DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 26 oktober 2010 *

I mål C-482/08,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 35.6 EU, som väckts den 6 november 2008,

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av V. Jackson och I. Rao, båda i egenskap av ombud, biträdda av T. Ward, barrister,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av J. Schutte och R. Szostak, båda i egenskap av ombud,

svarande,

* Rättegångsspråk: engelska.

med stöd av

Konungariket Spanien, företrätt av J.M. Rodríguez Cárcamo, i egenskap av ombud,

Europeiska kommissionen, företrädd av M. Wilderspin och B.D. Simon, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenienter, meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (referent) och A. Arabadjiev samt domarna G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, P. Lindh och T. von Danwitz,

generaladvokat: P. Mengozzi,
justitiesekreterare: handläggaren R. Şereş,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 14 april 2010,

och efter att den 24 juni 2010 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har yrkat att domstolen dels ska ogiltigförklara rådets beslut 2008/633/RIF av den 23 juni 2008 om åtkomst till informationssystemet för viseringar (VIS) för sökningar för medlemsstaternas utsedda myndigheter och för Europol i syfte att förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott (EUT L 218, s. 129), dels ska låta beslutets rättsverkningar bestå, utom i den mån som den ovannämnda medlemsstaten utesluts från beslutets tillämpningsområde.

Tillämpliga bestämmelser

Protokollet om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar

2 Enligt artikel 1 i protokollet om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar (nedan kallat Schengenprotokollet), vilket fogats till EU-fördraget och EG-fördraget genom Amsterdamfördraget, bemyndigas tretton medlemsstater i Europeiska unionen att upprätta ett närmare samarbete sinsemellan inom tillämpningsområdet för Schengenregelverket, såsom detta definieras i bilagan till det ovannämnda protokollet.

3 Det således definierade Schengenregelverket består bland annat av avtalet mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om det gradvisa avskaffandet av kontroller vid de gemensamma gränserna (EGT L 239, 2000, s. 13) (nedan kallat Schengenavtalet), vilket undertecknades i Schengen (Luxemburg) den 14 juni 1985, och av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet, vilken också undertecknades i Schengen, den 19 juni 1990 (EGT L 239, 2000, s. 19). Dessa båda rättsakter utgör tillsammans de så kallade Schengenavtalen.

4 Artikel 4 i Schengenprotokollet har följande lydelse:

”Irland och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, som inte är bundna av Schengenregelverket, får när som helst begära att vissa eller samtliga bestämmelser i detta regelverk skall tillämpas på dem.

Rådets beslut i anledning av en sådan begäran skall fattas med enhällighet bland de medlemmar som avses i artikel 1 och företrädaren för regeringen i den berörda staten.”

5 I artikel 5.1 i Schengenprotokollet föreskrivs följande:

”Förslag och initiativ som grundar sig på Schengenregelverket skall omfattas av de relevanta bestämmelserna i fördragen.

Om varken Irland, Förenade kungariket eller båda inom rimlig tid skriftligen har underrättat rådets ordförande om att de önskar delta skall, i detta sammanhang, de medlemsstater som avses i artikel 1 samt Irland och Förenade kungariket anses ha fått ett sådant bemyndigande som avses i artikel 11 [EG] eller i artikel 40 [EU] om någon av dem önskar delta i de ifrågavarande samarbetsområdena.”

Beslut 1999/437/EG

6 Artikel 1 i rådets beslut 1999/437/EG av den 17 maj 1999 om vissa tillämpningsföreskrifter för det avtal som har ingåtts mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa båda staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket (EGT L 176, s. 31) har följande lydelse:

”De förfaranden som fastställs i det avtal av den 18 maj 1999 som ingicks med Republiken Island och Konungariket Norge om dessa båda staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket … kommer att till-

lämpas på förslag och initiativ som syftar till en vidare utveckling av de bestämmelser om vilka ett utökat samarbete har medgivits genom Schengenprotokollet, vilka rör något av följande områden:

…

B. Viseringar för kortare vistelse, och särskilt reglerna om enhetlig visering, den förteckning över länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering till de berörda staterna och över de länder vars medborgare är undantagna från detta krav, samt förfaranden och villkor för utfärdande av enhetliga viseringar och samarbete och samråd mellan de behöriga myndigheterna för utfärdandet. …”

Beslut 2000/365/EG och 2004/926/EG

7 I artikel 1 i rådets beslut 2000/365/EG av den 29 maj 2000 om en begäran från Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket (EGT L 131, s. 43) anges vilka artiklar i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet som avser bestämmelser i Schengenregelverket som Förenade kungariket deltar i. Bland dessa återfinns bland annat en del av de bestämmelser som avser polissamarbete och som återfinns i avdelning III i denna konvention, men inte de bestämmelser som avser avskaffande av kontroller vid de inre gränserna och om personers rörlighet, inbegripet den gemensamma viseringspolitiken som återfinns i avdelning II i den ovannämnda konventionen.

8 Enligt rådets beslut 2004/926/EG av den 22 december 2004 om att vissa bestämmelser i Schengenregelverket ska börja tillämpas på Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland (EUT L 395, s. 70), började bestämmelserna i beslut 2000/365 gälla för Förenade kungariket från och med den 1 januari 2005.

Beslut 2004/512/EG

9 Genom rådets beslut 2004/512/EG av den 8 juni 2004 om inrättande av Informationssystemet för viseringar (VIS) (EUT L 213, s. 5) infördes VIS som ett system för utbyte av uppgifter om viseringar mellan medlemsstaterna.

Förordning (EG) nr 767/2008

10 Skäl 29 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse (VIS-förordningen) (EUT L 218, s. 60) har följande lydelse:

”Denna förordning utgör en utveckling av bestämmelser i Schengenregelverket i vilka Förenade kungariket inte deltar i enlighet med rådets beslut 2000/365 … och rådets senare beslut 2004/926 … . Förenade kungariket deltar därför inte i

antagandet av denna förordning, som inte är bindande för eller tillämplig i Förenade kungariket.”

11 I artikel 1 i VIS-förordningen, som har rubriken ”Syfte och tillämpningsområde”, föreskrivs följande:

”I denna förordning anges ändamålet, funktionen och ansvarsfördelningen för informationssystemet för viseringar (VIS), som inrättades genom artikel 1 i beslut 2004/512/EG. I förordningen fastställs villkor och förfaranden för utbyte mellan medlemsstaterna av uppgifter om ansökningar om viseringar för kortare vistelse och beslut som fattats om dessa ansökningar, inbegripet beslut om huruvida viseringen ska ogiltigförklaras, återkallas eller förlängas, i syfte att underlätta prövningen av sådana ansökningar och beslut om dessa.”

12 I artikel 2 i VIS-förordningen föreskrivs följande:

”VIS ska ha till syfte att förbättra genomförandet av den gemensamma viseringspolitiken, det konsulära samarbetet och samrådet mellan centrala viseringsmyndigheter genom att underlätta utbytet av uppgifter mellan medlemsstaterna om viseringsansökningar och de beslut som fattas härom, i syfte att

a) underlätta förfarandet för viseringsansökan,

b) förebygga kringgående av kriterierna för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan,

c) underlätta kampen mot bedrägerier,

d) underlätta kontrollen vid gränsövergångar vid de yttre gränserna och inom medlemsstaternas territorium,

e) vara till hjälp vid identifiering av personer som inte eller inte längre uppfyller villkoren för inresa till, vistelse eller bosättning på medlemsstaternas territorium,

f) underlätta tillämpningen av [rådets] förordning (EG) nr 343/2003 [av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (EUT L 50, s. 1)],

g) bidra till att förebygga hot mot någon av medlemsstaternas inre säkerhet."

13 I artikel 3 i VIS-förordningen, som har rubriken "Tillgång till uppgifter för att förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott", föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaternas utsedda myndigheter får i särskilda fall och efter en motiverad skriftlig eller elektronisk begäran inhämta de uppgifter i VIS som avses i artiklarna 9–14 om det finns rimliga skäl att anse att en sökning i VIS väsentligt skulle bidra till att förhindra, upptäcka eller utreda terroristbrott och andra grova brott. Europol

får inhämta uppgifter i VIS inom gränserna för sitt uppdrag och när så är nödvändigt för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

2. Den sökning som avses i punkt 1 ska utföras genom en eller flera centrala åtkomstpunkter som ska ha ansvar för att se till att de villkor för åtkomst och de förfaranden som fastställs i … beslut 2008/633 … följs fullt ut … ”

Beslut 2008/633

14 Skälen 1–5 i beslut 2008/633, som är den rättsakt som angripits genom förevarande talan, har följande lydelse:

”(1) Genom … beslut 2004/512/EG … skapades VIS som ett system för utbyte av uppgifter mellan medlemsstaterna. Inrättandet av VIS utgör ett av de centrala initiativen i Europeiska unionens politik för att inrätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. VIS ska ha till syfte att förbättra genomförandet av den gemensamma viseringspolitiken och bör även bidra till inre säkerhet och till kampen mot terrorism under klart fastställda och kontrollerade förhållanden.

(2) Vid sitt möte den 7 mars 2005 antog rådet slutsatser, i vilka det angavs att ’för att VIS fullt ut ska kunna nå upp till målet om att förbättra den inre säkerheten och kampen mot terrorism’ är det nödvändigt att se till att medlemsstaternas myndigheter med ansvar för inre säkerhet ges åtkomst till VIS ’inom ramen för

deras befogenheter för att förhindra och upptäcka straffbara gärningar och utreda sådana, inbegripet terroristdåd eller terroristhot', 'under strikt iakttagande av bestämmelserna om skydd av personuppgifter'.

(3) I kampen mot terrorism och andra grova brott är det väsentligt att de berörda organen förfogar över så fullständig och uppdaterad information som möjligt inom sina respektive områden. Medlemsstaternas behöriga nationella organ behöver information om de ska kunna utföra sina arbetsuppgifter. Informationen i VIS kan vara nödvändig för att förebygga och bekämpa terrorism och grova brott och bör därför vara tillgänglig för sökningar för de utsedda myndigheterna, med förbehåll för att de villkor som anges i detta direktiv är uppfyllda.

(4) Dessutom har Europeiska rådet framhållit att Europol har en nyckelroll i samarbetet mellan medlemsstaternas myndigheter i fråga om utredningar av gränsöverskridande brottslighet när det gäller att stödja brottsförebyggande åtgärder, analyser och utredningar av brottslighet i hela unionen. Följaktligen bör också Europol få åtkomst till VIS-uppgifter inom ramen för sina arbetsuppgifter och i enlighet med konventionen av den 26 juli 1995 om upprättandet av en europeisk polisbyrå [EGT C 316, s. 2].

(5) Detta beslut kompletterar [VIS-förordningen] i den mån den ger en rättslig grund, i enlighet med avdelning VI i fördraget om Europeiska unionen, och tillåter utsedda myndigheter och Europol att få åtkomst till VIS."

15 Skälen 13 och 15 i beslut 2008/633 har följande lydelse:

”(13) Detta beslut utgör en utveckling av bestämmelser i Schengenregelverket i vilka Förenade kungariket inte deltar i enlighet med … beslut 2000/365/EG … . Förenade kungariket deltar därför inte i antagandet av detta beslut, som inte är bindande för eller tillämpligt i Förenade kungariket.

…

(15) Information i VIS kan dock i enlighet med rambeslut 2006/960/RIF av den 18 december 2006 om ett förenklat informations- och underrättelseutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna i Europeiska unionens medlemsstater [EUT L 386, s. 89] tillhandahållas Förenade kungariket och Irland av medlemsstaternas behöriga myndigheter, vilkas utsedda myndigheter har åtkomst till VIS i enlighet med detta beslut. Information inom Förenade kungarikets och Irlands nationella viseringsregister kan tillhandahållas andra medlemsstaters behöriga brottsbekämpande myndigheter. För varje form av direkt åtkomst till VIS för Förenade kungarikets och Irlands centrala myndigheter krävs det i enlighet med dessa länders nuvarande ställning i fråga om deltagande i Schengenregelverket ett avtal mellan gemenskapen och dessa medlemsstater, vilket eventuellt kan kompletteras med andra regler rörande villkoren och förfarandena för åtkomsten.”

16 Enligt skäl 16 i beslut 2008/633 utgör detta beslut, i enlighet med avtalet mellan rådet, Republiken Island och Konungariket Norge om dessa staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, en utveckling

av de bestämmelser i Schengenregelverket som omfattas av det område som avses i artikel 1 B i beslut 1999/437.

17 Enligt skäl 17 i beslut 2008/633 utgör detta beslut, i enlighet med avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, varav undertecknandet godkändes genom rådets beslut 2004/849/EG av den 25 oktober 2004 (EUT L 368, s. 26), en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket som omfattas av det område som avses i artikel 1 B i beslut 1999/437 jämförd med artikel 4.1 i beslut 2004/849.

18 Artikel 1 i beslut 2008/633 har följande lydelse:

”I detta beslut fastställs de villkor enligt vilka utsedda myndigheter i medlemsstaterna och Europeiska polisbyrån (Europol) kan få åtkomst till sökningar i informationssystemet för viseringar (VIS) i syfte att förebygga, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott.”

19 Artikel 2 i beslut 2008/633 har rubriken ”Definitioner”. I artikel 2.1 e i detta beslut anges att utsedda myndigheter i den mening som avses i beslutet är myndigheter som är ansvariga för att förebygga, upptäcka eller utreda terroristbrott eller andra grova brott och som utsetts av medlemsstaterna i enlighet med artikel 3 i detta beslut.

20 I artikel 3.3 och 3.5 i beslut 2008/633 föreskrivs följande:

”3. Varje medlemsstat ska utse den centrala åtkomstpunkt eller de centrala åtkomstpunkter genom vilken eller vilka åtkomsten ska ske. …

5. På nationell nivå ska varje medlemsstat föra en förteckning över de driftsenheter inom de utsedda myndigheterna som ska ha tillstånd till åtkomst till VIS genom den centrala åtkomstpunkten eller de centrala åtkomstpunkterna.”

21 Artikel 4 i beslut 2008/633 har följande lydelse:

”1. Om villkoren i artikel 5 är uppfyllda ska de driftsenheter som avses i artikel 3.5 lämna in en motiverad skriftlig eller elektronisk begäran till de centrala åtkomstpunkter som avses i artikel 3.3 om åtkomst till VIS. Vid mottagande av en begäran om åtkomst ska den eller de centrala åtkomstpunkterna kontrollera om villkoren för åtkomst enligt artikel 5 är uppfyllda. Om samtliga villkor för åtkomst är uppfyllda ska den vederbörligen bemyndigade personalen vid den centrala åtkomstpunkten eller de centrala åtkomstpunkterna behandla begäran. De VIS-uppgifter till vilka åtkomst ges ska överföras till de driftsenheter som avses i artikel 3.5 på ett sådant sätt att de inte hotar uppgifternas säkerhet.

2. I ett brådskande undantagsfall får den centrala åtkomstpunkten eller de centrala åtkomstpunkterna ta emot en skriftlig, elektronisk eller muntlig begäran. I sådana fall ska den eller de centrala åtkomstpunkterna omedelbart behandla begäran och först i efterhand kontrollera om alla villkoren för åtkomst enligt artikel 5 är uppfyllda, bland annat huruvida det rört sig om ett brådskande undantagsfall. Kontrollen i efterhand ska äga rum utan oskälig fördröjning efter det att begäran har behandlats.”

22 I artikel 5.1 i beslut 2008/633 anges följande:

”Utsedda myndigheter ska ha åtkomst till VIS för sökningar inom sitt behörighetsområde och om följande villkor uppfyllts:

a) Sökningarna är nödvändiga för att förebygga, upptäcka eller utreda terroristbrott eller andra grova brott.

b) Sökningarna är nödvändiga i ett specifikt ärende.

c) Det finns rimliga skäl att anse att inhämtande av VIS-uppgifter väsentligen kommer att bidra till att brotten i fråga förebyggs, upptäcks eller utreds.”

23 I artikel 7 i beslut 2008/633 fastställs villkoren för Europols åtkomst till VIS-uppgifter.

Bakgrund till tvisten

24 Den 30 november 2005 lade Europeiska gemenskapernas kommission till rådet fram ett förslag till beslut (KOM(2005) 600 slutligt) som ger åtkomst till VIS-uppgifter för ändamålet att förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott.

25 Under diskussionerna vid rådet förklarade Irland och Förenade kungariket att de ansåg sig ha rätt att delta i antagandet och tillämpningen av beslutet om åtkomst till VIS-uppgifter och närmare bestämt att de ansåg att denna åtgärd inte kunde anses vara grundad på Schengenregelverket. De förklarade vidare att de, även om åtgärden skulle anses vara grundad på detta, ansåg att den rättsliga grunden inte omfattades av Schengenregelverket med avseende på viseringar för kortare vistelse och att detta inte motiverade att de inte omfattas av den ovannämnda åtgärden. De ovannämnda medlemsstaterna förklarade att de därför borde ges direkt och fullständig åtkomst till VIS.

26 Rådet antog den 23 juni 2008 beslut 2008/633, utan att Förenade kungariket hade tillåtits delta när beslutet antogs.

27 Förenade kungariket ansåg att den omständigheten att denna medlemsstat inte hade tillåtits delta utgjorde ett åsidosättande av väsentliga formföreskrifter eller ett åsidosättande av EU-fördraget i den mening som avses i artikel 35.6 EU. Förenade kungariket väckte därför förevarande talan.

Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

28 Förenade kungariket har yrkat att domstolen ska

— ogiltigförklara beslut 2008/633,

— låta beslutets rättsverkningar bestå, utom i den mån den ovannämnda medlemsstaten utesluts från att delta vid tillämpningen av detta beslut, och

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

29 Rådet har yrkat att talan ska ogillas och att Förenade kungariket ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i denna instans.

30 Genom beslut av domstolens ordförande den 16 april och den 14 juli 2009, tilläts kommissionen och Konungariket Spanien att intervenera till stöd för rådets yrkanden.

Talan

Parternas argument

31 Till stöd för yrkandet att beslut 2008/633 ska ogiltigförklaras har Förenade kungariket gjort gällande att beslutet inte utgör en utveckling av bestämmelser i Schengenregelverket i vilka Förenade kungariket inte deltar, det vill säga en utveckling av den gemensamma viseringspolitiken, utan en åtgärd för polissamarbete. Detta framgår för övrigt av att rådet valde att låta artiklarna 30.1 b EU och 34.2 c EU utgöra rättslig grund. Förenade kungariket har i samband därmed anfört att kommissionen i sitt ursprungliga förslag ansåg att förslaget till beslut inte omfattades av den gemensamma

viseringspolitiken, utan att det hade ett annat syfte. Kommissionen föreslog i enlighet härmed att Irland och Förenade kungariket skulle delta när detta beslut utarbetades.

32 Förenade kungariket har hävdat att det i beslut 2008/633 inte anges vilka bestämmelser i Schengenregelverket som skulle utvecklas genom detta beslut. Enligt domstolens praxis ska bedömningen av huruvida en rättsakt utgör ett förslag eller ett initiativ som grundar sig på Schengenregelverket i den mening som avses i artikel 5.1 i Schengenprotokollet göras med utgångspunkt i rättsaktens syfte och innehåll. Varken beslutets syfte eller innehåll utvisar att beslutet kan anses utgöra en utveckling av bestämmelserna i detta regelverk avseende den gemensamma viseringspolitiken. Det framgår nämligen av artikel 1 i beslutet att detta syftar till att fastställa de villkor enligt vilka utsedda myndigheter och Europol kan få åtkomst till sökningar i VIS i syfte att förebygga, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott. Detta har inte något samband med den gemensamma viseringspolitiken. Det framgår särskilt av skälen 2 och 3 samt artiklarna 5.1 a och 7 i det ovannämnda beslutet att detta syftar till att bidra till inre säkerhet och till kampen mot terrorism genom att de brottsbekämpande myndigheterna och Europol delar den information som viseringsmyndigheterna har lagt in i VIS. Med avseende på sitt innehåll avser det ovannämnda beslutet förfarandet för åtkomst till VIS och saknar helt koppling till den gemensamma viseringspolitiken.

33 Enligt Förenade kungariket kan VIS-förordningen och beslut 2008/633 visserligen anses komplettera varandra, men de är skilda åt i rättsligt avseende och måste bedömas vart och ett för sig mot bakgrund av de kriterier som följer av domstolens praxis, för att utröna huruvida det är fråga om en rättsakt som grundar sig på Schengenregelverket. Genom att dessa kriterier tillämpas säkerställs att Schengenregelverket är enhetligt. Visserligen syftar beslut 2008/633 till att komplettera VIS-förordningen, men detta beslut kan inte därmed antas vara en rättsakt som grundar sig på Schengenregelverket.

34 Den rättsliga grunden för beslut 2008/633 utgörs dessutom av bestämmelser som omfattas av avdelning VI i EU-fördraget som avser bestämmelser om polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Detta beslut kan således inte samtidigt utgöra en utveckling av den gemensamma viseringspolitiken som omfattas av avdelning IV i EG-fördraget. Om detta är fallet borde det ovannämnda beslutet ogiltigförklaras på grund av att dess rättsliga grund är felaktig.

35 Förenade kungariket har slutligen preciserat att det inte uppkommer några praktiska eller rättsliga svårigheter om Förenade kungariket delvis deltar i VIS. Den omständigheten att Förenade kungariket har åtkomst till VIS-uppgifter för de ändamål som föreskrivs i beslut 2008/633 äventyrar inte systemets enhetlighet i högre grad än Europols åtkomst. Genom sin talan avser Förenade kungariket inte att invända mot att Republiken Island, Konungariket Norge och Schweiziska edsförbundet deltar i beslutet avseende polismyndigheternas åtkomst till VIS.

36 Rådet har hävdat att det gjorde en riktig bedömning när det ansåg att beslut 2008/633 avser utvecklingen av ett område i Schengenregelverket som anges i ganska svepande ordalag i artikel 1 B i beslut 1999/437. Detta föregriper i sig inte frågan huruvida avdelning IV i EG-fördraget eller avdelning VI i EU-fördraget utgör lämplig rättslig grund för att anta detta beslut.

37 Det framgår av skälen 1, 3 och 5 samt artikel 1 i beslut 2008/633 att detta syftar till att komplettera VIS-förordningen genom att fastställa de villkor enligt vilka de utsedda myndigheterna, i syfte att förebygga, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott, kan få åtkomst till uppgifter som tidigare förts in och lagrats i VIS av behöriga viseringsmyndigheter. Beträffande innehållet i det ovannämnda beslutet fordras enligt bestämmelserna i detta att medlemsstaterna utser myndigheter som får åtkomst till VIS och anger centrala åtkomstpunkter genom vilka åtkomsten till VIS

ska ske. I dessa bestämmelser fastställs tillämpliga förfaranden och de villkor som ska vara uppfyllda för att åtkomsten ska tillåtas.

38 Rådet har således hävdat att artikel 30.1 b EU är den rättsliga grund som motsvarar detta syfte och detta innehåll, eftersom beslut 2008/633 avser de utsedda myndigheternas behandling och bedömning av den information som återfinns i VIS, men inte gäller utbyte, insamling eller lagring av uppgifter. I detta beslut behandlas inte förfarandet eller villkoren för utfärdande av viseringar som omfattas av avdelning IV i EG-fördraget. I beslutet behandlas inte heller samarbetet mellan de behöriga myndigheter som avses i denna avdelning och det kan därför inte omfattas av bestämmelserna i artiklarna 62.2 b ii EG eller 66 EG. Således har artikel 47 EU inte åsidosatts. Det tillvägagångssätt som härvid har valts överensstämmer med sedvanlig praxis.

39 Beträffande huruvida beslut 2008/633 ska anses utgöra en utveckling av Schengenregelverket på viseringsområdet har rådet betonat betydelsen av sambandet mellan detta beslut och VIS-förordningen. Genom denna har ett enda integrerat system införts som innehåller uppgifter av ett enda slag. Denna förordning syftar till ett enhetligt genomförande av unionens viseringspolitik, och enligt denna förordning utses den huvudsaklige användaren, nämligen de behöriga viseringsmyndigheterna och de myndigheter som utför gränskontroller i de medlemsstater som deltar i den ovannämnda viseringspolitiken. Detta system innehåller visserligen sekundära mål, såsom målet att bidra till att förebygga hot mot någon av medlemsstaternas inre säkerhet, men VIS-förordningen säkerställer att polismyndigheternas åtkomst till information är förenlig med systemets allmänna ändamål. Beslut 2008/633 omfattas således av den rättsliga ramen för den ovannämnda förordningen, med vilken det bildar en helhet som utgör en utveckling i syfte att bibehålla enhetligheten hos Schengenregelverket på viseringsområdet, såsom anges i artikel 1 B i beslut 1999/437.

40 Rådet har vidare gjort gällande att det kriterium för att avgöra huruvida en rättsakt avser utveckling av Schengenregelverket som domstolen har angett i sin praxis

visserligen är av samma slag som det kriterium som används för att fastställa den rättsliga grunden för en av unionens rättsakter. Dessa kriterier är emellertid inte identiska, eftersom det i det förstnämnda kriteriet måste beaktas att det är nödvändigt att bevara enhetligheten i Schengenregelverket. Genom att betona det kriterium som använts för valet av den rättsliga grunden för rättsakten och som är helt inriktat på rättsaktens ändamål och innehåll, har Förenade kungariket inte beaktat denna nödvändighet.

41 Kommissionen delar rådets bedömning beträffande valet av rättslig grund och påvisandet av att beslut 2008/633 är så intimt förbundet med VIS-förordningen att det måste anses utgöra en utveckling av Schengenregelverket på viseringsområdet, eftersom det utvidgar och kompletterar denna förordning genom att göra det möjligt för de utsedda myndigheterna och Europol att få åtkomst till VIS i syfte att förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott. Kommissionen har hävdat att artikel 3 i VIS-förordningen, som innebär att det är möjligt att få tillgång till uppgifter i VIS för de ovannämnda syftena och som innehåller en hänvisning till beslut 2008/633, inte är tillämplig på Förenade kungariket. Härav följer att inte heller det ovannämnda beslutet är tillämpligt på Förenade kungariket.

Domstolens bedömning

Huvudgrunden

42 Det är utrett att Förenade kungariket i överensstämmelse med artikel 4 i Schengenprotokollet begärde att få delta och, med stöd av beslut 2000/365, tilläts delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket. Det är även utrett att Förenade kungariket visserligen deltar i en del av bestämmelserna i Schengenregelverket som avser

polissamarbete, men inte i de bestämmelser i detta regelverk som avser avskaffande av kontroller vid gränserna och om personers rörlighet, inbegripet den gemensamma viseringspolitiken.

43 Det följer av skäl 13 i beslut 2008/633 att rådet ansåg att detta beslut utgjorde en utveckling av bestämmelser i Schengenregelverket i vilka Förenade kungariket inte deltar och att Förenade kungariket därför inte skulle delta i antagandet av detta beslut. I yrkandet om ogiltigförklaring av detta beslut har Förenade kungariket först och främst hävdat att rådet härvid gjorde en felaktig rättstillämpning.

44 Domstolen ska därför avgöra huruvida beslut 2008/633 ingår bland de ”förslag och initiativ som grundar sig på Schengenregelverket” som avses i artikel 5.1 första stycket i Schengenprotokollet och som Förenade kungariket inte deltar i.

45 Domstolen har funnit att avgörandet av huruvida en av unionens rättsakter ska kvalificeras som ett förslag eller ett initiativ som grundar sig på Schengenregelverket i den mening som avses i artikel 5.1 första stycket i Schengenprotokollet, i analogi med vad som gäller i fråga om valet av rättslig grund för en sådan rättsakt, ska ske utifrån objektiva kriterier som kan bli föremål för domstolsprövning. Bland dessa kriterier ingår bland annat rättsaktens syfte och innehåll (se dom av den 18 december 2007 i mål C-77/05, Förenade kungariket mot rådet, REG 2007, s. I-11459, punkt 77).

46 Såsom domstolen uttryckligen har angett ska detta resonemang emellertid endast tillämpas analogt och det begränsas därför av den specifika karaktären hos det närmare samarbetet enligt Schengenregelverket som innebär att även det system som detta utgör en del av måste beaktas i sin helhet.

47 Systemet för närmare samarbete enligt Schengenregelverket är tillämpligt endast på en del av medlemsstaterna och innebär att förslag eller initiativ som grundar sig på Schengenregelverket i den mening som avses i artikel 5.1 första stycket i Schengenprotokollet ska vara förenliga med de bestämmelser som de är avsedda att genomföra eller av vilka de utgör en utveckling, så att förslaget eller initiativet kan godtas i enlighet med såväl dessa bestämmelser som de principer som ligger till grund för dessa (domen i det ovannämnda målet Förenade kungariket mot rådet, punkt 61).

48 Härav följer att det, när det slås fast att en rättsakt hänför sig till Schengenregelverket eller utgör en utveckling av detta, ska beaktas att det är nödvändigt att detta regelverk är enhetligt och att denna enhetlighet bibehålls vid en möjlig utveckling.

49 Att Schengenregelverket och en framtida utveckling av detta är enhetliga innebär att när de medlemsstater som deltar i detta regelverk utvecklar och fördjupar det närmare samarbete som de har bemyndigats att upprätta enligt artikel 1 i Schengenprotokollet, är dessa medlemsstater inte skyldiga att föreskriva särskilda anpassningsbestämmelser för de medlemsstater som inte deltog när bestämmelser antogs i tidigare skeden av denna utveckling.

50 Det framgår av skälen 2, 3, 4 och 6 samt artiklarna 1 och 5.1 i beslut 2008/633 att detta syftar till att ge medlemsstaternas myndigheter med ansvar för inre säkerhet och Europol åtkomst till VIS för att förebygga, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott. Redan på denna grund syftar det ovannämnda beslutet till att uppnå mål som i sig avser polissamarbete.

51 Innehållet i beslut 2008/633 avser både den metod som medlemsstaterna ska tillämpa för att utse myndigheter med ansvar för inre säkerhet som har behörighet att göra sökningar i VIS och villkoren för åtkomst, meddelande och lagring av uppgifter för de ovannämnda syftena. Bestämmelserna i det ovannämnda beslutet kan härvid i princip anses utgöra en grundval för polissamarbete.

52 Det är emellertid utrett att dessa bestämmelser även innehåller villkor som begränsar åtkomsten till VIS, såsom dem som anges i artikel 5.1 i beslut 2008/633 och artikel 3 i VIS-förordningen. Av dessa framgår att de huvudsakligen utgör grundvalen för en underordnad användning av en databas avseende viseringar, vars huvudsakliga användning avser gränskontroll och inresekontroll. Denna databas är således genom sökningar tillgänglig för polissamarbete endast i andra hand och endast i den mån detta inte påverkar den huvudsakliga användningen.

53 Beslut 2008/633 är intimt förbundet med VIS-förordningen som i detta avseende började tillämpas genom detta beslut. Beslut 2008/633 är således intimt förbundet även med den gemensamma viseringspolitiken som grundas på avdelning IV i EG-fördraget.

54 Det samarbete som införts genom beslut 2008/633 kan ur funktionell och materiell synvinkel inte existera oberoende av VIS. Det har inte bestritts att VIS, liksom beslut 2004/512 och VIS-förordningen, som utgör grunden för VIS, omfattas av Schengenregelverket om den gemensamma viseringspolitiken.

55 Det ska härvid konstateras att direkt åtkomst till VIS, som enligt beslut 2008/633 är tillåten för medlemsstaternas myndigheter med ansvar för inre säkerhet, i materiellt hänseende är möjlig endast för de medlemsstater som förfogar över sådana centrala

åtkomstpunkter för åtkomst till VIS som avses i artikel 3.2 i VIS-förordningen, det vill säga myndigheter hos endast de medlemsstater som deltar i de bestämmelser i Schengenregelverket som avser den gemensamma viseringspolitiken.

56 Den omständigheten att Förenade kungariket deltar genom direkt åtkomst till systemet för sökningar, som är tillåten enligt VIS-förordningen och för vilken beslut 2004/512 utgör grundvalen, har, såsom även framgår av skäl 15 i beslut 2008/633, nödvändiggjort vissa särskilda bestämmelser med avseende på denna medlemsstat, eftersom den inte har deltagit i VIS och inte förfogar över det nationella gränssnitt som möjliggör för varje medlemsstat som deltar i VIS att kommunicera med detta system.

57 Beslut 2008/633 ska därför anses utgöra en åtgärd som omfattas av Schengenregelverket avseende den gemensamma viseringspolitiken.

58 Om beslut 2008/633 inte skulle anses utgöra en del av denna gemensamma politik, utan endast skulle betraktas som en åtgärd för polissamarbete, skulle det ge samtliga medlemsstater möjlighet att delta i den närmare utformningen av sökningar i VIS, trots att vissa medlemsstater inte deltog när de principer fastställdes som låg bakom införandet av denna databas på viseringsområdet, trots att de inte är skyldiga att föra in uppgifter om samtliga inkomna visumansökningar i systemet och trots att de inte bidrar till driften och finansieringen av systemet. Ett sådant tillvägagångssätt skulle dessutom medföra att Republiken Island, Konungariket Norge och Schweiziska edsförbundet uteslöts från den möjlighet att göra sökningar i VIS som föreskrivs i beslut 2008/633, trots att dessa stater har deltagit i genomförandet av, godtagit principerna för och bidrar till finansieringen av databasen. Under dessa förhållanden måste det ovannämnda beslutet anses vara intimt förbundet med den gemensamma viseringspolitiken och det kan inte kvalificeras på annat sätt utan att enhetligheten i VIS äventyras.

59 Av vad anförts följer att även om det inte kan bestridas att beslut 2008/633 har ändamål som syftar till polissamarbete utgör denna omständighet, med beaktande av alla övriga objektiva beståndsdelar i detta beslut, inte hinder mot att beslutet ska anses utgöra en åtgärd som utvecklar bestämmelserna i Schengenregelverket om den gemensamma viseringspolitiken.

60 Såsom domstolen angett ovan i punkt 42, är det för övrigt utrett att Förenade kungariket inte deltar i bestämmelser i Schengenregelverket som avser avskaffande av kontroller vid gränserna och om personers rörlighet, inbegripet den gemensamma viseringspolitiken.

61 En medlemsstats deltagande i beslut om en åtgärd som vidtas med tillämpning av artikel 5.1 i Schengenprotokollet är, med beaktande av systemet för närmare samarbete enligt Schengenregelverket som beskrivs ovan i punkt 47, möjligt endast om denna stat är bunden av den del av Schengenregelverket i vilken den åtgärd som ska beslutas ingår eller som den utgör en utveckling av (domen i det ovannämnda målet Förenade kungariket mot rådet, punkt 62).

62 Rådet gjorde sig därför inte skyldigt till felaktig rättstillämpning när det fann att beslut 2008/633 utgjorde en utveckling av bestämmelser i Schengenregelverket i vilka Förenade kungariket inte deltog och att Förenade kungariket därför inte skulle delta när detta beslut antogs.

Andrahandsgrunden

63 I sin ansökan har Förenade kungariket i andra hand gjort gällande att beslut 2008/633 bör ogiltigförklaras även för det fall detta beslut skulle anses utgöra en utveckling av den gemensamma viseringspolitiken. Det antogs nämligen i sådant fall felaktigt, på grundval av artiklarna 30.1 b EU och 34.2 c EU, som ingår i avdelning VI i EU-fördraget och reglerar de gemensamma insatserna på polissamarbetets område.

64 Frågan huruvida en åtgärd utgör en utveckling av Schengenregelverket är emellertid skild från frågan vilken rättslig grund som lagligen ska användas för denna utveckling. Samtliga unionens rättsakter måste nämligen grundas på en bestämmelse i fördragen som ger unionens institutioner befogenhet att anta rättsakten i fråga.

65 Enligt fast rättspraxis ska valet av rättslig grund för en rättsakt inom unionen ske utifrån objektiva kriterier som kan bli föremål för domstolsprövning. Bland dessa kriterier ingår bland annat rättsaktens syfte och innehåll (se dom av den 23 oktober 2007 i mål C-440/05, kommissionen mot rådet, REG 2007, s. I-9097, punkt 61, och av den 10 februari 2009 i mål C-301/06, Irland mot parlamentet och rådet, REG 2009, s. I-593, punkt 60).

66 De argument som Förenade kungariket har anfört till stöd för sin andrahandsgrund kan härvid leda till framgång för talan endast om kriterierna för att avgöra vilken rättslig grund som ska väljas för en av unionens rättsakter överensstämmer exakt med kriterierna för att avgöra huruvida rättsakten utgör ett förslag eller ett initiativ som grundar sig på Schengenregelverket. Av vad anförts ovan i punkterna 47–49 följer emellertid att detta inte är fallet.

67 Härav följer att rådet, eftersom det hade för avsikt att utveckla Schengenregelverket genom att tillåta att VIS under bestämda förhållanden används för polissamarbete, inte kunde göra detta annat än med stöd av bestämmelser i EU-fördraget som ger rådet befogenhet att lagstifta på polissamarbetets område.

68 Såsom följer av punkterna 50 och 51 ovan framgår, med beaktande av det syfte och innehåll som beslut 2008/633 har, således inte att rådet begick ett misstag när det, särskilt med avseende på valet av rättslig grund, fann att detta beslut omfattades av polissamarbetets område. De argument som Förenade kungariket har utvecklat till stöd för huvudgrunden bekräftar för övrigt riktigheten i detta val.

69 Med beaktande av de enda argument som Förenade kungariket har anfört till stöd för andrahandsgrunden kan talan därför inte bifallas på denna grund.

70 Förenade kungarikets yrkande om ogiltigförklaring av beslut 2008/633 kan således inte bifallas. Det saknas följaktligen anledning för domstolen att pröva denna medlemsstats yrkande om att beslutets rättsverkningar ska bestå.

71 Under dessa omständigheter ska Förenade kungarikets talan ogillas.

Rättegångskostnader

72 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att Förenade kungariket ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Förenade kungariket har tappat målet, ska rådets yrkande bifallas. Med tillämpning av artikel 69.4 första stycket i rättegångsreglerna ska de medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) Talan ogillas.

2) Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ska ersätta rättegångskostnaderna.

3) Konungariket Spanien och Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter