ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 26. októbra 2010 *

Vo veci C-482/08,

ktorej predmetom je žaloba o neplatnosť podľa článku 35 ods. 6 EÚ, podaná 6. novembra 2008,

Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, v zastúpení: V. Jackson a I. Rao, splnomocnené zástupkyne, za právnej pomoci T. Ward, barrister,

žalobca,

proti

Rade Európskej únie, v zastúpení: J. Schutte a R. Szostak, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

* Jazyk konania: angličtina.

ktorú v konaní podporujú:

Španielske kráľovstvo, v zastúpení: J. M. Rodríguez Cárcamo, splnomocnený zástupca,

Európska komisia, v zastúpení: M. Wilderspin a B. D. Simon, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

vedľajší účastníci konania,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda V. Skouris, predsedovia komôr A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (spravodajca) a A. Arabadjiev, sudcovia G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, P. Lindh a T. von Danwitz,

generálny advokát: P. Mengozzi,
tajomník: R. Şereş, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 14. apríla 2010,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 24. júna 2010,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Svojou žalobou Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska navrhuje Súdnemu dvoru, aby jednak zrušil rozhodnutie Rady 2008/633/SVV z 23. júna 2008 o sprístupnení vízového informačného systému (VIS) na nahliadnutie určeným orgánom členských štátov a Europolu na účely predchádzania teroristickým trestným činom a iným závažným trestným činom, ich odhaľovania a vyšetrovania (Ú. v. EÚ L 218, s. 129) a jednak zachoval účinky tohto rozhodnutia s výnimkou časti, v ktorej vylučuje uvedený členský štát z jeho uplatnenia.

Právny rámec

Protokol, ktorým sa začleňuje schengenské acquis do rámca Európskej únie

2 Podľa článku 1 protokolu, ktorým sa začleňuje schengenské *acquis* do rámca Európskej únie a ktorý je pripojený k Zmluve o EÚ a k Zmluve o ES Amsterdamskou zmluvou (ďalej len „Schengenský protokol"), je trinásť členských štátov Európskej únie oprávnených založiť medzi sebou užšiu spoluprácu v oblasti patriacej do pôsobnosti schengenského *acquis* tak, ako je uvedené v prílohe k tomuto protokolu.

3 Do takto definovaného schengenského *acquis* patrí najmä dohoda medzi vládami štátov Hospodárskej únie Beneluxu, Spolkovej republiky Nemecko a Francúzskej republiky o postupnom odstraňovaní kontrol na ich spoločných hraniciach, podpísaná v Schengene (Luxembursko) 14. júna 1985 (Ú. v. ES L 239, 2000, s. 13; Mim. vyd. 19/002, s. 3, ďalej len „Schengenská dohoda"), ako aj Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda, ktorý bol podpísaný v Schengene 19. júna 1990 (Ú. v. ES L 239, 2000, s. 19; Mim. vyd. 19/002, s. 9). Tieto dva akty spolu tvoria „Schengenské dohody".

4 Podľa článku 4 uvedeného Schengenského protokolu:

„Írsko a Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, ktoré nie sú viazané Schengenským *acquis*, môžu kedykoľvek požiadať o pripojenie sa k niektorým, alebo všetkým ustanoveniam tohto *acquis*.

Rada rozhoduje o žiadosti jednomyseľne hlasmi svojich členov uvedených v článku 1 a zástupcu vlády dotknutého štátu."

5 Článok 5 ods. 1 Schengenského protokolu stanovuje:

„Návrhy a podnety so základom v Schengenskom *acquis* podliehajú príslušným ustanoveniam zmlúv.

V tomto kontexte tam, kde buď Írsko alebo Spojené kráľovstvo alebo obaja neupovedomia v primeranej lehote predsedu Rady o prianí pripojiť sa, oprávnenie uvedené v článku 11 [ES] alebo v článku 40 [EU] sa považuje za udelené členským štátom uvedeným v článku 1 a Írsku alebo Spojenému kráľovstvu, ak si jeden z nich želá pripojiť sa k daným oblastiam spolupráce."

Rozhodnutie 1999/437/ES

6 V zmysle článku 1 rozhodnutia Rady zo 17. mája 1999 o určitých vykonávacích predpisoch k dohode uzavretej medzi Radou Európskej únie a Islandskou republikou a Nórskym kráľovstvom o pridružení týchto dvoch štátov pri vykonávaní, uplatňovaní a vývoji schengenského *acquis* (Ú. v. ES L 176, s. 31; Mim. vyd. 19/001, s. 165):

„Postupy stanovené v dohode z 18. mája 1999 uzavretej Radou Európskej únie a Islandskou republikou a Nórskym kráľovstvom, týkajúce sa pripojenia sa týchto dvoch štátov k vykonávaniu, uplatňovaniu a rozvoju schengenského *acquis*…, sa budú uplat-

ňovať pri návrhoch a podnetoch určených pre ďalší rozvoj tých ustanovení oprávňujúcich užšiu spoluprácu podľa schengenského protokolu a spadajúcich do jednej z nasledujúcich oblastí:

…

B. Víza pre krátkodobý pobyt, hlavne pravidlá o jednotných vízach, zoznam krajín, ktorých štátni príslušníci musia vlastniť víza pri vstupe do týchto štátov a tých štátov, ktorých štátni príslušníci sú zbavení tejto povinnosti, postupy a podmienky pre vydávanie jednotných víz a spolupráca a konzultácie medzi službami, ktoré ich vydávajú…“

Rozhodnutia 2000/365/ES a 2004/926/ES

7 Článok 1 rozhodnutia Rady 2000/365/ES z 29. mája 2000, ktoré sa týka požiadavky Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska zúčastňovať sa na niektorých ustanoveniach schengenského *acquis* (Ú. v. ES L 131, s. 43; Mim. vyd. 19/001, s. 178), vymenúva články dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda, vzťahujúce sa na ustanovenie schengenského *acquis*, ku ktorým sa Spojené kráľovstvo pripája. Medzi nimi sa nachádza najmä časť tých ustanovení, ktoré sa týkajú oblasti policajnej spolupráce upravenej v hlave III tohto dohovoru, nie však ustanovenia upravujúce odstránenie kontrol na vnútorných hraniciach a pohyb osôb vrátane spoločnej vízovej politiky upravené v hlave II uvedeného dohovoru.

8 Na základe rozhodnutia Rady 2004/926/ES z 22. decembra 2004 o nadobudnutí účinnosti niektorých ustanovení Schengenského acquis Spojeným kráľovstvom Veľkej Británie a Severného Írska (Ú. v. EÚ L 395, s. 70) nadobudli ustanovenia rozhodnutia 2000/365 účinnosť v Spojenom kráľovstve od 1. januára 2005.

Rozhodnutie 2004/512/ES

9 Rozhodnutie Rady 2004/512/ES z 8. júna 2004, ktorým sa vytvára vízový informačný systém (VIS) (Ú. v. EÚ L 213, s. 5), vytvorilo VIS ako systém výmeny údajov o vízach medzi členskými štátmi.

Nariadenie (ES) č. 767/2008

10 V zmysle odôvodnenia č. 29 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 z 9. júla 2008 o vízovom informačnom systéme (VIS) a výmene údajov o krátkodobých vízach medzi členskými štátmi (nariadenie o VIS), (Ú. v. EÚ L 218, s.60, ďalej len „nariadenie VIS“):

„Toto nariadenie predstavuje vývoj ustanovení schengenského *acquis*, na ktorých sa Spojené kráľovstvo nezúčastňuje v súlade s rozhodnutím… 2000/365…, a následným

rozhodnutím… 2004/926… Spojené kráľovstvo sa preto nezúčastňuje na jeho prijatí, nie je ním viazané a ani nepodlieha jeho uplatňovaniu.“

11 V zmysle článku 1 nariadenia VIS nazvaného „Predmet úpravy a rozsah pôsobnosti“:

„Toto nariadenie vymedzuje účel a funkcie vízového informačného systému (VIS) vytvoreného na základe článku 1 rozhodnutia 2004/512/ES a s ním súvisiacu zodpovednosť. Stanovuje podmienky a postupy na výmenu údajov medzi členskými štátmi o žiadostiach o udelenie krátkodobých víz a o rozhodnutiach vydaných v tejto súvislosti vrátane rozhodnutí o zrušení, odvolaní alebo predĺžení platnosti víza s cieľom uľahčiť posúdenie týchto žiadostí a príslušných rozhodnutí.“

12 Podľa článku 2 nariadenia VIS:

„Účelom VIS je zlepšiť vykonávanie spoločnej vízovej politiky, konzulárnu spoluprácu a konzultácie medzi ústrednými vízovými orgánmi uľahčením výmeny údajov o žiadostiach a súvisiacich rozhodnutiach medzi členskými štátmi s cieľom:

a) uľahčiť konanie o udelení víza;

b) predchádzať obchádzaniu kritérií na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti;

c) uľahčovať boj proti podvodom;

d) uľahčovať kontroly na hraničných priechodoch na vonkajších hraniciach a na území členských štátov;

e) napomáhať pri identifikácii každej osoby, ktorá prípadne nespĺňa alebo prestala spĺňať podmienky vstupu, pobytu alebo bydliska na území členských štátov;

f) uľahčovať uplatňovanie nariadenia [Rady] (ES) č. 343/2003 [z 18. februára 2003 ustanovujúceho kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov (Ú. v. ES L 50, s. 1; Mim. vyd. 19/006, s. 109)];

g) prispievať k predchádzaniu ohrozeniam vnútornej bezpečnosti členských štátov."

13 Článok 3 nariadenia VIS nazvaný „Dostupnosť údajov na predchádzanie teroristickým trestným činom a iným závažným trestným činom, ich odhaľovanie a vyšetrovanie" stanovuje:

„1. Určené orgány členských štátov môžu mať v osobitnom prípade a po odôvodnenej písomnej alebo elektronickej žiadosti prístup k údajom uloženým vo VIS, ktoré sú uvedené v článkoch 9 až 14, ak existujú rozumné dôvody domnievať sa, že nahliadnutie do údajov vo VIS významne prispeje k predchádzaniu teroristickým trestným činom a iným závažným trestným činom, ich odhaľovaniu alebo vyšetrovaniu. Europol

môže mať prístup do VIS v rámci rozsahu svojho mandátu a ak je to potrebné pre plnenie jeho úloh.

2. Nahliadnutie uvedené v odseku 1 sa vykoná prostredníctvom centrálneho prístupového bodu alebo bodov, ktoré sú zodpovedné za zabezpečenie prísneho súladu s podmienkami prístupu a postupmi ustanovenými v rozhodnutí Rady 2008/633…“

Rozhodnutie 2008/633

14 Odôvodnenia č. 1 až 5 rozhodnutia 2008/633, ktoré je v tomto konaní napadnutým aktom, znejú takto:

„(1) Rozhodnutie Rady 2004/512/ES… zriadilo VIS ako systém výmeny vízových údajov medzi členskými štátmi. Zriadenie VIS predstavuje jeden z kľúčových podnetov v rámci politík Európskej únie na vytvorenie priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Účelom VIS by malo byť zlepšiť vykonávanie spoločnej vízovej politiky, ako aj prispieť k vnútornej bezpečnosti a boju proti terorizmu v jasne definovaných a monitorovaných podmienkach.

(2) Rada počas svojho zasadnutia 7. marca 2005 prijala závery, v ktorých sa uvádza, že ‚ak sa má v plnom rozsahu dosiahnuť cieľ, ktorým je zlepšenie vnútornej bezpečnosti a boja proti terorizmu‘, orgánom členských štátov zodpovedným za vnútornú bezpečnosť by sa mal ‚pri plnení ich povinností súvisiacich

s predchádzaním trestným činom vrátane teroristických činov a ohrození, ich odhaľovaním a vyšetrovaním‘ zaručiť prístup do VIS ‚za prísneho dodržiavania pravidiel upravujúcich ochranu osobných údajov‘.

(3) V boji proti terorizmu a iným závažným trestným činom je pre príslušné útvary dôležité, aby mali vo svojich oblastiach pôsobnosti čo najúplnejšie a najaktuálnejšie informácie. Ak majú príslušné vnútroštátne útvary členských štátov plniť svoje úlohy, potrebujú mať informácie. Informácie obsiahnuté vo VIS, môžu byť potrebné pri predchádzaní terorizmu a závažným trestným činom a v boji proti nim, a preto by sa mali za podmienok ustanovených v tomto rozhodnutí sprístupniť na nahliadnutie určeným orgánom.

(4) Európska rada tiež uviedla, že v rámci spolupráce orgánov členských štátov pri vyšetrovaní cezhraničnej trestnej činnosti zohráva významnú úlohu Europol tým, že podporuje predchádzanie trestnej činnosti, jej analyzovanie a vyšetrovanie na úrovni Únie. Aj Europol by mal mať preto pri plnení svojich úloh a v súlade s Dohovorom z 26. júla 1995 o zriadení Európskeho policajného úradu [Ú. v. ES C 316, s. 2; Mim. vyd. 19/008, s. 12] prístup k údajom VIS.

(5) Toto rozhodnutie dopĺňa nariadenie [VIS], keďže ustanovuje právny základ podľa hlavy VI Zmluvy o Európskej únii, ktorý určeným orgánom a Europolu umožňuje prístup do VIS.“

15 Odôvodnenia č. 13 a 15 tohto rozhodnutia znejú takto:

„(13) Toto rozhodnutie predstavuje vývoj ustanovení schengenského *acquis*, na ktorých sa Spojené kráľovstvo nezúčastňuje v súlade s rozhodnutím Rady 2000/365/ES… Spojené kráľovstvo sa preto nezúčastňuje na jeho prijatí, nie je ním viazané a ani nepodlieha jeho uplatňovaniu.

…

(15) V súlade s rámcovým rozhodnutím Rady 2006/960/SVV z 18. decembra 2006 o zjednodušení výmeny informácií a spravodajských informácií medzi orgánmi členských štátov Európskej únie činnými v trestnom konaní [Ú. v. EÚ L 386, s. 89] však príslušné orgány členských štátov, ktorých určené orgány majú prístup do VIS v súlade s týmto rozhodnutím, môžu poskytnúť informácie obsiahnuté vo VIS Spojenému kráľovstvu a Írsku. Informácie uložené v národných vízových registroch Spojeného kráľovstva a Írska sa môžu poskytnúť príslušným orgánom presadzujúcim výkon práva ostatných členských štátov. Akákoľvek forma priameho prístupu ústredných orgánov Spojeného kráľovstva a Írska do VIS by si za súčasnej podoby ich účasti na schengenskom *acquis* vyžadovala uzavretie dohody medzi Spoločenstvom a týmito členskými štátmi, prípadne doplnenej ďalšími pravidlami o podmienkach a postupoch súvisiacich s takýmto prístupom.“

16 Podľa odôvodnenia č. 16 rozhodnutia 2008/633 toto rozhodnutie predstavuje vývoj ustanovení schengenského *acquis* v zmysle Dohody uzavretej medzi Radou, Islandskou republikou a Nórskym kráľovstvom o pridružení týchto štátov pri vykonávaní,

uplatňovaní a vývoji schengenského *acquis*, ktoré patria do oblasti uvedenej v článku 1 B rozhodnutia 1999/437.

17 Podľa odôvodnenia č. 17 rozhodnutia 2008/633 toto rozhodnutie rozvíja ustanovenia tohto *acquis* v zmysle Dohody medzi Európskou úniou, Európskym spoločenstvom a Švajčiarskou konfederáciou o pridružení Švajčiarskej konfederácie k vykonávaniu, uplatňovaniu a vývoju schengenského *acquis*, ktorej uzavretie bolo schválené rozhodnutím Rady 2004/849/ES z 25. októbra 2004 (Ú. v. EÚ L 368, s. 26) a ktorá spadá do oblasti uvedenej v článku 1 B rozhodnutia 1999/437 v spojení s článkom 4 ods. 1 rozhodnutia Rady 2004/849.

18 V zmysle článku 1 rozhodnutia 2008/633:

„Toto rozhodnutie ustanovuje podmienky, za ktorých sa môže určeným orgánom členských štátov a Európskemu policajnému úradu (Europol) sprístupniť na nahliadnutie vízový informačný systém (VIS) na účely predchádzania teroristickým trestným činom a iným závažným trestným činom, ich odhaľovania a vyšetrovania."

19 Článok 2 tohto rozhodnutia nazvaný „Vymedzenie pojmov" vo svojom odseku 1 písm. e) uvádza, že určenými orgánmi v zmysle tohto rozhodnutia sú tie orgány, ktoré sú zodpovedné za predchádzanie teroristickým trestným činom alebo iným závažným trestným činom, ich odhaľovanie a vyšetrovanie a ktoré určili členské štáty podľa článku 3 tohto rozhodnutia.

20 Článok 3 ods. 3 a 5 rozhodnutia 2008/633 stanovujú:

„3. Každý členský štát určí centrálny prístupový bod alebo body, prostredníctvom ktorých sa bude realizovať prístup do VIS…

5. Každý členský štát vedie na vnútroštátnej úrovni zoznam operačných jednotiek v určených orgánoch, ktoré sú oprávnené na prístup do VIS cez centrálne prístupové body.“

21 V zmysle článku 4 rozhodnutia 2008/633:

„1. Po splnení podmienok uvedených v článku 5 podajú operačné jednotky uvedené v článku 3 ods. 5 centrálnym prístupovým bodom uvedeným v článku 3 ods. 3 odôvodnenú písomnú alebo elektronickú žiadosť o prístup do VIS. Centrálne prístupové body po prijatí žiadosti o prístup overia, či boli splnené podmienky prístupu uvedené v článku 5. Ak sú všetky takéto podmienky splnené, riadne oprávnení pracovníci centrálneho prístupového(-ých) bodu(-ov) žiadosť spracujú. Údaje VIS, ktoré sa získali prístupom, sa prenesú operačným jednotkám uvedeným v článku 3 ods. 5 spôsobom, ktorý neohrozí bezpečnosť údajov.

2. V mimoriadne naliehavom prípade môžu centrálne prístupové body prijímať písomné, elektronické alebo ústne žiadosti. V takýchto prípadoch centrálne prístupové body žiadosť spracujú okamžite a až následne overia splnenie všetkých podmienok uvedených v článku 5, ako aj opodstatnenosť mimoriadne naliehavého prípadu. Takéto následné overenie sa uskutoční bez zbytočného odkladu po spracovaní žiadosti.“

22 Podľa článku 5 ods. 1 tohto rozhodnutia:

„VIS sa určeným orgánom sprístupní na nahliadnutie v rozsahu ich právomocí a za týchto podmienok:

a) sprístupnenie na nahliadnutie musí byť potrebné na účely predchádzania teroristickým trestným činom alebo iným závažným trestným činom, ich odhaľovania alebo vyšetrovania;

b) sprístupnenie na nahliadnutie musí byť potrebné v osobitnom prípade;

c) ak existujú opodstatnené dôvody domnievať sa, že nahliadnutie do údajov VIS výrazne prispeje k predchádzaniu uvedeným trestným činom, k ich odhaľovaniu alebo vyšetrovaniu.“

23 Článok 7 uvedeného rozhodnutia stanovuje podmienky prístupu Europolu k údajom VIS.

Skutkové okolnosti

24 Komisia Európskych spoločenstiev predložila Rade 30. novembra 2005 návrh rozhodnutia [KOM(2005) 600 v konečnom znení] o povolení sprístupnenia údajov VIS na účely prevencie, odhaľovania a vyšetrovania teroristických trestných činov a iných závažných trestných činov.

25 V priebehu rokovaní na Rade Írsko a Spojené kráľovstvo vyhlásili, že sa domnievajú, že majú právo zúčastniť sa na prijatí a uplatnení rozhodnutia o sprístupnení údajov VIS a presnejšie, že sa domnievajú, že toto opatrenie nemožno označiť za opatrenie založené na schengenskom *acquis*. Taktiež vyhlásili, že aj keby sa toto opatrenie malo považovať za opatrenie založené na schengenskom *acquis*, domnievajú sa, že právny základ nespadá do jeho oblasti, ktorá pokrýva krátkodobé víza, a nie je dôvod na to, aby boli vylúčení z uvedeného opatrenia. Preto vyhlásili, že by sa im mal poskytnúť priamy a úplný prístup do VIS.

26 Dňa 23. júna 2008 Rada prijala rozhodnutie 2008/633 bez toho, aby Spojenému kráľovstvu umožnila zúčastniť sa na jeho prijatí.

27 Spojené kráľovstvo, ktoré sa domnievalo, že toto vylúčenie predstavuje porušenie podstatných formálnych náležitostí a/alebo porušenie Zmluvy EÚ, podalo v zmysle článku 35 ods. 6 EÚ túto žalobu.

Návrhy účastníkov konania a konanie na Súdnom dvore

28 Spojené kráľovstvo navrhuje, aby Súdny dvor:

— zrušil rozhodnutie 2008/633,

— zachoval účinky tohto rozhodnutia s výnimkou časti, v ktorej vylučuje tento členský štát z jeho uplatnenia, a

— zaviazal Radu na náhradu trov konania.

29 Rada navrhuje, aby Súdny dvor žalobu zamietol a zaviazal Spojené kráľovstvo na náhradu trov konania.

30 Uzneseniami predsedu Súdneho dvora zo 16. apríla a 14. júla 2009 bol Komisii a Španielskemu kráľovstvu povolený vstup do konania ako vedľajším účastníkom na podporu návrhov Rady.

O žalobe

Argumentácia účastníkov konania

31 Na účely zrušenia rozhodnutia 2008/633 Spojené kráľovstvo tvrdí, že toto rozhodnutie nerozvíja ustanovenia schengenského *acquis*, na ktorom sa nezúčastňuje, teda nepredstavuje vývoj spoločnej vízovej politiky, ale opatrenie policajnej spolupráce, ako to navyše ukazuje výber právneho základu Radou, konkrétne článku 30 ods. 1 písm. b) EÚ a článku 34 ods. 2 písm. c) EÚ. Uvádza teda, že Komisia sa vo svojom pôvodnom návrhu domnievala, že návrh rozhodnutia nespadal pod spoločnú vízovú

politiku, ale mal iné ciele, a teda predpokladala účasť Írska a Spojeného kráľovstva na príprave tohto rozhodnutia.

32 Spojené kráľovstvo tvrdí, že v rozhodnutí 2008/633 nie sú označené ustanovenia schengenského *acquis*, ktoré malo rozvíjať. Ani cieľ, ani obsah tohto rozhodnutia, na ktoré by sa malo v súlade s judikatúrou Súdneho dvora odkazovať, aby sa určitý akt mohol kvalifikovať ako návrh a podnet so základom v schengenskom *acquis* v zmysle článku 5 ods. 1 Schengenského protokolu, nepreukazujú, že by uvedené rozhodnutie mohlo byť kvalifikované ako vývoj ustanovení tohto *acquis* týkajúcich sa spoločnej vízovej politiky. Z jeho článku 1 totiž vyplýva, že jeho cieľom je stanoviť podmienky, za ktorých sa môže určeným orgánom a Europolu sprístupniť na nahliadnutie VIS na účely predchádzania teroristickým trestným činom a iným závažným trestným činom, ich odhaľovania a vyšetrovania, čo nijako nesúvisí so spoločnou vízovou politikou. Osobitne z jeho odôvodnení č. 2 a 3, ako aj z jeho článku 5 ods. 1 písm. a) a článku 7 vyplýva, že rozhodnutie 2008/633 slúži na účely vnútornej bezpečnosti a boja proti terorizmu tým, že umožní zdieľanie informácií vložených do VIS orgánmi s právomocou v oblasti víz represívnym orgánom a Europolu. Navyše, pokiaľ ide o jeho obsah, uvedené rozhodnutie sa týka postupu sprístupnenia VIS a nijako sa netýka spoločnej vízovej politiky.

33 Podľa Spojeného kráľovstva, hoci sa nariadenie VIS a rozhodnutie 2008/633 môžu dopĺňať, z právneho hľadiska ide o samostatné dokumenty, z ktorých každý sa musí posudzovať samostatne vzhľadom na kritériá stanovené judikatúrou Súdneho dvora na to, aby sa určilo, či ide o akt so základom v schengenskom *acquis*. Uplatnenie týchto kritérií slúži na zaručenie koherentnosti schengenského *acquis*. Ak aj rozhodnutie 2008/633 dopĺňa nariadenie VIS, nemožno z toho vyvodiť, že má základ v schengenskom *acquis*.

34 Navyše právnym základom rozhodnutia 2008/633 sú ustanovenia patriace do hlavy VI Zmluvy EÚ, ktorá sa týka policajnej a súdnej spolupráce v trestných veciach. Toto rozhodnutie teda nemôže súčasne predstavovať rozvoj spoločnej vízovej politiky spadajúcej do hlavy IV Zmluvy ES. Pokiaľ by to tak bolo, bolo by potrebné zrušiť uvedené rozhodnutie z dôvodu nesprávnosti jeho právnych základov.

35 Nakoniec Spojené kráľovstvo spresňuje, že neexistujú žiadne skutkové či právne ťažkosti, ktoré by bránili jeho čiastočnej účasti na VIS, že jeho prístup k údajom VIS na účely stanovené rozhodnutím 2008/633 nepredstavuje väčšie ohrozenie koherentnosti systému, než prístup, ktorý má Europol, a že svojou žalobou v žiadnom prípade nenamieta proti účasti Islandskej republiky, Nórskeho kráľovstva a Švajčiarskej konfederácie na rozhodnutí o sprístupnení VIS policajným orgánom.

36 Rada tvrdí, že správne kvalifikovala rozhodnutie 2008/633 za vývoj v oblasti schengenského *acquis*, ako je to relatívne všeobecnými pojmami opísané v článku 1 B rozhodnutia 1999/437, čo však nemá vplyv na otázku, či sa vhodný právny základ na jeho prijatie nachádza v hlave IV Zmluvy ES alebo v hlave VI Zmluvy EÚ.

37 Z odôvodnení č. 1, 3 a 5, ako aj z článku 1 rozhodnutia 2008/633 totiž vyplýva, že jeho cieľom je doplniť nariadenie VIS tak, že sa definujú podmienky, za ktorých sa na účely predchádzania teroristickým trestným činom a iným závažným trestným činom, ich odhaľovania a vyšetrovania môžu určeným orgánom sprístupniť skôr získané údaje, ktoré už boli uložené do VIS orgánmi príslušnými vo vízovej oblasti. Pokiaľ ide o obsah uvedeného rozhodnutia, jeho ustanovenia od členských štátov vyžadujú, aby označili orgány, ktorým bude sprístupnený VIS, ako aj centrálne body, prostredníctvom ktorých sa bude nahliadať do VIS. Tieto orgány definujú postupy, ktoré sa budú

uplatňovať, ako aj podmienky, ktoré sa budú musieť splniť na to, aby bolo takéto nahliadnutie povolené.

38 Rada teda tvrdí, že právnym základom, ktorý zodpovedá tomuto cieľu a obsahu, je článok 30 ods. 1 písm. b) EÚ, keďže rozhodnutie 2008/633 sa týka spravovania a analýzy určenými orgánmi údajov nachádzajúcich sa vo VIS bez toho, aby to malo vplyv na výmenu, zhromažďovanie a uloženie údajov. Toto rozhodnutie neupravuje ani postupy, ani podmienky týkajúce sa vydávania víz, na ktoré sa vzťahuje hlava IV Zmluvy ES, ani spoluprácu medzi príslušnými orgánmi uvedenými v tejto hlave, a preto ani nemôže spadať pod ustanovenia článku 62 ods. 2 písm. b) bodu ii) ES, ani pod ustanovenia článku 66 ES. Preto ani nedochádza k porušeniu článku 47 EÚ. Prístup prijatý v prejednávanej veci je tiež v súlade s bežnou praxou.

39 Pokiaľ ide o kvalifikáciu rozhodnutia 2008/633 ako vývoja schengenského *acquis* vo vízovej oblasti, Rada zdôrazňuje dôležitosť väzby, ktorá existuje medzi týmto rozhodnutím a nariadením VIS, ktoré vytvorilo jedinečný integrovaný systém obsahujúci výlučne údaje jedného druhu, ktorého cieľom je koherentné vykonanie vízovej politiky Únie a ktorý určuje jediného hlavného používateľa, konkrétne orgány príslušné v oblasti víz a kontrol na hraniciach členských štátov zúčastňujúcich sa na tejto politike. Ak aj tento systém zahŕňa druhotné ciele, akým je cieľ prispievať k predchádzaniu ohrozeniam vnútornej bezpečnosti členských štátov, nariadenie VIS zaručuje, že prístup policajných orgánov k informáciám bude v súlade so všeobecným cieľom tohto systému. Rozhodnutie 2008/633 patrí preto do právneho rámca uvedeného nariadenia, s ktorým tvorí celok, ktorý s cieľom zachovať koherenciu predstavuje vývoj schengenského *acquis* vo vízovej oblasti, ako je to opísané v článku 1 B rozhodnutia 1999/437.

40 Rada tiež tvrdí, že ak aj je kritérium, ktoré Súdny dvor odkryl vo svojej judikatúre na účely kvalifikácie určitého aktu za akt vývoja schengenského *acquis*, takého istého

druhu ako kritérium použité pre stanovenie právneho základu aktu Únie, nejde o rovnaké kritérium, pretože toto kritérium musí zohľadniť nevyhnutnosť zachovať koherentnosť uvedeného *acquis*. Spojené kráľovstvo tým, že kladie dôraz na kritérium použité pre výber právneho základu aktu, ktoré je orientované výlučne na jeho cieľ a obsah, nijako nezohľadňuje túto nevyhnutnosť.

41 Komisia sa prikláňa k analýze Rady týkajúcej sa výberu právneho základu a k jej dokazovaniu, podľa ktorého je rozhodnutie 2008/633 nerozlučne spojené s nariadením VIS a musí sa kvalifikovať za vývoj schengenského *acquis* vo vízovej oblasti, keďže rozširuje a dopĺňa toto nariadenie tým, že umožňuje sprístupnenie VIS na nahliadnutie určeným orgánom a Europolu na účely predchádzania teroristickým trestným činom a iným závažným trestným činom, ich odhaľovania a vyšetrovania. Tvrdí, že článok 3 nariadenia VIS, ktorý umožňuje nahliadnuť do údajov VIS z vyššie uvedených dôvodov a ktorý teda odkazuje na rozhodnutie 2008/633, sa neuplatňuje v Spojenom kráľovstve. Z toho vyplýva, že ani uvedené rozhodnutie sa preto nemôže uplatniť na Spojené kráľovstvo.

Posúdenie Súdnym dvorom

O hlavnom žalobnom dôvode

42 Je nesporné, že Spojené kráľovstvo v súlade s článkom 4 Schengenského protokolu žiadalo o pripojenie a na základe rozhodnutia 2000/365 sa pripojilo k niektorým ustanoveniam schengenského *acquis*. V tejto súvislosti bolo tiež stanovené, že hoci sa Spojené kráľovstvo pripája k jednej časti ustanovení schengenského *acquis* týkajúcich

sa policajnej spolupráce, nepripája sa k ustanoveniam tohto *acquis* týkajúcim sa zrušenia kontrol na hraniciach a pohybu osôb vrátane spoločnej vízovej politiky.

43 Z odôvodnenia č. 13 rozhodnutia 2008/633 vyplýva, že Rada sa domnievala, že toto rozhodnutie predstavuje vývoj ustanovení schengenského *acquis*, ku ktorým sa Spojené kráľovstvo nepripája, a že v dôsledku toho by sa tento členský štát nemal podieľať ani na jeho prijatí. S cieľom zrušiť uvedené rozhodnutie Spojené kráľovstvo predovšetkým tvrdí, že Rada sa tým, že prijala takúto kvalifikáciu, dopustila nesprávneho právneho posúdenia.

44 Preto je potrebné určiť, či rozhodnutie 2008/633 patrí medzi „návrhy a podnety so základom v Schengenskom *acquis*“, ako je uvedené v článku 5 ods. 1 prvom pododseku Schengenského protokolu, ku ktorým sa Spojené kráľovstvo nepripája.

45 Aby bol akt Únie kvalifikovaný ako návrh alebo podnet so základom v schengenskom *acquis* v zmysle článku 5 ods. 1 prvého pododseku Schengenského protokolu, Súdny dvor sa domnieva, že analogicky s tým, čo platí v oblasti výberu právneho základu takéhoto aktu, je potrebné vychádzať z objektívnych skutočností, ktoré môžu byť predmetom súdneho preskúmania, pričom medzi ne patria najmä cieľ a obsah aktu (pozri rozsudok z 18. decembra 2007, Spojené kráľovstvo/Rada, C-77/05, Zb. s. I-11459, bod 77).

46 V každom prípade, ako to Súdny dvor výslovne zdôraznil, táto úvaha platí len analogicky, a má preto svoje hranice v osobitosti posilnenej spolupráce na základe schengenského *acquis*, ktorá znamená, že treba navyše zohľadniť ako celok systém, v ktorom sa uskutočňuje.

47 Systém posilnenej spolupráce na základe schengenského *acquis* sa uplatňuje len na časť členských štátov a znamená, že každý návrh alebo podnet so základom v *acquis* v zmysle článku 5 ods. 1 prvého pododseku Schengenského protokolu musí byť v súlade s ustanoveniami, ktoré vykonáva alebo ktoré vyvíja, takže sa predpokladá prijatie jednak týchto ustanovení, ako aj zásad, ktoré sú ich základom (rozsudok Spojené kráľovstvo/Rada, už citovaný, bod 61).

48 Z toho vyplýva, že pri kvalifikácii určitého aktu ako aktu, ktorý spadá do oblasti schengenské *acquis* alebo predstavuje jeho vývoj, je potrebné zohľadniť nevyhnutnú koherentnosť tohto *acquis* a tiež nevyhnutnosť zachovať túto koherentnosť v rámci jeho možného vývoja.

49 Preto sa musí najmä uviesť, že koherentnosť schengenského *acquis* a jeho budúceho vývoja si vyžaduje, aby štáty, ktoré sa zúčastňujú na tomto *acquis*, neboli nútené, keď vyvíjajú a prehlbujú posilnenú spoluprácu, ktorú im bolo umožnené zaviesť článkom 1 Schengenského protokolu, stanoviť osobitné adaptačné opatrenia pre ostatné členské štáty, ktoré sa nezúčastnili na prijatí opatrení týkajúcich sa predchádzajúcich štádií tohto vývoja.

50 Pokiaľ ide o účel rozhodnutia 2008/633, z jeho odôvodnení č. 2, 4 a 6, ako aj z jeho článku 1 a článku 5 ods. 1 vyplýva, že jeho cieľom je umožniť sprístupnenie VIS orgánom členských štátov príslušným v oblasti vnútornej bezpečnosti, ako aj Europolu, na účely predchádzania teroristickým trestným činom a iným závažným trestným činom, ich odhaľovania a vyšetrovania. Z tohto jediného dôvodu uvedené rozhodnutie sleduje také ciele, ktoré samy osebe spadajú pod policajnú spoluprácu.

51 Pokiaľ ide o obsah rozhodnutia 2008/633, týka sa jednak spôsobov, akými členské štáty určia orgány príslušné v oblasti vnútornej bezpečnosti, ktorým sa umožní nahliadnuť do VIS, a jednak podmienok sprístupnenia, komunikácie a uchovávania údajov použitých na uvedené ciele. Z tohto dôvodu sa ustanovenia uvedeného rozhodnutia môžu v zásade považovať za ustanovenia organizujúce určitú formu policajnej spolupráce.

52 V každom prípade je nesporné, že tieto ustanovenia obsahujú tiež podmienky obmedzujúce prístup do VIS, ako sú vymenované v článku 5 ods. 1 rozhodnutia 2008/633 a v článku 3 nariadenia VIS, ktoré svedčia o tom, že predovšetkým organizujú vedľajšie použitie databázy údajov týkajúcej sa víz, ktorej prvotný význam súvisí s kontrolou na hraniciach a kontrolou vstupov na územie, pričom na nahliadnutie pre policajnú spoluprácu je prístupná len subsidiárne, a to len v rozsahu, v akom neovplyvní jej hlavné použitie.

53 Navyše je potrebné uviesť, že rozhodnutie 2008/633 úzko súvisí s nariadením VIS, ku ktorému je v tomto ohľade vykonávacím predpisom, a teda úzko súvisí so spoločnou vízovou politikou založenou na hlave IV Zmluvy ES.

54 Spolupráca zavedená rozhodnutím 2008/633 by z funkčného, ani z vecného hľadiska nemohla existovať nezávisle od VIS, o ktorom je nepochybné, že spadá, tak ako rozhodnutie 2004/512 a nariadenie VIS, ktoré ho zakladajú, pod schengenské *acquis* týkajúce sa spoločnej vízovej politiky.

55 V tomto kontexte sa musí tiež konštatovať, že sprístupnenie VIS orgánom príslušným v oblasti vnútornej bezpečnosti, ktoré umožňuje rozhodnutie 2008/633, je z materiálneho hľadiska možné len pre tie členské štáty, ktoré disponujú centrálnymi

prístupovými bodmi do VIS uvedenými v článku 3 ods. 2 nariadenia VIS, teda výlučne pre tie členské štáty, ktoré sa pripojili k ustanoveniam schengenského *acquis* týkajúcim sa spoločnej vízovej politiky.

56 V tomto prípade by si účasť Spojeného kráľovstva prostredníctvom priameho prístupu k mechanizmu nahliadnutia povolenému nariadením VIS a organizovanému rozhodnutím 2004/512 vyžadovala, ako tiež vyplýva z odôvodnenia č. 15 rozhodnutia 2008/633, osobitné opatrenia pre tento členský štát, keďže sa nepodieľal na VIS a nedisponuje vnútroštátnym rozhraním, ktoré umožňuje každému členskému štátu zúčastňujúcemu sa na VIS spojenie s týmto systémom.

57 V dôsledku toho sa rozhodnutie 2008/633 musí kvalifikovať ako opatrenie patriace do oblasti schengenského *acquis* týkajúce sa spoločnej vízovej politiky.

58 Pokiaľ by sa navyše rozhodnutie 2008/633 nemalo považovať za súčasť tejto spoločnej politiky, ale za jednoduché opatrenie policajnej spolupráce, umožnilo by všetkým členským štátom podieľať sa na stanovení spôsobov nahliadnutia do VIS, hoci sa niektoré z nich nepodieľali na definovaní zásad, ktorými sa riadilo vytváranie tejto databázy vo vízovej oblasti, nie sú povinné vkladať do systému údaje týkajúce sa všetkých žiadostí o víza, ktoré dostanú, ani neprispievajú k správe a financovaniu tohto systému. Takýto prístup by tiež viedol k vylúčeniu Islandskej republiky, Nórskeho kráľovstva a Švajčiarskej konfederácie z možnosti nahliadnutia do VIS na účely uvedené v rozhodnutí 2008/63, hoci sa tieto štáty podieľali na jeho vytvorení po tom, ako akceptovali jeho zásady, a prispievajú na financovanie jeho databázy. Uvedené rozhodnutie sa musí za týchto podmienok považovať za neoddeliteľne spojené so spoločnou vízovou politikou a nemožno ho kvalifikovať inak bez toho, aby sa spochybnila samotná koherentnosť VIS.

59 Z predchádzajúceho vyplýva, že aj keď nemožno spochybniť, že rozhodnutie 2008/633 sleduje ciele policajnej spolupráce, táto okolnosť vzhľadom na všetky ostatné skutočnosti, ktoré ho charakterizujú, nebráni domnienke, že predstavuje opatrenie vyvíjajúce ustanovenia schengenského *acquis* týkajúce sa spoločnej vízovej politiky.

60 Navyše je nesporné, ako sa uviedlo v bode 42 tohto rozsudku, že Spojené kráľovstvo sa nepripojilo k ustanoveniam schengenského *acquis* týkajúcim sa zrušenia kontrol na hraniciach a pohybu osôb vrátane spoločnej vízovej politiky.

61 Účasť členského štátu na prijímaní vykonávacieho opatrenia článku 5 ods. 1 Schengenského protokolu je vo vzťahu k systému posilnenej spolupráce na základe schengenského *acquis*, ako je opísané v bode 47 tohto rozsudok, možná iba vtedy, ak tento členský štát pristúpil k oblasti schengenského *acquis*, do ktorej prijímané opatrenie patrí alebo ktorú vyvíja (rozsudok Spojené kráľovstvo/Rada, už citovaný, bod 62).

62 V dôsledku toho sa Rada nedopustila neprávneho právneho posúdenia, keď sa domnievala, že rozhodnutie 2008/633 predstavovalo vývoj ustanovení schengenského *acquis*, ku ktorým sa Spojené kráľovstvo nepripojilo, a odmietla, aby sa tento členský štát podieľal na jeho prijatí.

O subsidiárnom žalobnom dôvode

63 Vo svojej žalobe Spojené kráľovstvo subsidiárne tvrdí, že v prípade, že by sa rozhodnutie 2008/633 malo považovať za vývoj spoločnej vízovej politiky, bolo by namieste vyhlásiť jeho neplatnosť z dôvodu, že bolo nesprávne prijaté na základe článku 30 ods. 1 písm. b) EÚ a článku 34 ods. 2 písm. c) EÚ, ktoré v zmysle hlavy VI Zmluvy EÚ upravujú spoločné činnosti v oblasti policajnej spolupráce.

64 V každom prípade sa však otázka, či je určité opatrenie vývojom schengenského *acquis*, líši od otázky, na akom právnom základe musí byť takýto vývoj v súlade s právom založený. Všetky akty Únie sa totiž musia zakladať na jednom z ustanovení Zmlúv, ktoré ukladá inštitúciám Únie právomoc prijať tieto akty.

65 Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora voľba právneho základu právneho aktu Únie musí byť založená na objektívnych skutočnostiach, ktoré môžu byť súdne preskúmané, medzi ktoré patria najmä cieľ a obsah aktu (pozri rozsudky z 23. októbra 2007, Komisia/Rada, C-440/05, Zb. s. I-9097, bod 61, ako aj z 10. februára 2009, Írsko/Parlament a Rada, C-301/06, Zb. s. I-593, bod 60).

66 V tomto ohľade by argumentácia, ktorú Spojené kráľovstvo uvádza na podporu svojho subsidiárneho žalobného dôvodu, mohla byť úspešná len vtedy, ak by existoval presný súlad medzi kritériami stanovenými na účely určenia právneho základu právneho aktu Únie a kritériami, ktoré slúžia na kvalifikáciu takéhoto aktu ako návrhu alebo podnetu so základom v schengenskom *acquis*. Z toho, čo bolo uvedené v bodoch 47 až 49 tohto rozsudku však vyplýva, že o takýto prípad nejde.

67 Z toho vyplýva, že keďže Rada zamýšľala vyvíjať schengenské *acquis* tak, že za konkrétnych podmienok umožní použitie VIS na účely policajnej spolupráce, musela tak urobiť na základe ustanovení Zmluvy EÚ, ktoré jej zverujú právomoc prijímať právne predpisy v oblasti policajnej spolupráce.

68 V dôsledku toho, ako to vyplýva z bodov 50 a 51 tohto rozsudku, vzhľadom na účel a obsah rozhodnutia 2008/633 sa nezdá, že by sa Rada dopustila omylu, keď sa v súvislosti s konkrétnym výberom právneho základu uvedeného rozhodnutia domnievala, že spadá do oblasti policajnej spolupráce. Navyše argumentácia rozvinutá Spojeným kráľovstvom na podporu hlavného žalobného dôvodu potvrdzuje dôvodnosť tohto výberu.

69 Preto vzhľadom na túto jedinú argumentáciu uvedenú na podporu subsidiárneho žalobného dôvodu Spojeného kráľovstva sa tento žalobný dôvod musí zamietnuť.

70 Z tohto dôvodu nemožno žalobné návrhy Spojeného kráľovstva na zrušenie rozhodnutia 2008/633 prijať, v dôsledku čoho nie je namieste, aby Súdny dvor rozhodol o návrhu tohto členského štátu na zachovanie účinkov uvedeného rozhodnutia.

71 Za týchto podmienok je potrebné zamietnuť žalobu podanú Spojeným kráľovstvom.

O trovách

72 Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Rada navrhla zaviazať Spojené kráľovstvo na náhradu trov konania a Spojené kráľovstvo nemalo úspech vo svojich dôvodoch, je namieste zaviazať ho na náhradu trov konania. Podľa článku 69 ods. 4 prvého pododseku tohto poriadku členské štáty a inštitúcie, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, znášajú vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol a vyhlásil:

1. **Žaloba sa zamieta.**

2. **Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska je povinné nahradiť trovy konania.**

3. **Španielske kráľovstvo a Európska komisia znášajú svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy