ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

26 oktober 2010 *

In zaak C-482/08,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 35, lid 6, EU, ingesteld op 6 november 2008,

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door V. Jackson en I. Rao als gemachtigden, bijgestaan door T. Ward, barrister,

verzoeker,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door J. Schutte en R. Szostak als gemachtigden,

verweerder,

* Procestaal: Engels.

ondersteund door:

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door J. M. Rodríguez Cárcamo als gemachtigde,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Wilderspin en B. D. Simon als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënten,

wijst HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (rapporteur) en A. Arabadjiev, kamerpresidenten, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, P. Lindh en T. von Danwitz, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,
griffier: R. Şereş, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 14 april 2010,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 24 juni 2010,

het navolgende

Arrest

1 Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland verzoekt 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 (PB L 218, blz. 129), alsmede om handhaving van de werking van dit besluit, behalve waar de deelneming van deze lidstaat aan de toepassing ervan wordt uitgesloten.

Toepasselijke bepalingen

Protocol tot opneming van het Schengenacquis in het kader van de Europese Unie

2 Volgens artikel 1 van het protocol tot opneming van het Schengenacquis in het kader van de Europese Unie, dat bij het Verdrag van Amsterdam aan het EU-Verdrag en het EG-Verdrag is gehecht (hierna: „Schengenprotocol"), zijn dertien lidstaten van de Europese Unie gemachtigd onderling een nauwere samenwerking aan te gaan binnen de werkingssfeer van het Schengenacquis, zoals gedefinieerd in de bijlage bij dit protocol.

3 Tot het aldus gedefinieerde Schengenacquis behoren met name het akkoord tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, van de Bondsrepubliek Duitsland en van de Franse Republiek betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, ondertekend te Schengen (Luxemburg) op 14 juni 1985 (PB 2000, L 239, blz. 13; hierna: „Schengenakkoord"), alsmede de overeenkomst ter uitvoering van het Schengenakkoord, ondertekend te Schengen op 19 juni 1990 (PB 2000, L 239, blz. 19). Deze twee handelingen vormen tezamen de „Schengenakkoorden".

4 Artikel 4 van het Schengenprotocol luidt:

„Ierland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, die niet door het Schengenacquis 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 Artikel 5, lid 1, van het Schengenprotocol luidt:

„Voorstellen en initiatieven om voort te bouwen op het Schengenacquis vallen onder de toepasselijke bepalingen van de Verdragen.

Wanneer Ierland of het Verenigd Koninkrijk of beide de voorzitter van de Raad niet binnen een redelijke termijn schriftelijk hebben meegedeeld dat zij wensen deel te nemen, wordt de in artikel 11 [EG] of artikel 40 [EU] bedoelde machtiging in dit verband geacht te zijn verleend aan de in artikel 1 genoemde lidstaten, en aan Ierland of het Verenigd Koninkrijk indien een van beide aan de samenwerking op de gebieden in kwestie wenst deel te nemen."

Besluit 1999/437/EG

6 Artikel 1 van besluit 1999/437/EG van de Raad van 17 mei 1999 inzake bepaalde toepassingsbepalingen van de door de Raad van de Europese Unie, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen gesloten overeenkomst inzake de wijze waarop deze twee staten worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis (PB L 176, blz. 31), bepaalt:

„De procedures die zijn ingesteld bij de op 18 mei 1999 door de Raad van de Europese Unie met de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen gesloten overeenkomst inzake de wijze waarop deze twee staten worden betrokken bij de uitvoering, de toe-

passing en de ontwikkeling van het Schengenacquis [...], worden toegepast op de voorstellen en initiatieven gericht op de verdere ontwikkeling van de bepalingen ten aanzien waarvan bij het Schengenprotocol machtiging tot nauwere samenwerking is verleend en die betrekking hebben op een van de volgende gebieden:

[...]

B. De visa voor kort verblijf en met name de regels voor het eenvormig visum, de lijst van landen waarvan de onderdanen verplicht zijn over een visum voor de betrokken staten te beschikken en de lijst van landen waarvan de onderdanen van deze verplichting zijn vrijgesteld, alsmede de procedures en voorwaarden voor de afgifte van eenvormige visa, respectievelijk de samenwerking en het overleg tussen de diensten die bevoegd zijn dergelijke visa af te geven.

[...]"

Besluiten 2000/365/EG en 2004/926/EG

7 Artikel 1 van besluit 2000/365/EG 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 Schengenacquis (PB L 131, blz. 43), bevat een opsomming van de artikelen van de overeenkomst ter uitvoering van het Schengenakkoord die betrekking hebben op de bepalingen van het Schengenacquis waaraan het Verenigd Koninkrijk deelneemt. Daartoe behoren met name enkele van de in titel III van die overeenkomst vermelde bepalingen met betrekking tot de politiële samenwerking, maar niet de in titel II daarvan vermelde bepalingen inzake de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen en het personenverkeer, daaronder begrepen het gemeenschappelijk visumbeleid.

8 Op grond van besluit 2004/926/EG van de Raad van 22 december 2004 betreffende de toepassing door het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland van de bepalingen van het Schengenacquis (PB L 395, blz. 70), is besluit 2000/365 vanaf 1 januari 2005 van toepassing geworden voor het Verenigd Koninkrijk.

Beschikking 2004/512/EG

9 Beschikking 2004/512/EG van de Raad van 8 juni 2004 betreffende het opzetten van het Visuminformatiesysteem (VIS) (PB L 213, blz. 5), heeft het VIS ingevoerd als een systeem voor de uitwisseling tussen de lidstaten van informatie op het gebied van visa.

Verordening (EG) nr. 767/2008

10 Punt 29 van de considerans van 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; hierna: „VIS-verordening"), bepaalt:

„Deze verordening vormt een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan het Verenigd Koninkrijk niet deelneemt, overeenkomstig besluit 2000/365 [...] en het daaropvolgende besluit 2004/926 [...]. Het Verenigd Koninkrijk

neemt derhalve niet deel aan de aanneming van deze verordening en deze is niet bindend voor, noch van toepassing in deze lidstaat."

11 Artikel 1 van de VIS-verordening, „Onderwerp en toepassingsgebied", luidt:

„In deze verordening worden het doel en de functies van, alsmede de verantwoordelijkheden inzake het in artikel 1 van beschikking 2004/512/EG bedoelde Visuminformatiesysteem (VIS) omschreven. De voorwaarden en procedures voor de uitwisseling van gegevens tussen de lidstaten over aanvragen van visa voor kort verblijf en over de in dat verband genomen beslissingen, inclusief de beslissing het visum nietig te verklaren, in te trekken of te verlengen, zijn erin vastgelegd teneinde de behandeling van dergelijke aanvragen en de daarmee samenhangende beslissingen te vergemakkelijken."

12 Artikel 2 van de VIS-verordening luidt:

„Het VIS heeft ten doel de uitvoering van het gemeenschappelijk visumbeleid, de consulaire samenwerking en de raadpleging van de centrale visumautoriteiten te verbeteren door de uitwisseling van gegevens tussen de lidstaten betreffende aanvragen en de daarmee samenhangende beslissingen te vergemakkelijken, teneinde:

a) de procedure voor het aanvragen van een visum te vergemakkelijken;

b) te voorkomen dat de criteria voor de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag, worden omzeild;

c) fraudebestrijding te vergemakkelijken;

d) controles aan de doorlaatposten aan de buitengrens en op het grondgebied van de lidstaten te vergemakkelijken;

e) te helpen bij de identificatie van personen die niet of niet langer aan de voorwaarden voor binnenkomst, verblijf of vestiging op het grondgebied van de lidstaten voldoen;

f) de toepassing van verordening (EG) nr. 343/2003 [van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB L 50, blz. 1)] te vergemakkelijken;

g) bij te dragen tot het voorkomen van bedreigingen van de binnenlandse veiligheid van een van de lidstaten."

13 Artikel 3 van de VIS-verordening, „Beschikbaarheid van gegevens met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten", bepaalt:

„1. De aangewezen autoriteiten van de lidstaten kunnen in een specifiek geval en na een gemotiveerd schriftelijk of elektronisch verzoek toegang krijgen tot de in het VIS opgeslagen gegevens als bedoeld in de artikelen 9 tot en met 14, indien er gegronde redenen bestaan om aan te nemen dat raadpleging van de VIS-gegevens wezenlijk zal bijdragen tot het voorkomen, opsporen of onderzoeken van terroristische misdrijven

en andere ernstige strafbare feiten. Europol mag toegang hebben tot het VIS binnen de grenzen van zijn mandaat en indien zulks nodig is voor het vervullen van zijn taken.

2. De in lid 1 bedoelde raadpleging geschiedt via centrale toegangspunten die belast zijn met het toezicht op de strikte naleving van de voorwaarden voor toegang en de procedures die zijn vastgelegd in besluit 2008/633 [...].

[...]"

Besluit 2008/633

14 De punten 1 tot en met 5 van de considerans van besluit 2008/633, dat in het onderhavige beroep de bestreden handeling is, bepalen:

„(1) Bij beschikking 2004/512/EG [...] is het VIS ingesteld als een systeem voor de uitwisseling tussen de lidstaten van informatie op het gebied van visa. 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.

(2) In zijn conclusies van 7 maart 2005 heeft de Raad erop gewezen dat ‚om het doel van het VIS, namelijk verbetering van de binnenlandse veiligheid en van de strijd tegen het terrorisme, volledig te verwezenlijken', aan de nationale veiligheidsdiensten toegang voor raadpleging gegarandeerd moet worden ‚in het kader van de uitoefening van hun bevoegdheden inzake preventie, opsporing en

onderzoek van strafbare feiten, met inbegrip van terreurdaden of -dreigingen', ‚indien strikt de hand wordt gehouden aan de regels betreffende de bescherming van persoonsgegevens'.

(3) Het is van wezenlijk belang voor de bestrijding van terrorisme en andere ernstige misdrijven dat de betrokken diensten over zo veel mogelijk actuele informatie op hun respectieve werkterreinen beschikken. De bevoegde diensten van de lidstaten kunnen hun taken alleen vervullen als zij over informatie beschikken. De gegevens in het VIS kunnen nodig zijn voor de preventie en de bestrijding van terrorisme en ernstige misdrijven en moeten daarom, onder de in dit besluit vermelde voorwaarden, geraadpleegd kunnen worden door de aangewezen autoriteiten.

(4) Bovendien heeft de Europese Raad verklaard dat Europol een sleutelrol kan spelen bij de samenwerking tussen de instanties van de lidstaten die zich bezighouden met het onderzoeken van grensoverschrijdende criminaliteit, omdat Europol bijstand kan verlenen bij het voorkomen, analyseren en onderzoeken van criminaliteit op het niveau van de Unie. Daarom zou Europol in het kader van zijn taken en overeenkomstig de Overeenkomst van 26 juli 1995 tot oprichting van een Europese politiedienst [PB C 316, blz. 2] ook toegang moeten hebben tot de VIS-gegevens.

(5) Dit besluit is een aanvulling op [de VIS-verordening], 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."

15 De punten 13 en 15 van de considerans van dit besluit bepalen:

„(13) Dit besluit vormt een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan het Verenigd Koninkrijk niet deelneemt, overeenkomstig besluit 2000/365/EG [...]; 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 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] 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 Schengenacquis, een overeenkomst vereisen tussen de Gemeenschap en die lidstaten, eventueel aangevuld met andere regels voor de voorwaarden en procedures voor die toegang."

16 Volgens punt 16 van de considerans van besluit 2008/633 vormt dit besluit een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van de Overeenkomst tussen de Raad, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen inzake de wijze waarop IJsland en Noorwegen worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en

de ontwikkeling van het Schengenacquis, die betrekking hebben op het gebied bedoeld in artikel 1, sub B, van besluit 1999/437.

17 Volgens punt 17 van de considerans van besluit 2008/633 vormt dit besluit een ontwikkeling van de bepalingen van dit acquis in de zin van de Overeenkomst die is gesloten door de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat betreffende de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis, waarvan de ondertekening is goedgekeurd bij besluit 2004/849/EG van de Raad van 25 oktober 2004 (PB L 368, blz. 26), die vallen onder het gebied dat is bedoeld in artikel 1, sub B, van besluit 1999/437 juncto artikel 4, lid 1, van besluit 2004/849.

18 Artikel 1 van besluit 2008/633 luidt:

„Bij dit besluit wordt vastgesteld onder welke voorwaarden de aangewezen autoriteiten van de lidstaten en de Europese Politiedienst (Europol) toegang krijgen tot het Visuminformatiesysteem (VIS) om het te raadplegen met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten."

19 Artikel 2 van dit besluit, „Definities", bepaalt in lid 1, sub e, dat de aangewezen autoriteiten in de zin van dit besluit de autoriteiten zijn die belast zijn met het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven of andere ernstige strafbare feiten, en die overeenkomstig artikel 3 van dit besluit door de lidstaten zijn aangewezen.

20 Artikel 3, leden 3 en 5, van besluit 2008/633 bepaalt:

„3. Elke lidstaat wijst het/de centrale toegangspunt(en) aan via welke de toegang plaatsvindt. [...]

[...]

5. Op nationaal niveau houdt elke lidstaat een lijst bij van de operationele diensten binnen de aangewezen autoriteiten die via het/de centrale toegangspunt(en) toegang mogen hebben tot het VIS."

21 Artikel 4 van besluit 2008/633 luidt:

„1. Wanneer de voorwaarden van artikel 5 vervuld zijn, dienen de in artikel 3, lid 5, bedoelde operationele diensten een naar behoren gemotiveerd schriftelijk of elektronisch verzoek om toegang tot het VIS in bij de in artikel 3, lid 3, bedoelde centrale toegangspunten. Van elk verzoek om toegang gaan de centrale toegangspunten na of de in artikel 5 bedoelde voorwaarden voor toegang vervuld zijn. Indien alle voorwaarden voor toegang vervuld zijn, verwerkt het naar behoren bevoegde personeel van de centrale toegangspunten het verzoek. De verkregen VIS-gegevens worden zodanig naar de in artikel 3, lid 5, bedoelde operationele diensten gezonden dat de beveiliging van de gegevens niet geschonden wordt.

2. In uitzonderlijke dringende gevallen kunnen de centrale toegangspunten schriftelijke, elektronische of mondelinge verzoeken aannemen. In dat geval verwerken de centrale toegangspunten het verzoek onmiddellijk en gaan zij pas achteraf na of alle voorwaarden van artikel 5 vervuld waren, met inbegrip van het gegeven dat er sprake was van een uitzonderlijk, dringend geval. De verificatie achteraf vindt zonder onnodige vertraging na de verwerking van het verzoek plaats."

22 Artikel 5, lid 1, van dit besluit luidt:

„Toegang tot het VIS voor raadpleging door aangewezen autoriteiten is alleen mogelijk binnen het kader van de bevoegdheden van die autoriteiten en indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:

a) toegang voor raadpleging moet noodzakelijk zijn voor het voorkomen, opsporen of onderzoeken van terroristische misdrijven of andere ernstige strafbare feiten;

b) toegang voor raadpleging moet noodzakelijk zijn in een specifiek geval;

c) er bestaan gegronde redenen om aan te nemen dat raadpleging van de VIS-gegevens wezenlijk bijdraagt tot het voorkomen, opsporen of onderzoeken van een van de betrokken strafbare feiten."

23 In artikel 7 van dit besluit is vastgelegd onder welke voorwaarden Europol toegang mag hebben tot de VIS-gegevens.

Aan het geding ten grondslag liggende feiten

24 Op 30 november 2005 presenteerde de Commissie van de Europese Gemeenschappen aan de Raad een voorstel voor een besluit [COM(2005) 600 def.] dat voorzag in toegang tot de VIS-gegevens met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten.

25 Tijdens de bespreking daarvan in de Raad gaven Ierland en het Verenigd Koninkrijk aan dat zij naar hun mening het recht hadden deel te nemen aan de vaststelling en toepassing van het besluit betreffende de toegang tot de VIS-gegevens en, meer in het bijzonder, dat deze maatregel huns inziens niet kon worden gekwalificeerd als een op het Schengenacquis voortbouwende maatregel. Voorts verklaarden zij dat, ook indien deze maatregel toch als zodanig zou worden aangemerkt, de rechtsgrondslag volgens hen niet onder het op visa voor kort verblijf betrekking hebbende onderdeel van het Schengenacquis viel en dat dit niet rechtvaardigde dat zij van die maatregel werden uitgesloten. Zij moesten derhalve rechtstreeks en volledig toegang krijgen tot het VIS.

26 Op 23 juni 2008 stelde de Raad besluit 2008/633 vast zonder dat het Verenigd Koninkrijk had mogen deelnemen aan de vaststelling daarvan.

27 Aangezien het Verenigd Koninkrijk van mening was dat die uitsluiting schending van wezenlijke vormvoorschriften en/of schending van het EU-Verdrag in de zin van artikel 35, lid 6, EU opleverde, heeft het het onderhavige beroep ingesteld.

Conclusies van partijen en procesverloop voor het Hof

28 Het Verenigd Koninkrijk verzoekt het Hof:

— besluit 2008/633 nietig te verklaren;

— de werking van dit besluit te handhaven, behalve waar de deelneming van deze lidstaat aan de toepassing ervan wordt uitgesloten, en

— de Raad te verwijzen in de kosten.

29 De Raad vordert verwerping van het beroep en verwijzing van het Verenigd Koninkrijk in de kosten van de procedure.

30 Bij beschikkingen van de president van het Hof van respectievelijk 16 april en 14 juli 2009 zijn de Commissie en het Koninkrijk Spanje toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

Beroep

Argumenten van partijen

31 Ter onderbouwing van het verzoek om nietigverklaring van besluit 2008/633 voert het Verenigd Koninkrijk aan dat het niet gaat om een ontwikkeling van bepalingen van het Schengenacquis waaraan het niet deelneemt, namelijk een ontwikkeling van het gemeenschappelijk visumbeleid, maar om een maatregel op het gebied van politiële samenwerking, hetgeen overigens blijkt uit de door de Raad gekozen rechtsgrondslag, te weten de artikelen 30, lid 1, sub b, EU en 34, lid 2, sub c, EU. Het merkt daarbij op dat de Commissie in haar oorspronkelijke voorstel van mening was dat het voorstel voor een besluit geen betrekking had op het gemeenschappelijk visumbeleid,

doch andere doeleinden had, en zij er dus van uitgegaan was dat Ierland en het Verenigd Koninkrijk aan de vaststelling van dit besluit zouden deelnemen.

32 In besluit 2008/633 wordt volgens het Verenigd Koninkrijk niet vermeld welke bepalingen van het Schengenacquis dit besluit wordt geacht te ontwikkelen. Noch uit het doel noch uit de inhoud van dit besluit, waarnaar volgens de rechtspraak van het Hof dient te worden gekeken om een handeling als voorstel of initiatief voortbouwend op het Schengenacquis in de zin van artikel 5, lid 1, van het Schengenprotocol te kwalificeren, blijkt dat dit besluit kan worden aangemerkt als een ontwikkeling van de bepalingen van dat acquis met betrekking tot het gemeenschappelijk visumbeleid. Blijkens artikel 1 daarvan heeft het immers tot doel vast te stellen onder welke voorwaarden de aangewezen autoriteiten en Europol toegang krijgen tot het VIS om het te raadplegen met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten, hetgeen niets van doen heeft met het gemeenschappelijk visumbeleid. Met name uit de punten 2 en 3 van de considerans en de artikelen 5, lid 1, sub a, en 7 blijkt dat besluit 2008/633 tot doel heeft bij te dragen tot interne veiligheid en de bestrijding van terrorisme, door informatie die de visumautoriteiten in het VIS hebben ingevoerd, te delen met de rechtshandhavingsautoriteiten en Europol. Daarenboven heeft dit besluit inhoudelijk betrekking op de procedure voor toegang tot het VIS en geenszins op het gemeenschappelijk visumbeleid.

33 Volgens het Verenigd Koninkrijk kunnen de VIS-verordening en besluit 2008/633 elkaar weliswaar aanvullen, doch zijn zij juridisch verschillend en moeten beide afzonderlijk worden getoetst aan de in de rechtspraak van het Hof ontwikkelde criteria om te bepalen of het gaat om een handeling die voortbouwt op het Schengenacquis. De toepassing van die criteria dient op zich ter verzekering van de samenhang van het Schengenacquis. Hoewel besluit 2008/633 strekt tot aanvulling van de VIS-verordening, kan het niet alleen daarom al worden geacht een op het Schengenacquis voortbouwende handeling te zijn.

34 Verder wordt de rechtsgrondslag van besluit 2008/633 gevormd door bepalingen die vallen onder titel VI van het EU-Verdrag met betrekking tot de politiële en justitiële samenwerking in strafzaken. Dit besluit kan bijgevolg niet tegelijkertijd een ontwikkeling van het onder titel IV van het EG-Verdrag vallende gemeenschappelijk visumbeleid zijn. Zo dit toch het geval is, dient dit besluit nietig te worden verklaard omdat het op een onjuiste rechtsgrondslag berust.

35 Ten slotte staan er geen praktische of juridische moeilijkheden in de weg aan een gedeeltelijke deelneming van het Verenigd Koninkrijk aan het VIS, vormt toegang van het Verenigd Koninkrijk tot de VIS-gegevens voor de in besluit 2008/633 vastgestelde doeleinden net zomin een bedreiging voor de samenhang van het systeem als de toegang van Europol, en is het beroep van het Verenigd Koninkrijk geenszins bedoeld als verzet tegen deelneming van de Republiek IJsland, het Koninkrijk Noorwegen en de Zwitserse Bondsstaat aan het besluit over de toegang van de politie tot het VIS.

36 De Raad stelt dat hij besluit 2008/633 terecht heeft aangemerkt als een ontwikkeling van een onderdeel van het Schengenacquis, dat redelijk ruim is omschreven in artikel 1, sub B, van besluit 1999/437, hetgeen op zich niet bepalend is voor de vraag of de passende rechtsgrondslag voor de vaststelling ervan in titel IV van het EG-Verdrag dan wel in titel VI van het EU-Verdrag diende te worden gezocht.

37 Zowel uit de punten 1, 3 en 5 van de considerans als uit artikel 1 van besluit 2008/633 blijkt immers dat dit besluit tot doel heeft de VIS-verordening aan te vullen, door vast te stellen onder welke voorwaarden de aangewezen autoriteiten, met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten, toegang mogen hebben tot de gegevens die de visumautoriteiten vooraf hebben ingevoerd en reeds hebben opgeslagen in het VIS. Wat de inhoud van dit besluit betreft, dienen de lidstaten ingevolge de bepalingen daarvan de autoriteiten aan te wijzen die toegang tot het VIS zullen hebben, alsook centrale punten

waarlangs het VIS zal worden geraadpleegd. De bepalingen bevatten de toepasselijke procedures en de voorwaarden voor raadpleging.

38 De rechtsgrondslag die aansluit bij dat doel en die inhoud, is volgens de Raad dus artikel 30, lid 1, sub b, EU, nu besluit 2008/633 ziet op de verwerking en analyse, door de aangewezen autoriteiten, van de informatie in het VIS, maar geen betrekking heeft op de uitwisseling, verzameling of opslag van gegevens. Het besluit betreft noch de procedures noch de voorwaarden voor de afgifte van visa die onder titel IV van het EG-Verdrag vallen, en evenmin de samenwerking tussen de in die titel bedoelde bevoegde diensten en kan bijgevolg niet vallen onder artikel 62, lid 2, sub b-ii, EG of artikel 66 EG. Derhalve is er geen schending van artikel 47 EU. De in casu gevolgde benadering sluit ook aan bij de gebruikelijke gang van zaken.

39 Met betrekking tot de kwalificatie van besluit 2008/633 als een ontwikkeling van het Schengenacquis op visumgebied benadrukt de Raad het belang van het verband tussen dit besluit en de VIS-verordening, waarbij één enkel geïntegreerd systeem met één enkel soort gegevens is opgezet, een samenhangende uitvoering van het visumbeleid van de Unie wordt nagestreefd en een hoofdgebruiker is aangewezen, namelijk de bevoegde visum- en grenscontroleautoriteiten van de lidstaten die aan dat beleid deelnemen. Waar dat systeem secundaire doelstellingen heeft, zoals bijdragen tot het voorkomen van bedreigingen van de binnenlandse veiligheid van een van de lidstaten, waarborgt de VIS-verordening dat de toegang van de politie tot de informatie verenigbaar is met het algemene doel van het systeem. Besluit 2008/633 past bijgevolg in het rechtskader van deze verordening, waarmee het een geheel vormt dat een ontwikkeling van het Schengenacquis is met het oog op de samenhang daarvan op visumgebied, als bedoeld in artikel 1, sub B, van besluit 1999/437.

40 Verder is het door het Hof in zijn rechtspraak ontwikkelde criterium om een handeling te kwalificeren als een ontwikkeling van het Schengenacquis, volgens de Raad

weliswaar van hetzelfde type als het criterium ter bepaling van de rechtsgrondslag van een handeling van de Unie, doch het is niet identiek daaraan, aangezien rekening dient te worden gehouden met de noodzaak de samenhang van dat acquis te waarborgen. Door de nadruk te leggen op het criterium dat wordt gebruikt voor de keuze van de rechtsgrondslag van de handeling, dat uitsluitend is toegespitst op het doel en de inhoud daarvan, houdt het Verenigd Koninkrijk op geen enkele wijze rekening met die noodzaak.

41 De Commissie deelt de analyse van de Raad in verband met de keuze van de rechtsgrondslag, en zijn redenering dat besluit 2008/633 zo nauw verbonden is met de VIS-verordening dat het moet worden aangemerkt als een ontwikkeling van het Schengenacquis op visumgebied, aangezien het die verordening verlengt en aanvult door te voorzien in toegang tot het VIS voor raadpleging door de aangewezen autoriteiten en door Europol, met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten. Artikel 3 van de VIS-verordening, op grond waarvan de VIS-gegevens voor de genoemde doeleinden mogen worden geraadpleegd en waarin aldus naar besluit 2008/633 wordt verwezen, is niet van toepassing op het Verenigd Koninkrijk. Derhalve is dit besluit evenmin van toepassing op het Verenigd Koninkrijk.

Beoordeling door het Hof

Primaire middel

42 Vaststaat dat het Verenigd Koninkrijk, overeenkomstig artikel 4 van het Schengenprotocol, heeft verzocht en, op grond van besluit 2000/365, heeft verkregen dat het aan enkele van de bepalingen van het Schengenacquis mag deelnemen. Tevens staat vast dat het Verenigd Koninkrijk weliswaar deelneemt aan enkele van de bepalingen van het Schengenacquis met betrekking tot de politiële samenwerking, maar daarentegen

niet deelneemt aan de bepalingen van dat acquis met betrekking tot de opheffing van grenscontroles en het personenverkeer, daaronder begrepen het gemeenschappelijk visumbeleid.

43 Blijkens punt 13 van de considerans van besluit 2008/633 was de Raad van mening dat dit besluit een ontwikkeling vormde van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan het Verenigd Koninkrijk niet deelneemt, en dat die lidstaat bijgevolg niet mocht deelnemen aan de vaststelling van dit besluit. Ter onderbouwing van het verzoek om nietigverklaring van dit besluit stelt het Verenigd Koninkrijk primair dat de Raad, door een dergelijke kwalificatie, blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

44 Derhalve dient te worden nagegaan of besluit 2008/633 valt onder de „voorstellen en initiatieven om voort te bouwen op het Schengenacquis", als bedoeld in artikel 5, lid 1, eerste alinea, van het Schengenprotocol, waaraan het Verenigd Koninkrijk niet deelneemt.

45 Het Hof heeft geoordeeld dat, naar analogie van hetgeen geldt voor de keuze van de rechtsgrondslag van een dergelijke handeling, de kwalificatie van een handeling van de Unie als voorstel of initiatief voortbouwend op het Schengenacquis in de zin van artikel 5, lid 1, eerste alinea, van het Schengenprotocol, moet berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de handeling (zie arrest van 18 december 2007, Verenigd Koninkrijk/Raad, C-77/05, Jurispr. blz. I-11459, punt 77).

46 Zoals het Hof uitdrukkelijk heeft vastgesteld, geldt deze redenering echter slechts naar analogie en liggen de grenzen ervan dus in de bijzondere aard van de nauwere samenwerking uit hoofde van het Schengenacquis, in het kader waarvan ook rekening dient te worden gehouden met het volledige stelsel waarvan dat acquis deel uitmaakt.

47 Het stelsel van nauwere samenwerking uit hoofde van het Schengenacquis is slechts van toepassing op sommige lidstaten en houdt in dat op dat acquis voortbouwende voorstellen of initiatieven in de zin van artikel 5, lid 1, eerste alinea, van het Schengenprotocol 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 (arrest Verenigd Koninkrijk/Raad, reeds aangehaald, punt 61).

48 Bij de kwalificatie van een handeling als handeling die valt onder een onderdeel van het Schengenacquis of die een ontwikkeling daarvan vormt, dient bijgevolg rekening te worden gehouden met de noodzakelijke samenhang van dat acquis en met de noodzaak die samenhang te behouden wanneer het zich mogelijkerwijs ontwikkelt.

49 Derhalve moet met name worden vastgesteld dat de samenhang van het Schengenacquis en van de toekomstige ontwikkelingen daarvan inhoudt dat de staten die aan dat acquis deelnemen, niet verplicht zijn, wanneer zij het ontwikkelen en de nauwere samenwerking verdiepen die zij krachtens artikel 1 van het Schengenprotocol mochten aangaan, om te voorzien in bijzondere aanpassingsmaatregelen voor de overige lidstaten die niet hebben deelgenomen aan de vaststelling van de maatregelen welke betrekking hebben op eerdere fasen van die ontwikkeling.

50 Het doel van besluit 2008/633 is volgens de punten 2, 3, 4 en 6 van de considerans en de artikelen 1 en 5, lid 1, daarvan toegang tot het VIS te verlenen aan de nationale veiligheidsdiensten van de lidstaten en aan Europol, met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten. Alleen al daaruit blijkt dat in dit besluit doelstellingen worden nagestreefd die als zodanig onder de politiële samenwerking vallen.

51 De inhoud van besluit 2008/633 heeft zowel betrekking op de procedure voor aanwijzing, door de lidstaten, van de nationale veiligheidsdiensten die het VIS mogen raadplegen, als op de voorwaarden voor toegang tot en verstrekking en opslag van de voor de genoemde doeleinden gebruikte gegevens. Bijgevolg kunnen de bepalingen van dit besluit in beginsel worden beschouwd als bepalingen die een vorm van politiële samenwerking organiseren.

52 Vaststaat evenwel dat deze bepalingen ook voorzien in de in artikel 5, lid 1, van besluit 2008/633 en artikel 3 van de VIS-verordening genoemde voorwaarden die de toegang tot het VIS beperken, waaruit blijkt dat zij voornamelijk strekken tot regeling van het secundaire gebruik van een visumdatabank, waarvan het gebruik in de eerste plaats verband houdt met grenscontroles en het toezicht op binnenkomsten en die dus slechts in tweede instantie toegankelijk is, zuiver voor raadpleging, in het kader van de politiële samenwerking, mits het voornaamste gebruik daardoor niet in het gedrang komt.

53 Voorts dient te worden opgemerkt dat besluit 2008/633 nauw verbonden is met de VIS-verordening, waaraan het op dit punt uitvoering geeft, en bijgevolg met het gemeenschappelijk visumbeleid op grond van titel IV van het EG-Verdrag.

54 De bij besluit 2008/633 opgezette samenwerking kan vanuit functioneel en materieel oogpunt niet los bestaan van het VIS, waarvan niet wordt betwist dat het, net als beschikking 2004/512 en de VIS-verordening die daaraan ten grondslag liggen, onder het Schengenacquis met betrekking tot het gemeenschappelijk visumbeleid valt.

55 Tegen deze achtergrond moet verder worden vastgesteld dat de rechtstreekse toegang tot het VIS waarin besluit 2008/633 voorziet voor de nationale veiligheidsdiensten, in de praktijk slechts mogelijk is voor de nationale veiligheidsdiensten van de lidstaten die beschikken over de in artikel 3, lid 2, van de VIS-verordening bedoelde

centrale toegangspunten tot het VIS, namelijk alleen de veiligheidsdiensten van de lidstaten die deelnemen aan de bepalingen van het Schengenacquis met betrekking tot het gemeenschappelijk visumbeleid.

56 In het onderhavige geval zouden voor deelneming van het Verenigd Koninkrijk via een rechtstreekse toegang tot het mechanisme voor raadpleging als geoorloofd bij de VIS-verordening en georganiseerd bij beschikking 2004/512, zoals ook blijkt uit punt 15 van de considerans van besluit 2008/633, bijzondere maatregelen voor deze lidstaat nodig zijn geweest, aangezien het Verenigd Koninkrijk niet heeft deelgenomen aan het VIS en niet beschikt over de nationale interface waarmee elke lidstaat die aan het VIS deelneemt, met dat systeem kan communiceren.

57 Derhalve dient besluit 2008/633 te worden aangemerkt als een maatregel die valt onder het Schengenacquis betreffende het gemeenschappelijk visumbeleid.

58 Bovendien is het zo dat, indien besluit 2008/633 moet worden geacht geen onderdeel van dat gemeenschappelijk beleid te zijn, maar een zuivere maatregel op het gebied van politiële samenwerking, alle lidstaten bijgevolg zouden kunnen deelnemen aan de vaststelling van de nadere regels voor raadpleging van het VIS, ofschoon sommige van hen niet hebben deelgenomen aan de bepaling van de grondslagen voor het opzetten van die visumdatabank, niet verplicht zijn de gegevens van alle door hen ontvangen visumaanvragen in het systeem in te voeren, en evenmin bijdragen aan het beheer en de financiering van dat systeem. Een dergelijke benadering zou er ook toe leiden dat de Republiek IJsland, het Koninkrijk Noorwegen en de Zwitserse Bondsstaat van het mechanisme voor raadpleging van het VIS voor de in besluit 2008/633 bedoelde doeleinden worden uitgesloten, terwijl die staten deelnemen aan het opzetten van de databank, na de grondslagen daarvoor te hebben aanvaard, en bijdragen aan de financiering daarvan. Dit besluit moet dan ook worden aangemerkt als onlosmakelijk verbonden met het gemeenschappelijk visumbeleid en kan niet anders worden gekwalificeerd zonder dat de samenhang van het VIS in het gedrang komt.

59 Uit een en ander volgt dat weliswaar niet kan worden betwist dat met besluit 2008/633 doelstellingen op het gebied van politiële samenwerking worden nagestreefd, maar dat dit niet uitsluit, gelet op alle objectieve kenmerken van het besluit, dat het een maatregel betreft die de bepalingen van het Schengenacquis met betrekking tot het gemeenschappelijk visumbeleid ontwikkelt.

60 Vaststaat daarenboven dat het Verenigd Koninkrijk, zoals in punt 42 van het onderhavige arrest is opgemerkt, niet deelneemt aan de bepalingen van het Schengenacquis met betrekking tot de opheffing van grenscontroles en het personenverkeer, daaronder begrepen het gemeenschappelijk visumbeleid.

61 De deelneming van een lidstaat aan de vaststelling van een maatregel op grond van artikel 5, lid 1, van het Schengenprotocol is alleen denkbaar, wat het in punt 47 van het onderhavige arrest beschreven stelsel van nauwere samenwerking in het kader van het Schengenacquis betreft, wanneer die lidstaat het gebied van het Schengenacquis waartoe de te nemen maatregel behoort of waarvan deze een ontwikkeling is, heeft onderschreven (arrest Verenigd Koninkrijk/Raad, reeds aangehaald, punt 62).

62 Derhalve heeft de Raad geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door zich op het standpunt te stellen dat besluit 2008/633 een ontwikkeling vormde van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan het Verenigd Koninkrijk niet deelneemt, en door te weigeren deze lidstaat aan de vaststelling daarvan te laten deelnemen.

Subsidiaire middel

63 In zijn verzoekschrift stelt het Verenigd Koninkrijk subsidiair dat, indien besluit 2008/633 moet worden aangemerkt als een ontwikkeling van het gemeenschappelijk visumbeleid, het niettemin nietig dient te worden verklaard omdat het in dat geval ten onrechte is vastgesteld op grond van de artikelen 30, lid 1, sub b, EU en 34, lid 2, sub c, EU, die binnen titel VI van het EU-Verdrag het gezamenlijk optreden op het gebied van politiële samenwerking regelen.

64 De vraag of een maatregel een ontwikkeling van het Schengenacquis vormt, is echter een andere vraag dan de vraag op welke rechtsgrondslag die ontwikkeling rechtmatig dient te berusten. Elke handeling van de Unie moet immers gebaseerd zijn op een Verdragsbepaling die de instellingen van de Unie de bevoegdheid verleent tot vaststelling daarvan.

65 Volgens vaste rechtspraak moet de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling van de Unie berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de handeling (zie arresten van 23 oktober 2007, Commissie/Raad, C-440/05, Jurispr. blz. I-9097, punt 61, en 10 februari 2009, Ierland/Parlement en Raad, C-301/06, Jurispr. blz. I-593, punt 60).

66 In dit verband kan het door het Verenigd Koninkrijk ter onderbouwing van zijn subsidiaire middel aangevoerde betoog slechts worden gevolgd indien de aldus vastgestelde criteria ter bepaling van de rechtsgrondslag van een rechtshandeling van de Unie en de criteria om een dergelijke handeling als op het Schengenacquis voortbouwend voorstel of initiatief te kwalificeren, exact dezelfde zijn. Blijkens hetgeen in de punten 47 tot en met 49 van het onderhavige arrest is opgemerkt, is dit evenwel niet het geval.

67 Aangezien het de bedoeling van de Raad was het Schengenacquis te ontwikkelen door het gebruik van het VIS voor doeleinden op het gebied van politiële samenwerking, onder specifieke voorwaarden, mogelijk te maken, diende hij zich dus daartoe te baseren op de bepalingen van het EU-Verdrag die hem de bevoegdheid verlenen om ter zake van de politiële samenwerking regelgevend op te treden.

68 Zoals volgt uit de punten 50 en 51 van het onderhavige arrest, blijkt de Raad zich, gelet op het doel en de inhoud van besluit 2008/633, dus niet te hebben vergist door te oordelen, specifiek met betrekking tot de keuze van de rechtsgrondslag van dit besluit, dat het onder de politiële samenwerking viel. Overigens blijkt uit het door het Verenigd Koninkrijk tot staving van het primaire middel ontwikkelde betoog dat die keuze terecht is.

69 Gelet op het enige argument dat het Verenigd Koninkrijk tot staving van het subsidiaire middel heeft aangevoerd, moet dit middel dus eveneens worden verworpen.

70 De vordering van het Verenigd Koninkrijk tot nietigverklaring van besluit 2008/633 kan derhalve niet worden toegewezen en het Hof behoeft zich bijgevolg niet uit te spreken over het verzoek van deze lidstaat tot handhaving van de werking van dit besluit.

71 Het door het Verenigd Koninkrijk ingestelde beroep moet derhalve worden verworpen.

Kosten

72 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien het Verenigd Koninkrijk in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Raad te worden verwezen in de kosten. Ingevolge artikel 69, lid 4, eerste alinea, van dit Reglement dragen lidstaten en instellingen die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland wordt verwezen in de kosten.

3) Het Koninkrijk Spanje en de Europese Commissie dragen hun eigen kosten.

ondertekeningen