans van voormeld besluit 2000/365. [18]

64. Zonder zich weliswaar uitdrukkelijk over dit punt te hebben uitgesproken, heeft ook het Hof rekening gehouden met de noodzaak, te voorkomen dat het Schengen-acquis versplintert en wezenlijk wordt gewijzigd doordat al te „gemakkelijke" vormen van deelname door lidstaten worden toegestaan die niet integraal aan de Schengen-samenwerking deelnemen. In het bijzonder heeft het Hof uiteengezet dat de maatregelen ter ontwikkeling van het Schengen-acquis „in overeenstemming [moeten] zijn met de bepalingen waarvan zij een uitwerking of ontwikkeling zijn, zodat de aanvaarding van zowel die bepalingen als de daaraan ten grondslag liggende beginselen, daarvoor een vereiste is". [19]

65. De zojuist aangehaalde passage ziet niet op eenzelfde situatie als de onderhavige. In die zaak ging het Hof immers ervan uit dat de te beoordelen maatregel zonder twijfel een ontwikkeling van het Schengen-acquis vormde, terwijl in de onderhavige zaak die kwalificatie precies het voorwerp van de discussie is.

Het citaat toont mijns inziens evenwel goed de noodzaak, te voorkomen dat het Schengen-acquis aldus wordt uitgelegd dat uiteindelijk de strekking en de kenmerken ervan schijnbaar oppervlakkig, maar in werkelijkheid aanzienlijk worden gewijzigd. [20]

66. Naar mijn mening noopt het beginsel van de integriteit en de samenhang van het Schengen-acquis in het algemeen ertoe, *iedere maatregel die zonder dat acquis niet concreet zou kunnen bestaan* als een ontwikkeling van dat acquis te beschouwen. In de onderhavige zaak veronderstelt de toegang tot de in het VIS opgeslagen gegevens vanzelfsprekend dat dit systeem, waarvan de grondslag uitsluitend de Schengen-samenwerking inzake visa is, bestaat.

67. Bijgevolg leidt het beginsel van de integriteit en de samenhang tot de vaststelling dat het bestreden besluit een ontwikkeling van het Schengen-acquis inzake visa is.

68. Daarmee bevinden wij ons dus in een situatie waarin de toepassing van verschillende uitleggingscriteria twee tegengestelde resultaten oplevert. Enerzijds pleit het onderzoek van het doel van het bestreden besluit voor de kwalificatie ervan als een „normale"

17 — Zie over dit beginsel in het algemeen de conclusie van advocaat-generaal Trstenjak van 10 juli 2007 bij arrest Verenigd Koninkrijk/Raad (C-137/05, aangehaald in voetnoot 12, punten 108-112 van de conclusie).

18 — In die overweging van de considerans heet het met name dat „het Schengen-acquis is opgevat en functioneert als een samenhangend geheel dat ten volle moet worden aanvaard en toegepast door alle staten die het beginsel van de afschaffing van personencontroles aan hun gemeenschappelijke grenzen onderschrijven".

19 — Arrest Verenigd Koninkrijk/Raad, C-77/05, aangehaald in voetnoot 12 (punt 61).

20 — Zie over de aard van het begrip samenhang in het kader van het juridische debat mijn conclusie van 5 maart 2009 bij het arrest van 11 juni 2009, X (C-429/07, Jurispr. blz. I-4833, punt 28 en voetnoot 6 van de conclusie).

maatregel inzake politiële samenwerking. Anderzijds leidt de toepassing van het beginsel van de integriteit en de samenhang van het Schengen-acquis integendeel tot de kwalificatie ervan als een maatregel ter ontwikkeling van de nauwere samenwerking inzake visa, en dus van het Schengen-acquis zelf. Het onderzoek van de inhoud van het bestreden besluit van zijn kant kan, zoals uiteengezet, zowel tot de ene als tot de andere kwalificatie leiden.

69. Bijgevolg dient een criterium te worden gevonden op grond waarvan aan een van beide zienswijzen voorrang kan worden gegeven.

70. Als gevolg van de specifieke situatie in het onderhavige geval is het mijns inziens niet mogelijk, naar analogie de criteria toe te passen die in de rechtspraak van het Hof ter zake van de keuze van de rechtsgrondslag zijn geformuleerd voor gevallen waarin onzekerheid tussen twee mogelijke benaderingen bestaat.

71. Ten eerste kan immers geen toepassing worden gegeven aan het beginsel dat wanneer er meerdere mogelijke rechtsgrondslagen voor een handeling van de Unie zijn, de grondslag moet worden gekozen die in overeenstemming is met het nagestreefde hoofddoel. [21] Dat beginsel kan namelijk alleen worden toegepast — zoals overigens duidelijk uit de formulering ervan door het Hof blijkt — wanneer er sprake is van meerdere mogelijke rechtsgrondslagen omdat de te kwalificeren regel meerdere doelen nastreeft. In het onderhavige geval is het probleem niet zozeer dat er verschillende *doelen* zijn, maar wel dat twee verschillende *criteria* voor de juridische kwalificatie van de regel (enerzijds dat van het doel en anderzijds dat van de integriteit en de samenhang van het Schengen-acquis) tot een tegengesteld resultaat leiden.

72. Ten tweede is het evenmin mogelijk toepassing te geven aan het beginsel volgens hetwelk een maatregel op twee verschillende rechtsgrondslagen kan worden gebaseerd — dat in de rechtspraak van het Hof overigens als een uitzondering wordt beschouwd. [22] In het onderhavige geval leidt de toepassing van de twee voornoemde criteria namelijk tot twee onderling onverenigbare resultaten. Het is inderdaad niet denkbaar dat een handeling tegelijk kan worden vastgesteld als een gewone maatregel inzake politiële samenwerking en als een maatregel ter ontwikkeling van het Schengen-acquis inzake visa. Het gaat immers om twee situaties die per definitie twee verschillende groepen staten betreffen (de lidstaten van de Unie in het eerste geval, een deel van de staten van de Unie en een aantal derde staten in het tweede geval).

21 — Zie arrest van 20 mei 2008, Commissie/Raad (C-91/05, Jurispr. blz. I-3651, punt 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

22 — Zie bijvoorbeeld arresten van 11 september 2003, Commissie/Raad (C-211/01, Jurispr. blz. I-8913, punt 40), en 10 januari 2006, Commissie/Raad (C-94/03, Jurispr. blz. I-1, punt 36).

73. Mijns inziens moet een oplossing voor het probleem worden gevonden door te verwijzen, om zo te zeggen, naar het „specifieke gewicht" van de conflicterende criteria. Het gaat om criteria die in beginsel even belangrijk en gelijkwaardig zijn, maar die hiërarchisch kunnen worden gerangschikt, waarbij op grond van de specifieke omstandigheden van elk concreet geval het ene als prevalent ten opzichte van het andere wordt beschouwd. De te volgen logica is in feite dezelfde als die welke het Hof volgt om de rechtsgrondslag van een handeling vast te stellen die uit twee verschillende componenten bestaat. In dergelijke gevallen moet de rechtsgrondslag worden gebruikt die verband houdt met de hoofdcomponent. In ons geval moet voorrang worden gegeven aan dat van beide criteria hetwelk in de specifieke omstandigheden, gelet op de inhoud van de in geding zijnde handeling, het meest geschikt lijkt.

74. In deze zaak berust het doelcriterium op de „politiële" functie van het bestreden besluit. Het criterium van de integriteit en de samenhang van het Schengen-acquis verwijst daarentegen naar de materiële aspecten van de handeling in kwestie, die ziet op het gebruik van een databank (het VIS) die is opgezet met het oog op visabeheer.

75. Mijns inziens is in het concrete geval dat het Hof thans ter beoordeling wordt voorgelegd het gewicht van de „Schengen-component", dat wil zeggen van de VIS-databank, groter dan dat van de „component politiële samenwerking", die zowel bijkomstig ten opzichte van de eerste als daarvan afhankelijk is. Dit valt te verklaren door het feit dat het bestreden besluit volgens de zienswijze van de wetgever in de eerste plaats een maatregel inzake het beheer van de VIS-databank is. Met andere woorden bestaat de inhoud van het bestreden besluit niet alleen uit een geheel van regels ter voorkoming en bestraffing van misdrijven, maar ook en vooral uit een geheel van regels met betrekking tot de raadpleging van het VIS.

76. In dit verband mag niet worden voorbijgegaan aan het feit dat het Verenigd Koninkrijk — zoals het zelf ter terechtzitting heeft erkend — bij de huidige stand van zaken, ook al werd hem de mogelijkheid verleend, het VIS niet rechtstreeks zou kunnen raadplegen. Deze lidstaat beschikt immers niet over de nodige infrastructuur (de „fysieke" verbinding met het VIS). Die infrastructuur kan zeker niet op grond van het bestreden besluit worden aangelegd, aangezien dat geen technische bepalingen bevat, wat bevestigt dat het bijkomstig is ten opzichte van het geheel van regels dat het VIS beheerst, hetwelk op de grondslag van titel IV EG is vastgesteld.

77. Zoals de Raad in zijn schriftelijke opmerkingen meermaals heeft benadrukt, zou de kwalificatie van het bestreden besluit als een „normale" maatregel inzake politiële samenwerking tot het paradoxale resultaat leiden dat ter voorkoming en vervolging van een aantal bijzonder ernstige misdrijven toegang tot het VIS wordt verleend aan landen die niet aan het beheer van die databank bijdragen (het Verenigd Koninkrijk en Ierland), terwijl die toegang wordt geweigerd aan landen

die wél aan het beheer en de financiering van het VIS bijdragen (Zwitserland, Noorwegen en IJsland), dat zij dagelijks gebruiken voor hun „gewone" doeleinden (dat wil zeggen, hoofdzakelijk, grenscontroles).

78. Het Verenigd Koninkrijk tracht het bestreden besluit als een maatregel voor informatie-uitwisseling voor te stellen en betoogt dat, zo het Verenigd Koninkrijk en Ierland daaraan konden deelnemen, zij hun gegevens over visa ter beschikking zouden stellen. Mijns inziens geeft deze redenering evenwel blijk van een verkeerde zienswijze. Zij zou juist zijn, indien het bestreden besluit door de wetgever daadwerkelijk overeenkomstig het oorspronkelijke voorstel van de Commissie als een maatregel inzake gegevensuitwisseling was opgevat. Nu echter het bestreden besluit, zoals uiteengezet, in werkelijkheid slechts een maatregel inzake het beheer en de organisatie van de VIS-databank is, is mijns inziens de benadering waarbij het recht tot goedkeuring van een dergelijke maatregel wordt beperkt tot degenen die de betrokken databank hebben gecreëerd en beheren, correcter.

79. Het is uiteraard hoogst wenselijk, althans voor een aantal doeleinden te komen tot een samenvoeging van de informatie inzake visa die enerzijds in het VIS en anderzijds in de overeenkomstige databanken van het Verenigd Koninkrijk en Ierland is vervat. Dit is evenwel slechts mogelijk vanuit een volledig ander perspectief dan dat van het bestreden besluit, namelijk door middel van een maatregel die specifiek ziet op de samenvoeging of de uitwisseling van dergelijke gegevens.

C — *Door de Raad gekozen rechtsgrondslag*

80. Tot slot blijft er nog één probleem over dat niet kan worden genegeerd en misschien wel het delicaatste en moeilijkste punt in de onderhavige zaak vormt. Ik heb het over de mogelijke rol die moet worden toegekend aan de rechtsgrondslag die de Raad heeft gebruikt om de handeling in kwestie vast te stellen.

81. Zoals uiteengezet bij de samenvatting van de argumenten van partijen, benadrukt het Verenigd Koninkrijk in het bijzonder het feit dat het gebruik van een op titel VI EU gebaseerde rechtsgrondslag betekent dat het bestreden besluit geen ontwikkeling van het Schengen-acquis inzake visa vormt, maar een maatregel inzake politiële samenwerking, tot deelname waaraan het Verenigd Koninkrijk bijgevolg had moeten worden toegelaten.

82. Bij het in het vorige punt weergegeven argument wordt in wezen ervan uitgegaan dat

het feit dat een besluit op titel VI EU berust, onverenigbaar is met de kwalificatie daarvan als een ontwikkeling van het Schengen-acquis inzake visa.

83. Evenwel mag niet uit het oog worden verloren dat het Schengen-acquis ook maatregelen omvat die de politiële samenwerking betreffen. [23] Het is juist dat het Verenigd Koninkrijk — althans gedeeltelijk — aan dat gebied van de Schengen-samenwerking deelneemt, in tegenstelling tot wat bij visa het geval is. [24] Dat toont echter aan dat een politiemaatregel op zich binnen de Schengen-samenwerking kan vallen, en dat in beginsel niets in de weg staat aan de kwalificatie van een op titel VI EU gebaseerde maatregel als een onder het Schengen-acquis vallende maatregel.

84. Het feit dat de rechtsgrondslag van het bestreden besluit door de artikelen 30 EU en 34 EU wordt gevormd, sluit dus niet uit dat dit besluit een ontwikkeling van het Schengen-acquis is.

23 — Zie bijvoorbeeld de artikelen 39 e.v. van de Schengen-uitvoeringsovereenkomst (PB 2000, L 239, blz. 1).

24 — Zie artikel 1 van voormeld besluit 2000/365.

85. Het Verenigd Koninkrijk betwist echter dat het bestreden besluit kan worden aangemerkt als *een ontwikkeling van het Schengen-acquis inzake visa*, niet dat het kan worden beschouwd als een ontwikkeling van het Schengen-acquis in het algemeen. Dienaangaande wijs ik op grond van mijn hoger uiteengezette overwegingen evenwel erop dat het feit dat met de maatregel een „politiedoel" wordt nagestreefd, niets eraan verandert dat het inhoudelijk wezenlijk gaat om een besluit inzake de procedure voor beheer van het VIS.

86. Voorts moet voor ogen worden gehouden dat het Verenigd Koninkrijk ook aan de Schengen-maatregelen inzake politiële samenwerking niet automatisch deelneemt. Zijn deelname is beperkt tot de gevallen waarin uitdrukkelijk in die deelname is voorzien.

87. Naar mijn mening heeft de Raad met zijn keuze om het bestreden besluit tegelijk aan te merken als een maatregel ter ontwikkeling van het Schengen-acquis inzake visa en als een handeling gebaseerd op titel VI EU, bijgevolg een juiste — zij het atypische — keuze gemaakt. Het bestreden besluit is een onder de Schengen-samenwerking vallende maatregel, waarvan de rechtsgrondslag wordt gevormd door de regels van de Unie inzake politiële samenwerking. Aangezien het bestreden besluit echter een handeling vormt die het beheer van het VIS betreft, wordt het door de „VIS-landen" vastgesteld. Het beroep van het Verenigd Koninkrijk moet mijns inziens dan ook worden verworpen.

88. Ten slotte wil ik de aandacht vestigen op een belangrijk aspect, te weten de zeer bijzondere aard van de onderhavige zaak. Zo het beroep van het Verenigd Koninkrijk door het Hof wordt verworpen, betekent dat geenszins dat het belang van de rol die de rechtsgrondslag in het Unierecht toekomt, ter discussie wordt gesteld. Het is duidelijk dat in beginsel de aanwijzing van de rechtsgrondslag van een handeling bepaalt volgens welke procedure zij moet worden vastgesteld. Evenwel moet ervan worden uitgegaan dat de nauwere Schengen-samenwerking een soort parallel geheel van regels binnen het recht van de Unie vormt. De bepalingen van het Unierecht zijn in het kader van de Schengen-samenwerking altijd van toepassing, met als enige beperking (die zich in de onderhavige zaak heeft voorgedaan) dat in bepaalde gevallen het aantal staten dat aan de besluiten deelneemt niet overeenstemt met het aantal dat voor de „gewone" handelingen van de Unie gebruikelijk is.

VI — Conclusie

89. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging om:

— het beroep te verwerpen;

— het Verenigd Koninkrijk te verwijzen in de kosten;

— te beslissen dat de Commissie en het Koninkrijk Spanje hun eigen kosten zullen dragen.