SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 26. oktobra 2010*

V zadevi C-482/08,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 35(6) EU, vložene 6. novembra 2008,

Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, ki ga zastopata V. Jackson in I. Rao, zastopnici, skupaj s T. Wardom, barrister,

tožeča stranka,

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopata J. Schutte in R. Szostak, zastopnika,

tožena stranka,

* Jezik postopka: angleščina.

ob intervenciji

Kraljevine Španije, ki jo zastopa J. M. Rodríguez Cárcamo, zastopnik,

Evropske komisije, ki jo zastopata M. Wilderspin in B. D. Simon, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

intervenientki,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (poročevalec) in A. Arabadžiev, predsedniki senatov, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, sodniki, P. Lindh, sodnica, in T. von Danwitz, sodnik,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,
sodna tajnica: R. Şereş, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 14. aprila 2010,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 24. junija 2010

izreka naslednjo

Sodbo

1 Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska s tožbo Sodišču predlaga, prvič, naj razglasi ničnost Sklepa Sveta 2008/633/PNZ z dne 23. junija 2008 o dostopu imenovanih organov držav članic in Europola do vizumskega informacijskega sistema (VIS) za iskanje podatkov za namene preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja terorističnih dejanj in drugih hudih kaznivih dejanj (UL L 218, str. 129) in, drugič, naj ohrani učinke tega sklepa, razen v delu, ki izključuje sodelovanje navedene države članice pri njegovem izvajanju.

Pravni okvir

Protokol, ki vključuje schengenski pravni red v okvir Evropske unije

2 V skladu s členom 1 Protokola, ki vključuje schengenski pravni red v okvir Evropske unije in je bil k Pogodbi EU in Pogodbi ES priložen z Amsterdamsko pogodbo (v nadaljevanju: Schengenski protokol), je trinajst držav članic Evropske unije pooblaščenih za izvajanje tesnejšega medsebojnega sodelovanja na področju uporabe schengenskega pravnega reda, kot je opredeljen v prilogi k navedenemu protokolu.

3 V tako opredeljen schengenski pravni red spadata zlasti Sporazum med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah (UL 2000, L 239, str. 13), podpisan 14. junija 1985 v Schengnu (Luksemburg) (v nadaljevanju: Schengenski sporazum), in Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma (UL 2000, L 239, str. 19), podpisana 19. junija 1990 v Schengnu. Ta akta skupaj sestavljata „Schengenske sporazume".

4 Člen 4 Schengenskega protokola določa:

„Irska ter Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, ki ju schengenski pravni red ne zavezuje, lahko kadar koli zaprosita, da se nekatere ali vse določbe tega pravnega reda uporabljajo tudi zanju.

Svet odloča o takšni prošnji s soglasjem svojih članov iz člena 1 in predstavnika vlade zadevne države."

5 Člen 5(1) Schengenskega protokola določa:

„1. Predloge in pobude za nadgrajevanje [na podlagi] schengenskega pravnega reda urejajo ustrezne določbe [P]ogodb.

Če Irska ali Združeno kraljestvo ali obe državi nista v razumnem roku uradno pisno obvestili predsednika Sveta o svoji želji priključiti se sodelovanju, se v tej zvezi šteje, da je pooblastilo iz člena 11 [ES] ali iz člena 40 [EU] dodeljeno državam članicam iz člena 1 ter Irski ali Združenemu kraljestvu, kadar se ena od obeh držav želi priključiti zadevnemu področju sodelovanja."

Sklep 1999/437/ES

6 Člen 1 Sklepa Sveta 1999/437/ES z dne 17. maja 1999 o nekaterih izvedbenih predpisih za uporabo Sporazuma, sklenjenega med Svetom Evropske unije in Republiko Islandijo ter Kraljevino Norveško, v zvezi s pridružitvijo teh dveh držav k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda (UL L 176, str. 31) določa:

„Postopki, predpisani v Sporazumu z dne 18. maja 1999, ki ga je Svet Evropske unije sklenil z Republiko Islandijo in Kraljevino Norveško v zvezi z njuno pridružitvijo k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda […], se uporabijo za

predloge in pobude za nadaljnji razvoj teh določb, v zvezi s katerimi je bilo po Schengenskem protokolu odobreno tesnejše sodelovanje in ki sodijo na eno od naslednjih področij:

[…]

B. Vizumi za krajše bivanje, še posebej pravila za enotni vizum, seznam držav, katerih državljani morajo imeti vizume za določene države, in tistih, katerih državljani so te zahteve oproščeni, postopki in pogoji za izdajo enotnih vizumov ter sodelovanje in posvetovanje med službami za izdajo […]“

Sklepa 2000/365/ES in 2004/926/ES

7 V členu 1 Sklepa Sveta 2000/365/ES z dne 29. maja 2000 o prošnji Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske za sodelovanje pri izvajanju nekaterih določb schengenskega pravnega reda (UL L 131, str. 43) so našteti členi Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma v zvezi z določbami schengenskega pravnega reda, pri izvajanju katerih sodeluje Združeno kraljestvo. Med temi je del določb s področja policijskega sodelovanja iz naslova III te konvencije, ni pa tistih, ki se nanašajo na odpravo kontrol na notranjih mejah in gibanje oseb, vključno s skupno vizumsko politiko, iz naslova II navedene konvencije.

8 Določbe Sklepa 2000/365 se v skladu s Sklepom Sveta 2004/926/ES z dne 22. decembra 2004 o izvajanju delov schengenskega pravnega reda s strani Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske (UL L 395, str. 70) v Združenem kraljestvu izvajajo od 1. januarja 2005.

Odločba 2004/512/ES

9 Z Odločbo Sveta 2004/512/ES z dne 8. junija 2004 o vzpostavitvi vizumskega informacijskega sistema (VIS) (UL L 213, str. 5) je bil uveden VIS kot sistem za izmenjavo podatkov o vizumih med državami članicami.

Uredba (ES) št. 767/2008

10 V uvodni izjavi 29 Uredbe (ES) št. 767/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. julija 2008 o vizumskem informacijskem sistemu (VIS) in izmenjavi podatkov med državami članicami o vizumih za kratkoročno prebivanje (Uredba VIS) (UL L 218, str. 60, v nadaljevanju: Uredba VIS) je navedeno:

„Ta uredba predstavlja razvoj določb schengenskega pravnega reda, pri izvajanju katerega Združeno kraljestvo ne sodeluje, v skladu s Sklepom […] 2000/365[…] in

kasnejšim Sklepom […] 2004/926[…]. Združeno kraljestvo zato ne sodeluje pri sprejemanju te uredbe, ki zanj ni zavezujoča in se zanj ne uporablja.“

11 Člen 1 Uredbe VIS z naslovom „Vsebina in področje uporabe“ določa:

„Ta uredba določa namen, uporabnosti in odgovornosti za vizumski informacijski sistem (VIS), kot je določeno s členom 1 Odločbe 2004/512/ES. V njej so določeni pogoji in postopki za izmenjavo podatkov med državami članicami o vlogah za izdajo vizumov za kratkoročno prebivanje in o odločitvah za njihovo reševanje, vključno z odločitvijo o razveljavitvi, preklicu ali podaljšanju vizumov, da se olajša obravnava tovrstnih vlog in z njimi povezanih odločitev.“

12 Člen 2 Uredbe VIS določa:

„Namen VIS je z olajšanjem izmenjave podatkov med državami članicami o vlogah za izdajo vizumov in s tem povezanih spremljajočih odločitev izboljšati izvajanje skupne vizumske politike, konzularno sodelovanje in posvetovanje med centralnimi vizumskimi oblastmi za:

(a) olajšanje postopka za pridobitev vizuma;

(b) preprečevanje izkrivljanja meril za določanje države članice, ki je odgovorna za obravnavo vloge;

(c) olajšanje boja proti goljufijam;

(d) olajšanje preverjanja na mejnih prehodih zunanjih meja in znotraj ozemlja držav članic;

(e) pomoč pri ugotavljanju istovetnosti vseh oseb, ki ne izpolnjujejo ali ne izpolnjujejo več pogojev za vstop na ozemlje držav članic, začasno ali stalno prebivanje na tem ozemlju;

(f) olajšanje izvajanja Uredbe Sveta (ES) št. 343/2003 [z dne 18. februarja 2003 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države (UL L 50, str. 1)];

(g) prispevanje k preprečevanju groženj notranji varnosti katere koli države članice."

13 Člen 3 Uredbe VIS z naslovom „Razpoložljivost podatkov za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje terorističnih dejanj in drugih hudih kaznivih dejanj" določa:

„1. Imenovani organi držav članic lahko v posebnih primerih in na obrazloženo zahtevo v pisni ali elektronski obliki dostopajo do podatkov, shranjenih v VIS iz členov 9 do 14, kadar obstajajo razumni razlogi za sklepanje, da bo uporaba podatkov VIS bistveno prispevala k preprečevanju, odkrivanju ali preiskovanju terorističnih dejanj in

drugih hudih kaznivih dejanj. Europol ima dostop do VIS v mejah svojih pristojnosti in kadar je to potrebno za izpolnjevanje njegovih nalog.

2. Uporaba podatkov iz odstavka 1 se izvaja preko centralnih točk dostopa, ki so odgovorne za zagotavljanje doslednega upoštevanja pogojev dostopa in postopkov, določenih v Sklepu […] 2008/633 […]“

Sklep 2008/633

14 V uvodnih izjavah od 1 do 5 Sklepa 2008/633, ki je akt, ki se izpodbija s to tožbo, je navedeno:

„(1) Odločba […] 2004/512/ES […] je vzpostavila VIS kot sistem za izmenjavo podatkov o vizumih med državami članicami. Vzpostavitev VIS predstavlja eno izmed ključnih pobud v okviru politik Evropske unije, katerih namen je vzpostaviti območje pravice, svobode in varnosti. S pomočjo VIS naj bi se izboljšalo izvajanje skupne vizumske politike, prav tako pa naj bi sistem v jasno določenih in nadziranih okoliščinah prispeval k izboljšanju notranje varnosti in boja proti terorizmu.

(2) Na seji dne 7. marca 2005 je Svet sprejel sklepe, v katerih navaja, da je treba organom držav članic, odgovornim za notranjo varnost, ‚z namenom v celoti doseči cilj izboljšanja notranje varnosti in boja proti terorizmu‘, omogočiti dostop do VIS

‚v okviru njihovih nalog v zvezi s preprečevanjem, odkrivanjem in preiskovanjem kaznivih dejanj, vključno s terorističnimi dejanji in grožnjami' ter ‚ob upoštevanju strogega spoštovanja pravil o varstvu osebnih podatkov'.

(3) V boju proti terorizmu in drugim hudim kaznivim dejanjem je bistvenega pomena, da imajo ustrezne službe kar se da popolne in aktualne informacije z njihovih zadevnih področij dela. Pristojne nacionalne službe držav članic potrebujejo informacije, če želijo opravljati svoje naloge. Informacije, ki jih vsebuje VIS, bi bile mogoče nujno potrebne za namene preprečevanja terorizma in hudih kaznivih dejanj ter boja proti obojim in bi morale biti zato ob upoštevanju pogojev, določenih v tem sklepu, na voljo imenovanim organom.

(4) Poleg tega je Evropski svet navedel, da ima Europol v okviru sodelovanja med organi držav članic na področju preiskovanja čezmejnega kriminala ključno vlogo pri spodbujanju preprečevanja, analiziranja in preiskovanja kriminala v vsej Uniji. Zato naj ima tudi Europol dostop do podatkov VIS v okviru svojih nalog, kar je tudi v skladu s Konvencijo z dne 26. julija 1995 o ustanovitvi Evropskega policijskega urada [UL C 316, str. 2].

(5) Ta sklep dopolnjuje Uredbo [VIS], v kolikor zagotavlja pravno podlago v skladu z naslovom VI Pogodbe o Evropski uniji, ter imenovanim organom in Europolu dovoljuje dostop do VIS."

15 V uvodnih izjavah 13 in 15 tega sklepa je navedeno:

„(13) Ta sklep predstavlja razvoj določb schengenskega pravnega reda, v katerem Združeno kraljestvo ne sodeluje v skladu s Sklepom […] 2000/365/ES […]. Združeno kraljestvo zato ne sodeluje pri njegovem sprejemanju, ga le-ta ne zavezuje in se zanj ne uporablja.

[…]

(15) Vendar pa lahko pristojni organi držav članic, katerih imenovani organi imajo v skladu s tem sklepom dostop do VIS, Združenemu kraljestvu in Irski v skladu z Okvirnim sklepom Sveta 2006/960/PNZ z dne 18. decembra 2006 o poenostavitvi izmenjave informacij in obveščevalnih podatkov med organi kazenskega pregona držav članic Evropske unije [UL L 386, str. 89] zagotovijo informacije, ki jih vsebuje VIS; informacije iz nacionalnih registrov vizumov Združenega kraljestva in Irske pa se lahko predložijo pristojnim organom kazenskega pregona druge države članice. Za kakršni koli neposreden dostop centralnih organov Združenega kraljestva in Irske do VIS bi bilo ob njunem sedanjem sodelovanju pri izvajanju schengenskega pravnega reda potrebno skleniti sporazum med Skupnostjo in tema državama članicama, ki bi ga po potrebi dopolnili drugi predpisi, ki opredeljujejo pogoje in postopke za tak dostop.“

16 V skladu z uvodno izjavo 16 Sklepa 2008/633 ta sklep pomeni nadaljnji razvoj določb schengenskega pravnega reda v smislu Sporazuma med Svetom in Republiko Islandijo

ter Kraljevino Norveško o pridružitvi teh držav k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda, ki sodi na področje iz člena 1(B) Sklepa 1999/437.

17 V skladu z uvodno izjavo 17 Sklepa 2008/633 ta sklep pomeni nadaljnji razvoj določb navedenega pravnega reda v smislu Sporazuma med Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo o pridružitvi Švicarske konfederacije k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda, katerega podpis je bil odobren s Sklepom Sveta 2004/849/ES z dne 25. oktobra 2004 (UL L 368, str. 26), ki sodi na področje iz člena 1(B) Sklepa 1999/437 v povezavi s členom 4(1) Sklepa 2004/849.

18 Člen 1 Sklepa 2008/633 določa:

„Ta sklep določa pogoje, pod katerimi imenovani organi držav članic in Evropski policijski urad (Europol) lahko pridobijo dostop za iskanje podatkov v vizumskem informacijskem sistemu za namene preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja terorističnih dejanj in drugih hudih kaznivih dejanj."

19 Člen 2 tega sklepa, naslovljen „Opredelitve pojmov", v odstavku 1(e) določa, da so imenovani organi v smislu navedenega člena tisti organi, ki so odgovorni za preprečevanje, odkrivanje ali preiskovanje terorističnih dejanj ali drugih hudih kaznivih dejanj in jih države članice imenujejo v skladu s členom 3 istega sklepa.

20 Člen 3(3) in (5) Sklepa 2008/633 določa:

„3. Vsaka država članica imenuje centralno(-e) točko(-e) dostopa, preko katere(-ih) je omogočen dostop[…]

5. Vsaka država članica vodi na nacionalni ravni evidenco operativnih enot v okviru imenovanih organov s pooblaščenim dostopom do VIS prek centralne točke ali točk dostopa."

21 Člen 4 Sklepa 2008/633 določa:

„1. Če so pogoji iz člena 5 izpolnjeni, predložijo operativne enote iz člena 3(5) centralnim točkam dostopa iz člena 3(3) utemeljeno pisno ali elektronsko zahtevo za dostop do VIS. Centralne točke dostopa po prejemu zahteve za dostop preverijo, če so izpolnjeni pogoji za dostop iz člena 5. Če so izpolnjeni vsi pogoji za dostop, ustrezno pooblaščeno osebje centralne točke oz. točk dostopa zahteve obdela. Podatki VIS, do katerih so dostopili, se operativnim enotam iz člena 3(5) pošljejo tako, da varnost podatkov ni ogrožena.

2. V izjemno nujnem primeru lahko centralna(-e) točka(-e) dostopa prejme(-jo) pisne, elektronske ali ustne zahteve. V tem primeru zahtevo nemudoma obdelajo in šele naknadno preverijo, ali so vsi pogoji iz člena 5 izpolnjeni, pa tudi, ali je res šlo za izjemno nujen primer. Naknadno preverjanje se brez nepotrebne zamude opravi po obdelavi zahteve."

22 Člen 5(1) tega sklepa določa:

„Imenovani organi imajo dostop do VIS za iskanje podatkov v okviru svojih pooblastil in, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

(a) dostop za iskanje podatkov mora biti potreben za namen preprečevanja, odkrivanja ali preiskovanja terorističnih dejanj ali drugih hudih kaznivih dejanj;

(b) dostop za iskanje podatkov mora biti potreben v specifičnih primerih;

(c) če se utemeljeno domneva, da bi iskanje podatkov VIS bistveno pripomoglo k preprečevanju, odkrivanju ali preiskovanju katerega koli zadevnega kaznivega dejanja."

23 Člen 7 navedenega sklepa opredeljuje pogoje za dostop Europola do podatkov VIS.

Dejansko stanje

24 Komisija Evropskih skupnosti je 30. novembra 2005 Svetu predstavila predlog sklepa (COM(2005) 600 konč.) o omogočanju dostopa do podatkov VIS za namene preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja terorističnih dejanj in drugih hudih kaznivih dejanj.

25 Irska in Združeno kraljestvo sta med potekom razprave pred Svetom izjavila, da imata po njunem mnenju pravico do sodelovanja pri sprejemanju in izvajanju sklepa o dostopu do podatkov VIS, in natančneje, da po njunem mnenju ta ukrep ne more biti opredeljen kot ukrep na podlagi schengenskega pravnega reda. Navedla sta tudi, da čeprav bi bilo treba ta ukrep šteti za tak, menita, da pravna podlaga ne spada na področje schengenskega pravnega reda glede vizumov za kratkoročno prebivanje in da to ne utemeljuje njune izključenosti iz navedenega ukrepa. Navedla sta, da bi zato morala imeti neposreden in neoviran dostop do VIS.

26 Svet je 23. junija 2008 sprejel Sklep 2008/633, ne da bi lahko Združeno kraljestvo sodelovalo pri tem sprejetju.

27 Ker je Združeno kraljestvo menilo, da ta izključitev pomeni bistveno kršitev postopka in/ali kršitev Pogodbe EU v smislu člena 35(6) EU, je vložilo to tožbo.

Predlogi strank in postopek pred Sodiščem

28 Združeno kraljestvo Sodišču predlaga, naj:

– razglasi ničnost Sklepa 2008/633;

– ohrani učinke tega sklepa, razen tistih, ki se nanašajo na izključitev Združenega kraljestva iz sodelovanja pri njegovem izvajanju, in

– Svetu naloži plačilo stroškov.

29 Svet predlaga, naj se tožba zavrne in naj se Združenemu kraljestvu naloži plačilo stroškov postopka.

30 Predsednik Sodišča je s sklepoma z dne 16. aprila 2009 in 14. julija 2009 Komisiji in Kraljevini Španiji dopustil intervencijo v podporo predlogom Sveta.

Tožba

Trditve strank

31 Združeno kraljestvo ob predlaganju razglasitve ničnosti Sklepa 2008/633 trdi, da ta ne pomeni razvoja določb schengenskega pravnega reda, pri izvajanju katerega ne sodeluje, torej razvoja skupne politike na področju vizumov, ampak da gre za ukrep policijskega sodelovanja, kar naj bi med drugim potrjevala pravna podlaga, ki jo je izbral Svet, in sicer člena 30(1)(b) EU in 34(2)(c) EU. Tako poudarja, da je Komisija v svojem prvotnem predlogu menila, da osnutek sklepa ne spada v skupno vizumsko

politiko, temveč da ima druge cilje, in da je zato predvidela sodelovanje Irske in Združenega kraljestva pri pripravi tega sklepa.

32 Združeno kraljestvo zatrjuje, da v Sklepu 2008/633 niso opredeljene določbe schengenskega pravnega reda, ki naj bi se z njim razvijale. Ne cilj ne vsebina tega sklepa, na katera se je treba v skladu s sodno prakso Sodišča sklicevati, da bi se akt opredelil kot predlog ali pobuda na podlagi schengenskega pravnega reda v smislu člena 5(1) Schengenskega protokola, ne dokazujeta, da je mogoče navedeni sklep opredeliti kot razvoj določb tega pravnega reda v zvezi s skupno politiko na področju vizumov. Iz njegovega člena 1 naj bi namreč izhajalo, da je njegov cilj določiti pogoje, pod katerimi lahko imenovani organi in Europol pridobijo dostop za iskanje podatkov v VIS za namene preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja terorističnih dejanj in drugih hudih kaznivih dejanj, kar naj ne bi imelo nobene zveze s skupno vizumsko politiko. Zlasti iz njegovih uvodnih izjav 2 in 3 ter členov 5(1)(a) in 7 naj bi bilo razvidno, da je cilj Sklepa 2008/633 izboljšanje notranje varnosti in boja proti terorizmu tako, da si represivni organi in Europol delijo informacije, ki jih organi, pristojni za vizume, vnesejo v VIS. Poleg tega naj bi se ta sklep glede na vsebino nanašal na postopek dostopa do VIS in nikakor ne na skupno vizumsko politiko.

33 Združeno kraljestvo meni, da čeprav se Uredba VIS in Sklep 2008/633 lahko dopolnjujeta, sta pravno različna in je treba vsakega presojati posebej ob upoštevanju meril za ugotavljanje, ali gre za akt na podlagi schengenskega pravnega reda, ki so se razvila s sodno prakso Sodišča. Uporaba teh meril naj bi zagotavljala koherentnost schengenskega pravnega reda. Čeprav je Sklep 2008/633 namenjen dopolnitvi Uredbe VIS, še ni mogoče sklepati, da je ta sklep akt na podlagi schengenskega pravnega reda.

34 Poleg tega naj bi bile pravna podlaga za Sklep 2008/633 določbe iz naslova VI Pogodbe EU, ki se nanaša na policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah. Ta sklep torej ne more istočasno pomeniti razvoja skupne vizumske politike, ki spada v naslov IV Pogodbe EU. Če bi kljub temu bilo tako, bi bilo treba navedeni sklep razglasiti za ničen zaradi napačne pravne podlage.

35 Nazadnje Združeno kraljestvo vztraja, da ne obstaja nobena praktična ali pravna ovira za njegovo delno sodelovanje pri VIS, da njegov dostop do podatkov VIS za namene, določene s Sklepom 2008/633, ne pomeni večje grožnje za koherentnost sistema kakor dostop, ki ga ima Europol, in da s svojo tožbo nikakor ne želi nasprotovati sodelovanju Republike Islandije, Kraljevine Norveške in Švicarske konfederacije pri sklepu o dostopu policijskih organov do VIS.

36 Svet trdi, da je Sklep 2008/633 pravilno opredelil kot razvoj enega od področij schengenskega pravnega reda, ki je razmeroma splošno opisano v členu 1(B) Sklepa 1999/437, kar samo po sebi še ne odgovarja na vprašanje, ali je primerna pravna podlaga za njegovo sprejetje v poglavju IV ali v poglavju VI Pogodbe EU.

37 Iz uvodnih izjav 1, 3 in 5 ter iz člena 1 Sklepa 2008/633 naj bi bilo namreč razvidno, da je cilj tega sklepa dopolniti Uredbo VIS z določitvijo pogojev, pod katerimi lahko imenovani organi dostopajo do podatkov, ki so jih organi, pristojni za vizume, predhodno pridobili in vnesli v VIS, za namene preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja terorističnih dejanj in drugih hudih kaznivih dejanj. Kar zadeva vsebino tega sklepa pa naj bi njegove določbe zahtevale, da države članice določijo organe, ki bodo imeli dostop do VIS, in centralne točke, preko katerih je omogočeno iskanje v VIS. Določale naj

bi postopke, ki se uporabljajo, in pogoje, ki jih je treba izpolnjevati, da bi se dovolilo iskanje podatkov.

38 Svet torej trdi, da je pravna podlaga, ki ustreza temu cilju in tej vsebini, člen 30(1)(b) EU, saj Sklep 2008/633 zadeva obdelavo in analizo informacij iz VIS s strani imenovanih organov, ne da bi se nanašal na izmenjavo, zbiranje in hrambo podatkov. Obravnaval naj ne bi niti postopkov, niti pogojev za izdajo vizumov, kar je urejeno v naslovu IV Pogodbe ES, niti sodelovanja med pristojnimi službami iz tega naslova, in torej zanj ne veljajo določbe člena 62(2)(b)(ii) ES in tudi ne določbe člena 66 ES. Zato naj člen 47 EU ne bi bil kršen. Pristop, uporabljen v obravnavanem primeru, naj bi bil tudi v skladu z običajno prakso.

39 Svet v zvezi z opredelitvijo Sklepa 2008/633 kot razvoja schengenskega pravnega reda na področju vizumov poudarja pomen povezave med tem sklepom in Uredbo VIS, s katero je bil uveden integrirani enotni sistem, ki vsebuje podatke samo ene vrste in je namenjen doslednemu izvajanju vizumske politike Unije ter določa glavnega uporabnika, in sicer nacionalne organe, ki so pristojni za vizume in za kontrole meja v državah članicah, ki sodelujejo pri tej politiki. Čeprav ima ta sistem tudi sekundarne cilje, kot je prispevanje k preprečevanju groženj notranji varnosti katere koli države članice, naj bi Uredba VIS zagotavljala, da je dostop policijskih organov do informacij v skladu s splošnim namenom sistema. Sklep 2008/633 naj bi torej spadal v pravni okvir navedene uredbe, s katero naj bi sestavljala celoto, ki pomeni razvoj schengenskega pravnega reda – potreben za ohranitev koherentnosti – na področju vizumov, kakor je opredeljeno v členu 1(B) Sklepa 1999/437.

40 Svet še trdi, da čeprav je merilo, ki ga je Sodišče v sodni praksi razvilo za opredelitev akta kot razvoja schengenskega pravnega reda, enake vrste kot tisto, ki se uporablja za

določanje pravne podlage aktov Unije, to vseeno ni isto, saj mora upoštevati potrebo po ohranitvi koherentnosti tega pravnega reda. Združeno Kraljestvo naj s poudarjanjem merila, ki je bilo uporabljeno za izbiro pravne podlage akta in ki je usmerjeno izključno v njegov cilj in vsebino, ne bi nikakor upoštevalo te potrebe.

41 Komisija se strinja z analizo Sveta v zvezi z izbiro pravne podlage in z njegovim dokazovanjem, da je Sklep 2008/633 tako tesno povezan z Uredbo VIS, da ga je treba opredeliti kot razvoj schengenskega pravnega reda na področju vizumov, ker nadaljuje in dopolnjuje to uredbo z dovoljevanjem dostopa do VIS za iskanje podatkov s strani imenovanih organov in Europola za namene preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja terorističnih dejanj in drugih hudih kaznivih dejanj. Zatrjuje, da se člen 3 Uredbe VIS, ki omogoča iskanje podatkov v VIS v zgoraj navedene namene in ki tako napotuje na Sklep 2008/633, ne uporablja za Združeno kraljestvo. Iz tega naj bi izhajalo, da se niti navedeni sklep ne uporablja za Združeno kraljestvo.

Presoja Sodišča

Primarni tožbeni razlog

42 Ni sporno, da je Združeno kraljestvo v skladu s členom 4 Schengenskega protokola zaprosilo in na podlagi Sklepa 2000/365 doseglo sodelovanje pri nekaterih določbah schengenskega pravnega reda. Zaradi tega tudi ni sporno, da čeprav Združeno

kraljestvo sodeluje pri izvajanju dela določb schengenskega pravnega reda v zvezi s policijskim sodelovanjem, pa ne sodeluje pri določbah tega pravnega reda v zvezi z odpravo mejnih kontrol in gibanjem oseb, vključno s skupno vizumsko politiko.

43 Iz uvodne izjave 13 Sklepa 2008/633 je razvidno, da je Svet menil, da ta sklep pomeni razvoj določb schengenskega pravnega reda, v katerem Združeno kraljestvo ne sodeluje, in da zato ta država članica ne sodeluje pri izvajanju tega sklepa. Združeno kraljestvo ob predlaganju razglasitve ničnosti navedenega sklepa trdi predvsem, da je Svet z določitvijo take opredelitve napačno uporabil pravo.

44 Torej je treba ugotoviti, ali Sklep 2008/633 spada med „predloge in pobude na podlagi schengenskega pravnega reda“, kakor so navedeni v členu 5(1), prvi pododstavek, Schengenskega protokola, pri katerih Združeno kraljestvo ne sodeluje.

45 Sodišče je menilo, da se je treba po analogiji s tem, kar velja na področju izbire pravne podlage akta Unije, zato da bi se ta akt opredelil kot predlog ali pobuda, ki temelji na schengenskem pravnem redu v smislu člena 5(1), prvi pododstavek, Schengenskega protokola, opreti na objektivna dejstva, ki jih je mogoče sodno preizkusiti, med katerimi sta zlasti cilj in vsebina akta (glej sodbo z dne 18. decembra 2007 v zadevi Združeno kraljestvo proti Svetu, C-77/05, ZOdl., str. I-11459, točka 77).

46 Vendar, kot je Sodišče izrecno poudarilo, to sklepanje velja samo po analogiji in je zato omejeno zaradi posebnosti okrepljenega sodelovanja na podlagi schengenskega pravnega reda, za katero velja, da je treba med drugim v celoti upoštevati sistem, v katerega spada ta red.

47 Sistem okrepljenega sodelovanja na podlagi schengenskega pravnega reda se uporablja samo za del držav članic in zanj velja, da mora biti vsak predlog ali pobuda na podlagi tega pravnega reda v smislu člena 5(1), prvi pododstavek, Schengenskega protokola v skladu z določbami, ki jih izvaja ali razvija, tako da predpostavlja odobritev tako teh določb kot načel, ki so njihova podlaga (zgoraj navedena sodba Združeno kraljestvo proti Svetu, točka 61).

48 Iz tega izhaja, da je treba pri opredelitvi akta kot akta, ki spada v schengenski pravni red, ali akta, ki pomeni njegov razvoj, upoštevati potrebno koherentnost tega pravnega reda in potrebo po ohranjanju te koherentnosti pri morebitnem razvoju.

49 Tako je treba posebej poudariti, da koherentnost schengenskega pravnega reda in njegovega prihodnjega razvoja vključuje, da države, ki pri tem pravnem redu sodelujejo, pri njegovem razvoju in poglobitvi okrepljenega sodelovanja, ki jim je bilo dovoljeno s členom 1 Schengenskega protokola, niso zavezane predvideti posebnih prilagoditvenih ukrepov za druge države članice, ki niso sodelovale pri sprejemanju ukrepov v zvezi s predhodnimi fazami tega razvoja.

50 Glede cilja Sklepa 2008/633 je iz njegovih uvodnih izjav 2, 3, 4 in 6 ter iz členov 1 in 5(1) razvidno, da je njegov cilj omogočiti dostop imenovanih organov držav članic in Europola do VIS za namene preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja terorističnih dejanj in drugih hudih kaznivih dejanj. Ob upoštevanju samo tega vidika navedeni sklep uresničuje cilje, ki kot taki spadajo v policijsko sodelovanje.

51 Kar zadeva vsebino Sklepa 2008/633, se ta nanaša tako na postopke držav članic za imenovanje pristojnih organov s področja notranje varnosti, ki so pooblaščeni za vpogled v VIS, kot na pogoje za dostop, posredovanje in hrambo podatkov, ki se uporabljajo v zgoraj navedene namene. Tako je mogoče določbe navedenega sklepa šteti za določbe o organizaciji določene oblike policijskega sodelovanja.

52 Vendar ni sporno, da te določbe vsebujejo nemalo omejevalnih pogojev za dostop do VIS, kakor so navedeni v členu 5(1) Sklepa 2008/633 in v členu 3 Uredbe VIS, ki dokazujejo, da ta urejata zlasti dodatno uporabo baze podatkov v zvezi z vizumi, katere poglavitna naloga je vezana na kontrolo meja in vstopov na ozemlje in ki je tako samo sekundarno dana na vpogled za policijsko sodelovanje, saj to ne vpliva na njeno primarno rabo.

53 Poleg tega je treba poudariti, da je Sklep 2008/633 tesno povezan z Uredbo VIS, saj v tej točki pomeni njeno izvajanje, in je torej tesno povezan s skupno vizumsko politiko, ki temelji na poglavju IV Pogodbe ES.

54 Sodelovanje, uvedeno s Sklepom 2008/633, ne bi moglo ne s funkcionalnega ne z materialnega vidika obstajati neodvisno od VIS, ki tako kot Odločba 2004/512 in Uredba VIS nesporno spada v schengenski pravni red v zvezi s skupno vizumsko politiko.

55 V tem kontekstu je treba še ugotoviti, da je neposreden dostop do VIS, ki je s Sklepom 2008/633 dovoljen organom, odgovornim za notranjo varnost, dejansko mogoč samo za organe držav članic, ki razpolagajo s centralnimi točkami dostopa do VIS iz

člena 3(2) Uredbe VIS, torej samo za organe držav članic, ki sodelujejo pri izvajanju določb schengenskega pravnega reda v zvezi s skupno vizumsko politiko.

56 V zadevnem primeru bi bili za sodelovanje Združenega kraljestva z neposrednim dostopom do iskalnega mehanizma, dovoljenim z Uredbo VIS in urejenim z Odločbo 2004/512 – kakor je razvidno tudi iz uvodne izjave 15 Sklepa 2008/633 – potrebni posebni ukrepi za to državo članico, saj ta ni sodelovala pri VIS in ne razpolaga z nacionalnim vmesnikom, ki vsaki državi članici, ki sodeluje pri VIS, omogoča komuniciranje s tem sistemom.

57 Zato je treba Sklep 2008/633 šteti za ukrep, ki spada na področje schengenskega pravnega reda v zvezi s skupno vizumsko politiko.

58 Če pa bi bilo treba Sklep 2008/633 šteti za ukrep policijskega sodelovanja, in ne za element te skupne politike, bi ta sklep vsem državam članicam omogočal, da sodelujejo pri določitvi načinov dostopanja do VIS, čeprav nekatere od njih niso sodelovale pri določanju načel, ki so bila upoštevna pri uvedbi te baze podatkov, niso zavezane vnašati v bazo podatkov vseh prošenj za vizume, ki jih prejmejo, niti ne prispevajo k upravljanju in financiranju tega sistema. Tak pristop bi povzročil izključitev Republike Islandije, Kraljevine Norveške in Švicarske konfederacije iz dostopanja do VIS za namene iz Sklepa 2008/633, čeprav te države sodelujejo pri izvajanju, potem ko so sprejele načela, in prispevajo pri financiranju baze podatkov. Navedeni sklep je treba v teh okoliščinah šteti za neločljivo povezan s skupno vizumsko politiko in drugačna opredelitev ni mogoča, ne da bi bila ogrožena koherentnost VIS.

59 Iz zgoraj navedenega izhaja, da čeprav ni mogoče izpodbijati, da Sklep 2008/633 uresničuje cilje policijskega sodelovanja, ta okoliščina ne preprečuje, da bi se ob upoštevanju vseh drugih objektivnih značilnosti štelo, da pomeni ukrep za razvoj določb schengenskega sistema v zvezi s skupno vizumsko politiko.

60 Poleg tega ni sporno, da kot je bilo navedeno v točki 42 te sodbe, Združeno kraljestvo ne sodeluje pri določbah schengenskega sistema v zvezi z odpravo mejnih kontrol in gibanjem oseb, vključno s skupno vizumsko politiko.

61 Sodelovanje države članice pri sprejemanju ukrepa na podlagi člena 5(1) Schengenskega protokola je v zvezi s sistemom okrepljenega sodelovanja na podlagi schengenskega pravnega reda, kakor je opisan v točki 47 te sodbe, mogoče samo, če to državo zavezuje področje schengenskega pravnega reda, h kateremu spada ukrep, ki se namerava sprejeti, ali katerega razvoj pomeni (zgoraj navedena sodba Združeno kraljestvo proti Svetu, točka 62).

62 Zato Svet s tem, da je menil, da Sklep 2008/633 pomeni razvoj določb schengenskega pravnega reda, pri katerem Združeno kraljestvo ne sodeluje, in zavrnil sodelovanje te države članice pri sprejetju, ni napačno uporabil prava.

Podredni tožbeni razlog

63 Združeno kraljestvo je v tožbi podredno zatrjevalo, da bi bilo treba v primeru, da je treba Sklep 2008/633 šteti za razvoj skupne vizumske politike, vseeno razglasiti njegovo ničnost, saj bi bil v takem primeru napačno sprejet na podlagi členov 30(1)(b) EU in 34(2)(c) EU, ki znotraj naslova VI Pogodbe EU urejata skupne ukrepe na področju policijskega sodelovanja.

64 Vendar je vprašanje, ali neki ukrep pomeni razvoj schengenskega pravnega reda, ločeno od vprašanja, na kateri pravni podlagi zakonito temelji ta razvoj. Vsak akt Unije mora namreč temeljiti na eni od določb Pogodb, ki institucije Unije pooblaščajo za njihovo sprejetje.

65 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora izbira pravne podlage akta Unije temeljiti na objektivnih dejstvih, ki jih je mogoče sodno preizkusiti, med temi pa sta zlasti cilj in vsebina akta (glej sodbi z dne 23. oktobra 2007 v zadevi Komisija proti Svetu, C-440/05, ZOdl., str. I-9097, točka 61, ter z dne 10. februarja 2009 v zadevi Irska proti Parlamentu in Svetu, C-301/06, ZOdl., str. I-593, točka 60).

66 V zvezi s tem bi bilo mogoče argumentaciji, ki jo je Združeno kraljestvo navedlo v utemeljitev svojega podrednega tožbenega razloga, pritrditi le, če bi se tako določena merila za določitev pravne podlage pravnega akta Unije ujemala s tistimi, ki so namenjena opredelitvi takega akta kot predloga ali pobude, ki temelji na schengenskem pravnem redu. Vendar je iz tega, kar je bilo navedeno v točkah od 47 do 49 te sodbe, razvidno, da to ne drži.

67 Iz tega je razvidno, da če je Svet hotel razviti schengenski pravni red tako, da je v natančno določenih pogojih uporaba VIS dovoljena za namene policijskega sodelovanja, se je moral za to opreti na določbe Pogodbe EU, ki mu podeljujejo zakonodajno pristojnost na tem področju policijskega sodelovanja.

68 Zato, kot je razvidno iz točk 50 in 51 te sodbe, se ob upoštevanju cilja in vsebine Sklepa 2008/633 ni izkazalo, da bi se Svet zmotil, ker je posebej glede izbire pravne podlage navedenega sklepa menil, da spada na področje policijskega sodelovanja. Poleg tega pa argumentacija Združenega kraljestva v utemeljitev primarnega tožbenega razloga potrjuje pravilnost te izbire.

69 Zato je treba ob upoštevanju edine argumentacije Združenega kraljestva v utemeljitev podrednega tožbenega razloga tudi ta tožbeni razlog zavrniti.

70 Predlogov Združenega kraljestva za razglasitev ničnosti Sklepa 2008/633 zato ni mogoče sprejeti in zato Sodišču ni treba odločati o predlogu te države članice za ohranitev učinkov navedenega sklepa.

71 V teh okoliščinah je treba tožbo, ki jo je vložilo Združeno kraljestvo, zavrniti.

Stroški

72 Na podlagi člena 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Svet predlagal, naj se plačilo stroškov naloži Združenemu kraljestvu, in ker to s predlogi ni uspelo, se mu naloži plačilo stroškov. V skladu s členom 69(4), prvi pododstavek, Poslovnika države članice in institucije, ki se kot intervenientke udeležijo postopka, nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska se naloži plačilo stroškov.

3.. Kraljevina Španija in Evropska komisija nosita svoje stroške.

Podpisi