WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 26 października 2010 r. *

W sprawie C-482/08

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 35 ust. 6 UE wniesioną w dniu 6 listopada 2008 r.,

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane przez V. Jackson oraz I. Rao, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez T. Warda, barrister,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez J. Schuttego oraz R. Szostaka, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

* Język postępowania: angielski.

popieranej przez:

Królestwo Hiszpanii, reprezentowane przez J.M. Rodrígueza Cárcama, działającego w charakterze pełnomocnika,

Komisję Europejską, reprezentowaną przez M. Wilderspina oraz B.D. Simona, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenienci,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.C. Bonichot (sprawozdawca) i A. Arabadjiev, prezesi izb, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, P. Lindh i T. von Danwitz, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Mengozzi,
sekretarz: R. Şereş, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 14 kwietnia 2010 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 24 czerwca 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swojej skardze Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej wnosi do Trybunału, po pierwsze, o stwierdzenie nieważności decyzji Rady (WE) 2008/633/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie dostępu wyznaczonych organów państw członkowskich i Europolu do Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) do celów jego przeglądania, w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i innym poważnym przestępstwom, ich wykrywania i ścigania (Dz. U L 218, s. 129), a po drugie, o utrzymanie w mocy skutków tej decyzji, z wyjątkiem zakresu, w jakim wyłączają one to państwo członkowskie z jej zastosowania.

Ramy prawne

Protokół włączający dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej

2 Zgodnie z brzmieniem art. 1 Protokołu włączającego dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej, załączonego do traktatu UE i traktatu WE na mocy traktatu z Amsterdamu (zwanego dalej „protokołem z Schengen"), trzynaście państw członkowskich Unii Europejskiej jest upoważnionych do ustanowienia między sobą wzmocnionej współpracy w dziedzinach objętych zakresem stosowania dorobku Schengen określonego w załączniku do tego protokołu.

3 W skład tak określonego dorobku Schengen wchodzi między innymi Układ między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, podpisany w Schengen (Luksemburg) w dniu 14 czerwca 1985 r. (Dz.U. 2000, L 239, s. 13, zwany dalej „układem z Schengen"), jak również Konwencja wykonawcza do układu z Schengen podpisana w dniu 19 czerwca 1990 r. (Dz.U. 2000, L 239, s. 19). Te dwa akty wspólnie tworzą „układy z Schengen".

4 Zgodnie z brzmieniem art. 4 protokołu z Schengen:

„Irlandia oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, które nie są związane dorobkiem Schengen, mogą w każdej chwili wystąpić z wnioskiem o zastosowanie wobec nich wszystkich lub niektórych przepisów tego dorobku.

Rada rozstrzyga o takim wniosku, stanowiąc na zasadzie jednomyślności swych członków wymienionych w artykule 1 i przedstawiciela rządu państwa, którego ten wniosek dotyczy".

5 Artykuł 5 ust. 1 protokołu z Schengen stanowi:

„Propozycje i inicjatywy formułowane na podstawie dorobku Schengen podlegają stosownym postanowieniom traktatów.

W związku z tym, jeżeli Irlandia lub Zjednoczone Królestwo albo oba te państwa nie notyfikowały przewodniczącemu Rady na piśmie, w rozsądnym terminie, że pragną uczestniczyć, przyjmuje się, że upoważnienie określone w artykule 11 [WE] lub artykule 40 [UE] jest przyznane państwom członkowskim wymienionym w artykule 1 oraz Irlandii lub Zjednoczonemu Królestwu, jeżeli którekolwiek z nich pragnie uczestniczyć w odpowiednich dziedzinach współpracy".

Decyzja 1999/437/WE

6 Zgodnie z art. 1 decyzji Rady 1999/437/WE z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie niektórych warunków stosowania Układu zawartego przez Radę Unii Europejskiej i Republikę Islandii oraz Królestwo Norwegii dotyczącego włączenia tych dwóch państw we wprowadzanie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen (Dz.U. L 176, s. 31):

„Procedury ustanowione w Układzie z dnia 18 maja 1999 r., zawartym przez Radę Unii Europejskiej i Republikę Islandii oraz Królestwo Norwegii dotyczącym włączenia tych dwóch państw we wprowadzanie w życie, stosowanie i rozwój dorobku

Schengen […], stosowane są do wniosków oraz inicjatyw związanych z dalszym rozwojem tych przepisów, w stosunku do których dopuszczono współpracę wzmocnioną w ramach protokołu [z] Schengen i które wchodzą w zakres następujących obszarów:

[…]

B. Wizy krótkoterminowe, szczególnie przepisy dotyczące jednolitej wizy, wykaz państw, których obywatele muszą posiadać wizę odnośnego państwa, i tych, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, procedury i warunki wydawania jednolitej wizy oraz współpraca i konsultacje między służbami wystawiającymi wizy […]".

Decyzje 2000/365/WE i 2004/926/WE

7 W art. 1 decyzji Rady 2000/365/WE z dnia 29 maja 2000 r. dotyczącej wniosku Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej o zastosowaniu wobec niego niektórych przepisów dorobku Schengen (Dz.U. L 131, s. 43) zostały wymienione artykuły konwencji wykonawczej do układu z Schengen odnoszące się do przepisów dorobku Schengen, w których uczestniczy Zjednoczone Królestwo. Wśród nich znajduje się między innymi część przepisów dotyczących współpracy policyjnej, zawartych w tytule III tej konwencji, jednak nie przepisy odnoszące się do zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych i do przepływu osób, w tym również do wspólnej polityki wizowej, zawarte w tytule II konwencji.

8 Na mocy decyzji Rady 2004/926/WE z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia w życie części dorobku Schengen przez Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Dz.U. L 395, s. 70), postanowienia decyzji 2000/365 zostały wprowadzone w życie przez Zjednoczone Królestwo od dnia 1 stycznia 2005 r.

Decyzja 2004/512/WE

9 Decyzją Rady 2004/512/WE z dnia 8 czerwca 2004 r. w sprawie ustanowienia Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) (Dz.U. L 213, s. 5) został ustanowiony VIS jako system służący wymianie danych wizowych między państwami członkowskimi.

Rozporządzenie (WE) nr 767/2008

10 Zgodnie z motywem 29 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) oraz wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi na temat wiz krótkoterminowych (rozporządzenia w sprawie VIS) (Dz.U. L 218, s. 60, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie VIS"):

„Niniejsze rozporządzenie stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen, w którym Zjednoczone Królestwo nie uczestniczy zgodnie z decyzją […] 2000/365 […] oraz

później szą decyzją […] 2004/926 […]. W związku z tym Zjednoczone Królestwo nie uczestniczy w jego przyjęciu, nie jest nim związane ani nie podlega jego stosowaniu".

11 Zgodnie z art. 1 rozporządzenia w sprawie VIS, zatytułowanym „Przedmiot i zakres zastosowania":

„Niniejsze rozporządzenie określa cel Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS), ustanowionego na mocy art. 1 decyzji 2004/512/WE, jego funkcje i związane z nim obowiązki. Niniejsze rozporządzenie określa warunki i procedury wymiany między państwami członkowskimi danych dotyczących wniosków o wydanie wiz krótkoterminowych oraz związanych z nimi decyzji, w tym decyzji o unieważnieniu, cofnięciu wizy lub przedłużeniu jej ważności, w celu ułatwienia rozpatrywania takich wniosków i podejmowania związanych z nimi decyzji".

12 Stosownie do art. 2 rozporządzenia w sprawie VIS:

„Celem VIS jest poprawa realizacji wspólnej polityki wizowej, poprawa współpracy konsularnej i procesu konsultacji pomiędzy centralnymi organami wizowymi poprzez ułatwienie wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi o wnioskach i związanych z nimi decyzjach, w celu:

a) uproszczenia procedury składania wniosków wizowych;

b) zapobieżenia omijaniu kryteriów służących do określania, które państwo członkowskie odpowiada za rozpatrzenie wniosku;

c) ułatwienia walki z nadużyciami;

d) ułatwienia odpraw w przejściach granicznych na granicach zewnętrznych państw członkowskich i na terytorium państw członkowskich;

e) pomocy w identyfikacji osób, które mogą nie spełniać warunków wjazdu, pobytu lub zamieszkania na terytorium państw członkowskich lub też przestały spełniać te warunki;

f) ułatwienia stosowania rozporządzenia [Rady] (WE) nr 343/2003 [z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (Dz.U. L 50, s. 1)];

g) przyczynienia się do zapobiegania zagrożeniom bezpieczeństwa wewnętrznego każdego z państw członkowskich".

13 Artykuł 3 rozporządzenia w sprawie VIS, zatytułowany „Dostępność danych na potrzeby zapobiegania, wykrywania i ścigania przestępstw terrorystycznych i innych poważnych przestępstw", stanowi:

„1. Wyznaczone organy państw członkowskich mogą w szczególnym przypadku i na uzasadniony wniosek pisemny lub elektroniczny uzyskać dostęp do danych przechowywanych w VIS, o których mowa w art. 9–14, jeżeli istnieją uzasadnione podstawy do uznania, że przeglądanie danych w VIS przyczyni się zasadniczo do zapobiegania, wykrycia lub ścigania przestępstw terrorystycznych i innych poważnych przestępstw.

Europol może korzystać z VIS w granicach przysługujących mu uprawnień i wówczas, gdy jest to konieczne dla wykonania jego zadań.

2. Przegląd danych, o którym mowa w ust. 1, odbywa się za pośrednictwem centralnego punktu lub punktów dostępu, odpowiedzialnych za zapewnienie ścisłej zgodności z warunkami dostępu i procedurami określonymi w decyzji Rady 2008/633 […]".

Decyzja 2008/633

14 Motywy od 1 do 5 decyzji 2008/633, zaskarżonej w skardze będącej przedmiotem niniejszej sprawy, brzmią następująco:

„(1) Decyzja […] 2004/512/WE […] ustanowiła VIS jako system wymiany danych dotyczących wiz pomiędzy państwami członkowskimi. Ustanowienie VIS stanowi jedną z podstawowych inicjatyw podejmowanych w ramach polityk Unii Europejskiej, które służą tworzeniu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Celem VIS powinna być lepsza realizacja wspólnej polityki wizowej, powinien on także służyć zwiększeniu bezpieczeństwa wewnętrznego i zwalczaniu terroryzmu w jasno określonych i kontrolowanych warunkach.

(2) Na posiedzeniu w dniu 7 marca 2005 r. Rada przyjęła konkluzje, w których stwierdziła, że »aby w pełni osiągnąć cel, jakim jest poprawa bezpieczeństwa wewnętrznego i walka z terroryzmem«, organy państw członkowskich odpowiedzialne za bezpieczeństwo wewnętrzne powinny mieć zagwarantowany dostęp do VIS »podczas pełnienia przez nie obowiązków związanych z zapobieganiem

przestępstwom – w tym aktom i zagrożeniom terrorystycznym – oraz ich wykrywaniem i prowadzeniem odnośnych dochodzeń«, »pod warunkiem że przepisy o ochronie danych osobowych będą ściśle przestrzegane«.

(3) W zwalczaniu terroryzmu i innych poważnych przestępstw istotne jest dysponowanie przez odpowiednie służby możliwie najbardziej wyczerpującymi i aktualnymi informacjami w ich stosownych dziedzinach. Właściwym służbom krajowym państw członkowskich potrzebne są informacje, jeżeli mają one wypełniać swoje zadania. Informacje zgromadzone w VIS mogą być niezbędne do celów zapobiegania terroryzmowi i poważnym przestępstwom oraz do zwalczania tych zjawisk, i dlatego też powinny one być dostępne dla wyznaczonych organów do celów ich przeglądania, z zastrzeżeniem warunków określonych w niniejszej decyzji.

(4) Ponadto Rada Europejska stwierdziła, że w odniesieniu do współpracy organów państw członkowskich w dziedzinie ścigania przestępczości transgranicznej zasadniczą rolę do spełnienia ma Europol przez wspieranie na skalę ogólnounijną prewencji kryminalnej, analiz kryminalnych i prowadzenia dochodzeń. W związku z tym również Europol powinien mieć dostęp do danych zgromadzonych w VIS w ramach swoich zadań i zgodnie z konwencją z dnia 26 lipca 1995 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji [Dz.U. C 316, s. 2].

(5) Niniejsza decyzja uzupełnia rozporządzenie [w sprawie VIS], w zakresie w jakim stanowi ona podstawę prawną na mocy tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej dla upoważnienia wyznaczonych organów i Europolu do uzyskania dostępu do VIS".

15 Motywy 13 i 15 tej decyzji mają brzmienie następujące:

„(13) Niniejsza decyzja stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen, w którym Zjednoczone Królestwo nie uczestniczy zgodnie z decyzją […] 2000/365/WE […]. W związku z tym Zjednoczone Królestwo nie uczestniczy w jej przyjęciu, nie jest nią związane ani nie podlega jej stosowaniu.

[…]

(15) Jednak zgodnie z decyzją ramową Rady 2006/960/WSiSW z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej [Dz.U. L 386, s. 89] informacje zgromadzone w VIS mogą być przekazywane Zjednoczonemu Królestwu i Irlandii przez właściwe organy tych państw członkowskich, których wyznaczone organy mają dostęp do VIS zgodnie z niniejszą decyzją. Informacje zgromadzone w krajowych rejestrach wizowych Zjednoczonego Królestwa i Irlandii mogą być przekazywane właściwym organom ochrony porządku publicznego pozostałych państw członkowskich. Uzyskanie przez centralne organy Zjednoczonego Królestwa i Irlandii jakiegokolwiek bezpośredniego dostępu do VIS, w obecnych warunkach uczestniczenia tych państw w stosowaniu dorobku Schengen, wymagałoby porozumienia między Wspólnotą a tymi państwami członkowskimi, ewentualnie uzupełnionego innymi przepisami określającymi warunki i tryb takiego dostępu".

16 Zgodnie z motywem 16 decyzji 2008/633 decyzja ta stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen w rozumieniu umowy zawartej przez Radę Unii Europejskiej i Republikę Islandii oraz Królestwo Norwegii dotyczącej włączenia tych dwóch państw

we wprowadzanie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen, objętych obszarem, o którym mowa w art. 1 pkt B decyzji 1999/437.

17 Stosownie do motywu 17 decyzji 2008/633 stanowi ona rozwinięcie przepisów tego dorobku w rozumieniu umowy podpisanej między Unią Europejską, Wspólnotą Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie włączenia Konfederacji Szwajcarskiej we wprowadzanie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen, objętych obszarem, o którym mowa w art. 1 pkt B decyzji 1999/437 w związku z art. 4 ust. 1 decyzji 2004/849.

18 Zgodnie z art. 1 decyzji 2008/633:

„Niniejsza decyzja określa warunki dostępu wyznaczonych organów państw członkowskich i Europejskiego Urzędu Policji (Europol) do Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) do celów jego przeglądania, w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i innym poważnym przestępstwom, ich wykrywania i ścigania".

19 Artykuł 2 tej decyzji, zatytułowany „Definicje", w ust. 1 lit. e) stanowi, że wyznaczonymi organami w rozumieniu decyzji są organy odpowiedzialne za zapobieganie przestępstwom terrorystycznym lub innym poważnym przestępstwom oraz za ich wykrywanie lub ściganie, wyznaczane przez państwa członkowskie zgodnie z art. 3 tej samej decyzji.

20 Artykuł 3 ust. 3 i 5 decyzji 2008/633 stanowi:

„3. Każde państwo członkowskie wyznacza centralny(-e) punkt(-y) dostępu umożliwiający(-e) dostęp […].

5. Na szczeblu krajowym każde państwo członkowskie prowadzi wykaz jednostek operacyjnych w strukturach wyznaczonych organów, które są upoważnione do dostępu do VIS za pośrednictwem centralnego(-ych) punktu(-ów) dostępu".

21 Na mocy art. 4 decyzji 2008/633:

„1. W przypadku gdy spełnione są warunki określone w art. 5, jednostki operacyjne, o których mowa w art. 3 ust. 5, występują do centralnych punktów dostępu, o których mowa w art. 3 ust. 3, z uzasadnionym wnioskiem pisemnym lub elektronicznym o uzyskanie dostępu do VIS. Po otrzymaniu wniosku o uzyskanie dostępu centralny(-e) punkt(-y) dostępu sprawdza(-ją), czy spełnione są warunki dostępu określone w art. 5. Jeżeli spełnione są wszystkie warunki dostępu, odpowiednio upoważniony personel centralnego(-ych) punktu(-ów) dostępu realizuje wniosek. Wyszukane w VIS dane są przekazywane jednostkom operacyjnym, o których mowa w art. 3 ust. 5, w sposób nienaruszający bezpieczeństwa tych danych.

2. W wyjątkowo pilnych przypadkach centralny(-e) punkt(-y) dostępu może (mogą) otrzymać wnioski pisemne, elektroniczne lub ustne. W takich przypadkach centralny(-e) punkt(-y) dostępu realizuje(-ją) wniosek natychmiast, a jedynie ex post sprawdza(-ją), czy spełnione zostały wszystkie warunki określone w art. 5, w tym, czy zachodził wyjątkowo pilny przypadek. Sprawdzenie ex post następuje bez zbędnej zwłoki, po rozpatrzeniu wniosku".

22 Zgodnie z pkt 5 ust. 1 tej decyzji:

„Wyznaczone organy korzystają z dostępu do VIS w zakresie swoich uprawnień i w przypadku spełnienia następujących warunków:

a) dostęp do celów przeglądania musi być konieczny w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym lub innym poważnym przestępstwom lub w celu ich wykrywania lub ścigania;

b) dostęp do celów przeglądania musi być w danym przypadku konieczny;

c) istnieją uzasadnione podstawy pozwalające uznać, że przegląd danych zgromadzonych w VIS znacznie przyczyni się do zapobieżenia któremukolwiek z przedmiotowych przestępstw, jego wykrycia lub ścigania".

23 Artykuł 7 omawianej decyzji określa warunki dostępu Europolu do danych VIS.

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

24 Komisja Wspólnot Europejskich w dniu 30 listopada 2005 r. przedstawiła Radzie projekt decyzji [COM(2005) 600 wersja ostateczna] umożliwiającej dostęp do danych zgromadzonych w VIS w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i innym poważnym przestępstwom, ich wykrywania i ścigania.

25 W trakcie dyskusji przed Radą Irlandia i Zjednoczone Królestwo oświadczyły, że uważają, iż mają prawo uczestniczyć w przyjęciu i stosowaniu decyzji w sprawie dostępu do danych zgromadzonych w VIS, a dokładniej, że według nich decyzja ta nie może zostać uznana za środek przyjmowany na podstawie dorobku Schengen. Oświadczyły też, że nawet gdyby decyzja ta miała zostać uznana za taki środek, uważają one, iż podstawa prawna nie wchodziła w obszar dorobku Schengen obejmującego wizy krótkoterminowe i że nie uzasadnia to wyłączenia ich z tego środka. Stwierdziły, że wobec tego powinien zostać im przyznany bezpośredni i pełny dostęp do VIS.

26 W dniu 23 czerwca 2008 r. Rada przyjęła decyzję 2008/633, nie dopuszczając Zjednoczonego Królestwa do udziału w jej przyjęciu.

27 Ze względu na to, że jego zdaniem wyłączenie to stanowi naruszenie istotnych wymogów proceduralnych lub naruszenie traktatu UE, o których mowa w art. 35 ust. 6 UE, Zjednoczone Królestwo złożyło skargę w niniejszej sprawie.

Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

28 Zjednoczone Królestwo wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie nieważności decyzji 2008/633;

— utrzymanie w mocy skutków tej decyzji, z wyjątkiem zakresu, w jakim wyłącza ona to państwo członkowskie z udziału w jej stosowaniu, oraz

— obciążenie Rady kosztami postępowania.

29 Rada wnosi o oddalenie skargi i obciążenie Zjednoczonego Królestwa kosztami postępowania.

30 Postanowieniami prezesa Trybunału z dnia 16 kwietnia i z dnia 14 lipca 2009 r. odpowiednio Komisja i Królestwo Hiszpanii zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Rady.

W przedmiocie skargi

Argumentacja stron

31 Jako podstawę żądania stwierdzenia nieważności decyzji 2008/633 Zjednoczone Królestwo podnosi okoliczność, że nie stanowi ona rozwinięcia przepisów dorobku Schengen, w którym państwo to nie uczestniczy, czyli rozwinięcia przepisów z dziedziny wspólnej polityki wizowej, lecz środek z zakresu współpracy policyjnej, na co zresztą wskazuje dokonany przez Radę wybór podstawy prawnej, to znaczy oparcie się przez nią na art. 30 ust. 1 lit. b) UE i art. 34 ust. 2 lit. c) UE. Wskazuje ono, iż w swojej pierwotnej propozycji Komisja uznała, że projekt decyzji nie dotyczył wspólnej

polityki wizowej, lecz miał on inne cele, i że w związku z tym Komisja przewidywała udział Irlandii i Zjednoczonego Królestwa w opracowaniu tej decyzji.

32 Zjednoczone Królestwo twierdzi, że w decyzji 2008/633 nie określono przepisów dorobku Schengen, które decyzja miałaby rozwijać. Ani cel, ani treść tej decyzji, do których zgodnie z orzecznictwem Trybunału należy odwołać się, aby uznać akt za propozycję lub inicjatywę formułowaną na podstawie dorobku Schengen w rozumieniu art. 5 ust. 1 protokołu z Schengen nie wskazują, że omawiana decyzja może zostać zakwalifikowana jako rozwinięcie przepisów tego dorobku dotyczących wspólnej polityki wizowej. Z jej art. 1 wynika bowiem, że jej celem jest określenie warunków dostępu wyznaczonych organów i Europolu do VIS do celów jego przeglądania, w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i innym poważnym przestępstwom, ich wykrywania i ścigania, co w żaden sposób nie dotyczy wspólnej polityki wizowej. Zdaniem Zjednoczonego Królestwa w szczególności z motywów 2 i 3 decyzji 2008/633 oraz z jej art. 5 ust. 1 lit. a) i art. 7 wynika, że decyzja ta ma służyć zwiększeniu bezpieczeństwa wewnętrznego i zwalczaniu terroryzmu, poprzez udostępnienie organom ścigania i Europolowi informacji wprowadzonych do VIS przez organy wizowe. Ponadto, jeżeli chodzi o jej treść, zdaniem Zjednoczonego Królestwa omawiana decyzja dotyczy procedury dostępu do VIS i w żaden sposób nie odnosi się do wspólnej polityki wizowej.

33 Zdaniem Zjednoczonego Królestwa, chociaż rozporządzenie w sprawie VIS i decyzja 2008/633 mogą się uzupełniać, stanowią one odrębne akty prawne i każde z nich powinno być oceniane osobno pod względem sformułowanych w orzecznictwie Trybunału kryteriów pozwalających stwierdzić, czy chodzi o akt sformułowany na podstawie dorobku Schengen. Zastosowanie tych kryteriów samo w sobie służy zapewnieniu spójności dorobku Schengen. To, iż celem decyzji 2008/633 jest uzupełnienie rozporządzenia w sprawie VIS, nie uzasadnia samo w sobie założenia, że stanowi ona akt sformułowany na podstawie dorobku Schengen.

34 Ponadto podstawą prawną decyzji 2008/633 są przepisy zawarte w tytule VI traktatu UE, dotyczącym współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Decyzja ta nie może zatem stanowić jednocześnie rozwinięcia wspólnej polityki wizowej, wchodzącej w zakres tytułu IV traktatu WE. Gdyby tak jednak było, należałoby stwierdzić nieważność omawianej decyzji z powodu jej niewłaściwej podstawy prawnej.

35 Wreszcie Zjednoczone Królestwo podkreśla, że nie istnieją żadne utrudnienia praktyczne ani prawne dla jego częściowego udziału w VIS, że jego dostęp do danych zgromadzonych w VIS dla celów przewidzianych w decyzji 2008/633 nie zagraża spójności systemu bardziej niż dostęp, z którego korzysta Europol, oraz że poprzez swoją skargę nie chce sprzeciwić się udziałowi Republiki Islandii, Królestwa Norwegii i Konfederacji Szwajcarskiej w decyzji o dostępie organów policyjnych do VIS.

36 Rada twierdzi, że słusznie uznała decyzję 2008/633 za rozwinięcie obszaru dorobku Schengen stosunkowo szeroko określonego w art. 1 pkt B decyzji 1999/437, co samo w sobie nie przesądza kwestii, czy właściwa dla jego przyjęcia podstawa prawna znajduje się w tytule IV traktatu WE, czy w tytule VI traktatu UE.

37 Zarówno bowiem z motywów 1, 3 i 5 decyzji 2008/633, jak i z jej art. 1 wynika, że ma ona na celu uzupełnienie rozporządzenia w sprawie VIS poprzez określenie warunków, na jakich, w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i innym poważnym przestępstwom, a także w celu ich wykrywania i ścigania, wyznaczone organy mogą mieć dostęp do danych uprzednio zgromadzonych i wprowadzonych do VIS przez organy właściwe w sprawach wizowych. Jeżeli chodzi o treść omawianej decyzji, jej przepisy wymagają, aby państwa członkowskie wyznaczyły organy, które będą miały dostęp do VIS, jak również centralne punkty umożliwiające taki dostęp.

Przepisy te określają stosowne procedury oraz warunki, które muszą być spełnione, aby został umożliwiony wgląd do VIS.

38 Rada wskazuje zatem, że podstawę prawną odpowiadającą temu celowi i tej treści stanowi art. 30 ust. 1 lit. b) UE, ponieważ decyzja 2008/633 dotyczy przetwarzania i analizy przez wyznaczone organy informacji zgromadzonych w VIS, nie odnosząc się jednak do wymiany, gromadzenia lub przechowywania danych. Nie dotyczy ona ani warunków wydawania wiz, uregulowanych w tytule IV traktatu WE, ani współpracy pomiędzy właściwymi służbami, o których jest mowa w tym tytule, i z tego względu nie wchodzi w zakres przepisów, o których mowa w art. 62 ust. 2 lit. b) ppkt (ii) WE, ani przepisów, o których mowa w art. 66 WE. Wobec tego nie doszło do naruszenia art. 47 UE. Podejście przyjęte w niniejszym przypadku jest zgodne ze zwykłą praktyką.

39 Jeżeli chodzi o uznanie decyzji 2008/633 za stanowiącą rozwinięcie dorobku Schengen w zakresie spraw wizowych, Rada podkreśla znaczenie związku istniejącego pomiędzy tą decyzją i rozporządzeniem w sprawie VIS, ustanawiającym jeden zintegrowany system zawierający jeden rodzaj danych, mającym na celu spójne wdrożenie polityki wizowej Unii i określającym głównego użytkownika, to znaczy organy państw członkowskich uczestniczących w tej polityce właściwe w sprawach wizowych i w sprawach kontroli granic. Jeżeli system ten ma dodatkowe cele, takie jak przyczynienie się do zapobiegania zagrożeniom bezpieczeństwa wewnętrznego każdego z państw członkowskich, rozporządzenie w sprawie VIS zapewnia, że dostęp organów policyjnych do informacji będzie zgodny z ogólnym przeznaczeniem tego systemu. Wobec tego decyzja 2008/633 wpisuje się w ramy prawne tego rozporządzenia, z którym wspólnie tworzy całość będącą rozwinięciem, służącym zachowaniu jego spójności, dorobku Schengen w obszarze spraw wizowych, o którym mowa w art. 1 pkt B decyzji 1999/437.

40 Rada twierdzi również, że chociaż kryterium, które Trybunał sformułował w swoim orzecznictwie, aby uznać dany akt prawny za rozwinięcie dorobku Schengen, jest tego

samego rodzaju co kryterium wykorzystywane w celu określenia podstawy prawnej aktu prawnego Unii, nie jest ono jednak identyczne, ponieważ musi uwzględniać konieczność zachowania spójności tego dorobku. Kładąc nacisk na kryterium wykorzystywane w celu wyboru podstawy prawnej, skupione wyłącznie na jego celu i treści, Zjednoczone Królestwo nie bierze w ogóle pod uwagę tej potrzeby.

41 Komisja ze swojej strony przyłącza się do uwag Rady dotyczących wyboru podstawy prawnej i jej wywodu, zgodnie z którym decyzja 2008/633 jest tak blisko powiązana z rozporządzeniem w sprawie VIS, że musi zostać uznana za rozwinięcie dorobku Schengen w zakresie polityki wizowej, ponieważ rozszerza i uzupełnia to rozporządzenie, umożliwiając wyznaczonym organom i Europolowi dostęp do VIS do celów jego przeglądania, w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i innym poważnym przestępstwom, ich wykrywania i ścigania. Wskazuje ona, że art. 3 rozporządzenia w sprawie VIS, który umożliwia przeglądanie danych w VIS we wskazanym powyżej celu, nie stosuje się do Zjednoczonego Królestwa. Z tego wynika, że do Zjednoczonego Królestwa nie stosuje się również omawiana decyzja.

Ocena Trybunału

W przedmiocie zarzutu głównego

42 Bezsporne jest, że Zjednoczone Królestwo wystąpiło, zgodnie z art. 4 protokołu z Schengen, z wnioskiem o zastosowanie wobec niego niektórych przepisów dorobku Schengen i zostało nimi objęte na mocy decyzji 2000/365. W tym względzie bezsporne jest również, że chociaż Zjednoczone Królestwo uczestniczy w części przepisów dorobku Schengen dotyczących współpracy policyjnej, nie uczestniczy jednak

w przepisach tego dorobku odnoszących się do zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych i do przepływu osób, w tym również do wspólnej polityki wizowej.

43 Z motywu 13 decyzji 2008/633 wynika, iż Rada uznała, że stanowi ona rozwinięcie przepisów dorobku Schengen, w którym Zjednoczone Królestwo nie uczestniczy, i że w związku z tym to państwo członkowskie nie uczestniczy w jej przyjęciu, nie jest nią związane ani nie podlega jej stosowaniu. Żądając stwierdzenia nieważności wspomnianej decyzji, Zjednoczone Królestwo wskazuje tytułem zarzutu głównego, że poprzez przyjęcie takiej kwalifikacji Rada naruszyła prawo.

44 Należy wobec tego ustalić, czy decyzja 2008/633 wchodzi w zakres „propozycji i inicjatyw formułowanych na podstawie dorobku Schengen", o których mowa w art. 5 ust. 1 akapit pierwszy protokołu z Schengen, w których Zjednoczone Królestwo nie uczestniczy.

45 Trybunał stwierdził, że analogicznie jak ma to miejsce w przypadku wyboru podstawy prawnej aktu Unii, kwalifikacja takiego aktu jako propozycji lub inicjatywy formułowanej na podstawie dorobku Schengen w rozumieniu art. 5 ust. 1 akapit pierwszy protokołu z Schengen musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, do których należą w szczególności cel i treść aktu (zob. wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-77/05 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-11459, pkt 77).

46 Jednak, jak zostało to wyraźnie wskazane przez Trybunał, rozumowanie to stosuje się wyłącznie poprzez analogię i wobec tego jego zastosowanie jest ograniczone w przypadku wzmocnionej współpracy na mocy dorobku Schengen, której szczególny charakter wymaga między innymi uwzględnienia systemu, rozumianego jako całość, w który dorobek ten się wpisuje.

47 System wzmocnionej współpracy na mocy dorobku Schengen ma zastosowanie jedynie do części państw członkowskich i wymaga, aby każda propozycja lub inicjatywa formułowana na podstawie tego dorobku w rozumieniu art. 5 ust. 1 akapit pierwszy protokołu z Schengen była zgodna z postanowieniami, których wykonanie stanowi lub które rozwija, tak iż zakłada ona akceptację zarówno owych postanowień, jak i zasad, które leżą u ich podstaw (ww. wyrok w sprawie Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, pkt 61).

48 Wynika z tego, że przy kwalifikacji aktu prawnego jako wchodzącego w zakres obszaru dorobku Schengen lub jako stanowiącego jego rozwinięcie, należy uwzględnić konieczność spójności tego dorobku, a także konieczność zachowania tej spójności w razie możliwej ewolucji tego dorobku.

49 Wobec tego należy w szczególności stwierdzić, że spójność dorobku Schengen i jego przyszłych rozwinięć wymaga, aby państwa członkowskie uczestniczące w tym dorobku nie były zobowiązane, przy dokonywaniu jego zmian lub pogłębianiu wzmocnionej współpracy, do ustanowienia której zostały upoważnione na mocy art. 1 protokołu z Schengen, przewidywać szczególnych środków dostosowujących dla pozostałych państw członkowskich, które nie uczestniczyły w przyjęciu środków dotyczących wcześniejszych etapów tej ewolucji.

50 Jeżeli chodzi o cele decyzji 2008/633, z jej motywów 2, 3, 4 i 6, jak również z jej art. 1 i art. 5 ust. 1 wynika, że ma ona na celu umożliwienie dostępu do VIS organom państw członkowskich odpowiedzialnym za bezpieczeństwo wewnętrzne oraz Europolowi w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i innym poważnym przestępstwom, ich wykrywania i ścigania. Z samego tego tytułu omawiana decyzja zmierza do celu, który jako taki wpisuje się w zakres współpracy policyjnej.

51 Jeżeli chodzi o treść decyzji, dotyczy ona zarówno sposobów wyznaczania przez państwa członkowskie organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne uprawnionych do przeglądania VIS, jak i warunków dostępu, przekazywania oraz przechowywania danych wykorzystywanych we wskazanych wyżej celach. W tej sytuacji przepisy omawianej decyzji mogą być uznane za określające pewną formę współpracy policyjnej.

52 Bezsporne jednak jest, że przepisy te zawierają restrykcyjne warunki dostępu do VIS, takie jak wymienione w art. 5 ust. 1 decyzji 2008/633 i w art. 3 rozporządzenia w sprawie VIS, świadczące o tym, że określają one sposób dodatkowego wykorzystania bazy danych dotyczącej spraw wizowych, której główne przeznaczenie jest związane z kontrolą graniczną i kontrolą wjazdu na terytorium Unii i która jedynie dodatkowo została udostępniona, tylko do wglądu, dla potrzeb współpracy policyjnej, pod warunkiem, że współpraca ta nie zagraża jej podstawowemu wykorzystaniu.

53 Ponadto należy wskazać, że decyzja 2008/633 jest bezpośrednio związana z rozporządzeniem w sprawie VIS, którego wdrożenie w tym zakresie stanowi, a wobec tego ze wspólną polityką wizową, której podstawą jest tytuł IV traktatu WE.

54 Współpraca ustanowiona w decyzji 2008/633 nie mogłaby, zarówno z funkcjonalnego, jak i materialnego punktu widzenia, istnieć w oderwaniu od VIS, wchodzącego niezaprzeczalnie, podobnie jak stanowiące jego podstawę decyzja 2004/512 i rozporządzenie w sprawie VIS, w zakres dorobku Schengen dotyczącego wspólnej polityki wizowej.

55 W tym kontekście trzeba też stwierdzić, że bezpośredni dostęp do VIS, na który decyzja 2008/633 zezwala organom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo wewnętrzne, fizycznie możliwy jest wyłącznie w przypadku organów tych państw członkowskich,

które posiadają centralne punkty dostępu do VIS, o których mowa w art. 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie VIS, to znaczy organów jedynie tych państw członkowskich, które są objęte przepisami dorobku Schengen dotyczącymi wspólnej polityki wizowej.

56 W niniejszym przypadku uczestniczenie Zjednoczonego Królestwa, poprzez bezpośredni dostęp, w mechanizmie wglądu do systemu, który został umożliwiony przez rozporządzenie w sprawie VIS i którego zasady funkcjonowania określa decyzja 2004/512, wymagałoby, jak wynika to również z motywu 15 decyzji 2008/633, szczególnych środków dla tego państwa członkowskiego, ponieważ państwo to nie uczestniczyło w VIS i nie dysponuje krajowym interfejsem umożliwiającym każdemu państwu członkowskiemu uczestniczącemu w VIS komunikację z tym systemem.

57 Wobec tego decyzja 2008/633 powinna zostać uznana za środek wchodzący w zakres obszaru dorobku Schengen dotyczącego wspólnej polityki wizowej.

58 Zresztą, gdyby decyzja 2008/633 miała być uważana nie za element tej wspólnej polityki, tylko za zwykły środek współpracy policyjnej, umożliwiałaby ona wszystkim państwom członkowskim wzięcie udziału w ustaleniach dotyczących wglądu do VIS, chociaż niektóre spośród nich nie uczestniczyły w określaniu zasad poprzedzającym utworzenie tej bazy danych w sprawach wizowych, nie mają obowiązku wprowadzenia do systemu danych o wszystkich otrzymanych przez siebie wnioskach o wizę, ani nie uczestniczą w zarządzaniu i finansowaniu tego systemu. Takie podejście prowadziłoby też do wyłączenia Republiki Islandii, Królestwa Norwegii i Konfederacji Szwajcarskiej z mechanizmu wglądu do VIS, dla celów, o których mowa w decyzji 2008/633, pomimo że państwa te biorą udział w jego tworzeniu, zaakceptowawszy jego zasady, i uczestniczą w finansowaniu bazy danych. W tej sytuacji omawiana decyzja musi zostać uznana za nierozerwalnie związaną ze wspólną polityką wizową i nie może zostać zakwalifikowana inaczej bez podważenia samej spójności VIS.

59 Z powyższych rozważań wynika, że nawet jeżeli nie można zaprzeczyć, iż decyzja 2008/633 realizuje cele z zakresu współpracy policyjnej, okoliczność ta nie przeszkadza uznaniu, po uwzględnieniu wszystkich innych charakteryzujących ją obiektywnych elementów, że stanowi ona środek rozwijający przepisy dorobku Schengen dotyczące wspólnej polityki wizowej.

60 Bezsporne zresztą jest, że – jak zostało wskazane w pkt 42 niniejszego wyroku – Zjednoczone Królestwo nie uczestniczy w przepisach dorobku Schengen odnoszących się do zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych i do przepływu osób, w tym również do wspólnej polityki wizowej.

61 Uczestnictwo państwa członkowskiego w przyjmowaniu środka w trybie art. 5 ust. 1 protokołu z Schengen jest możliwe, w odniesieniu do systemu wzmocnionej współpracy na mocy dorobku Schengen, o którym mowa w pkt 47 niniejszego wyroku, tylko w zakresie, w jakim państwo to zaciągnęło zobowiązania w dziedzinie dorobku Schengen, w który wpisuje się przyjmowany środek lub którego rozwój środek ten stanowi (ww. wyrok w sprawie Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, pkt 62).

62 Wobec tego Rada nie naruszyła prawa, uznając, że decyzja 2008/633 stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen, w którym Zjednoczone Królestwo nie uczestniczy, i odmawiając udziału tego państwa członkowskiego w jej przyjęciu.

W przedmiocie zarzutu posiłkowego

63 W swojej skardze Zjednoczone Królestwo tytułem posiłkowym podnosi, że w wypadku gdyby decyzja 2008/633 została uznana za rozwinięcie wspólnej polityki wizowej, należałoby stwierdzić jej nieważność z tego powodu, że wówczas błędne byłoby jej przyjęcie na podstawie art. 30 ust. 1 lit. b) UE i art. 34 ust. 2 lit. c) UE, które, w ramach tytułu VI traktatu UE, regulują wspólne działanie w dziedzinie współpracy policyjnej.

64 Jednak ustalenie, czy dany środek stanowi rozwinięcie dorobku Schengen, jest kwestią odrębną od stwierdzenia, na jakiej podstawie prawnej powinno zgodnie z prawem opierać się to rozwinięcie. Każdy akt prawny Unii powinien bowiem opierać się na postanowieniu traktatów przyznającym instytucjom Unii prawo jego wydania.

65 Zgodnie z dobrze utrwalonym orzecznictwem wybór podstawy prawnej aktu Unii musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, do których należą w szczególności cel i treść aktu (zob. wyroki: z dnia 23 października 2007 r. w sprawie C-440/05 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-9097, pkt 61; z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie C-301/06 Irlandia przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. s. I-593, pkt 60).

66 W tym względzie argumentacja, którą Zjednoczone Królestwo przedstawia na poparcie zarzutu przedstawionego tytułem posiłkowym, mogłaby być skuteczna tylko wtedy, gdyby istniała dokładna zbieżność pomiędzy kryteriami ustalonymi w ten sposób w celu określenia podstawy prawnej aktu prawa Unii i kryteriami służącymi uznaniu tego aktu za propozycję lub inicjatywę sformułowaną na podstawie dorobku Schengen. Tymczasem z tego, co zostało powiedziane w pkt 47–49 niniejszego wyroku, wynika, że tak się nie dzieje.

67 Z tego wynika, że ponieważ Rada zamierzała dokonać rozwinięcia dorobku Schengen poprzez umożliwienie, w ściśle określonych warunkach, korzystania z VIS do celów współpracy policyjnej, aby to uczynić, musiała oprzeć się na przepisach traktatu UE uprawniających ją do stanowienia prawa w zakresie współpracy policyjnej.

68 W konsekwencji, jak wynika z pkt 50 i 51 niniejszego wyroku, nie można stwierdzić na podstawie celu i treści decyzji 2008/633, iż Rada omyliła się, uznając, dla potrzeb wyboru podstawy prawnej omawianej decyzji, że wchodzi ona w zakres współpracy policyjnej. Ponadto argumentacja przedstawiona przez Zjednoczone Królestwo na poparcie zarzutu podniesionego tytułem głównym potwierdza słuszność tego wyboru.

69 Wobec tego, w świetle wyłącznej argumentacji przedstawionej na poparcie zarzutu podniesionego tytułem posiłkowym przez Zjednoczone Królestwo, zarzut ten również powinien zostać oddalony.

70 W związku z powyższym przedstawione przez Zjednoczone Królestwo żądanie stwierdzenia nieważności decyzji 2008/633 nie może zostać uwzględnione, a w konsekwencji bezprzedmiotowe staje się orzekanie przez Trybunał w przedmiocie wniosku tego państwa dotyczącego utrzymania w mocy skutków tej decyzji.

71 W tych okolicznościach należy oddalić skargę wniesioną przez Zjednoczone Królestwo.

W przedmiocie kosztów

72 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Rada wniosła o obciążenie Zjednoczonego Królestwa kosztami postępowania, a to przegrało sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania. Zgodnie z art. 69 § 4 akapit pierwszy tego regulaminu państwa członkowskie i instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, poniosą własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostaje obciążone kosztami postępowania.

3) Królestwo Hiszpanii i Komisja Europejska ponoszą własne koszty.

Podpisy