HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

26 octombrie 2010 *

În cauza C-482/08,

având ca obiect o acțiune în anulare introdusă în temeiul articolului 35 alineatul (6) UE la 6 noiembrie 2008,

Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, reprezentat de doamnele V. Jackson și I. Rao, în calitate de agenți, asistate de domnul T. Ward, barrister,

reclamant,

împotriva

Consiliului Uniunii Europene, reprezentat de domnii J. Schutte și R. Szostak, în calitate de agenți,

pârât,

* Limba de procedură: engleza.

susținut de:

Regatul Spaniei, reprezentat de domnul J. M. Rodríguez Cárcamo, în calitate de agent,

Comisia Europeană, reprezentată de domnii M. Wilderspin și B. D. Simon, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

interveniente,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnii A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (raportor) și A. Arabadjiev, președinți de cameră, domnii G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, doamna P. Lindh și domnul T. von Danwitz, judecători,

avocat general: domnul P. Mengozzi,
grefier: doamna R. Șereș, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 14 aprilie 2010,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 24 iunie 2010,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord solicită Curții, pe de o parte, anularea Deciziei 2008/633/JAI a Consiliului din 23 iunie 2008 privind accesul la Sistemul de informații privind vizele (VIS) în vederea consultării de către autoritățile desemnate ale statelor membre și de către Europol în scopul prevenirii, depistării și cercetării infracțiunilor de terorism și a altor infracțiuni grave (JO L 218, p. 129) și, pe de altă parte, menținerea efectelor acestei decizii, mai puțin în măsura în care exclude participarea acestui stat membru la aplicarea sa.

Cadrul juridic

Protocolul privind integrarea acquis-ului Schengen în cadrul Uniunii Europene

2 Potrivit articolului 1 din Protocolul privind integrarea acquis-ului Schengen în cadrul Uniunii Europene, anexat la Tratatul UE și la Tratatul CE prin Tratatul de la Amsterdam (denumit în continuare „Protocolul Schengen"), 13 state membre sunt autorizate să instituie între ele o cooperare consolidată în domeniile aflate sub incidența domeniului de aplicare al acquis-ului Schengen, astfel cum este definit în anexa la protocolul menționat.

3 Din acquis-ul Schengen astfel definit fac parte în special Acordul dintre guvernele statelor Uniunii Economice Benelux, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele lor comune, semnat la Schengen (Luxemburg) la 14 iunie 1985 (JO 2000, L 239, p. 13, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 177, denumit în continuare „Acordul Schengen"), precum și Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen, semnată la Schengen la 19 iunie 1990 (JO 2000, L 239, p. 19, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 183). Cele două acte constituie împreună „Acordurile Schengen".

4 Potrivit articolului 4 din Protocolul Schengen:

„Irlanda și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, care nu au subscris la acquis-ul Schengen, pot cere în orice moment să participe la toate sau la unele dintre dispozițiile acquis-ului respectiv.

Consiliul hotărăște la cererea unanimă a membrilor săi prevăzuți la articolul 1 și a reprezentantului guvernului din statul în cauză."

5 Articolul 5 alineatul (1) din Protocolul Schengen prevede:

„Propunerile și inițiativele întemeiate pe acquis-ul Schengen se supun dispozițiilor incidente ale tratatelor.

În acest cadru, în cazul în care Irlanda sau Regatul Unit sau ambele nu au notificat, în termen rezonabil, președintelui Consiliului dorința lor de a participa, autorizarea prevăzută la articolul 11 [CE] sau la articolul 40 [UE] se consideră acordată statelor membre prevăzute la articolul 1, precum și Irlandei sau Regatului Unit în cazul în care unul dintre aceste state dorește să participe la domeniile de cooperare în discuție."

Decizia 1999/437/CE

6 Potrivit articolului 1 din Decizia 1999/437/CE a Consiliului din 17 mai 1999 privind anumite modalități de aplicare a Acordului încheiat între Consiliul Uniunii Europene și Republica Islanda și Regatul Norvegiei în ceea ce privește asocierea acestor două state în vederea punerii în aplicare, a asigurării respectării și dezvoltării acquis-ului Schengen (JO L 176, p. 31, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 120):

„Procedurile stabilite în Acordul din 18 mai 1999 încheiat între Consiliul Uniunii Europene și Republica Islanda și Regatul Norvegiei privind asocierea acestor două state la transpunerea, punerea în aplicare și dezvoltarea acquis-ului Schengen […] se vor

aplica propunerilor și inițiativelor privind dezvoltarea ulterioară a dispozițiilor referitor la care a fost autorizată o cooperare consolidată prin Protocolul Schengen și care se încadrează în unul dintre următoarele domenii:

[…]

B. Vizele pentru șederile de scurtă durată, în special normele privind viza uniformă, lista statelor ai căror resortisanți sunt supuși obligației de a prezenta viză pentru statele în cauză și a celor ai căror cetățeni sunt exonerați de această obligație, precum și procedurile și condițiile de eliberare a vizelor uniforme, cooperarea și consultarea între serviciile competente pentru această eliberare […]”

Deciziile 2000/365/CE și 2004/926/CE

7 Articolul 1 din Decizia 2000/365/CE a Consiliului din 29 mai 2000 privind solicitarea Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord de a participa la unele dintre dispozițiile acquis-ului Schengen (JO L 131, p. 43, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 130) enumeră articolele din Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen raportate la dispozițiile acquis-ului Schengen la care participă Regatul Unit. Printre acestea se numără în special o parte a celor care privesc domeniul cooperării polițienești care figurează la titlul III din această convenție, dar nu cele care vizează eliminarea controalelor la frontierele lor interne și circulația persoanelor, inclusiv politica comună în materie de vize, care figurează la titlul II din această convenție.

8 Potrivit Deciziei 2004/926/CE a Consiliului din 22 decembrie 2004 privind punerea în aplicare a unor părți din acquis-ul Schengen de către Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (JO L 395, p. 70), dispozițiile Deciziei 2000/365 au fost puse în aplicare de Regatul Unit de la 1 ianuarie 2005.

Decizia 2004/512/CE

9 Decizia 2004/512/CE a Consiliului din 8 iunie 2004 de instituire a Sistemului de Informații privind Vizele (SIV) (JO L 213, p. 5, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 28) a instituit VIS ca sistem de schimb de date cu privire la vize între statele membre.

Regulamentul (CE) nr. 767/2008

10 Potrivit considerentului (29) al Regulamentului (CE) nr. 767/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 iulie 2008 privind Sistemul de informații privind vizele (VIS) și schimbul de date între statele membre cu privire la vizele de scurtă ședere (Regulamentul VIS) (JO L 218, p. 60, denumit în continuare „Regulamentul VIS”):

„Prezentul regulament constituie o dezvoltare a dispozițiilor acquis-ului Schengen la care Regatul Unit nu participă, în conformitate cu Decizia 2000/365 […], precum

și cu Decizia 2004/926 […]. În consecință, Regatul Unit nu participă la adoptarea prezentului regulament, care nu este obligatoriu pentru acesta și nu i se aplică."

11 Potrivit articolului 1 din Regulamentul VIS, intitulat „Obiectul și domeniul de aplicare":

„Prezentul regulament definește obiectivul, funcționalitățile și responsabilitățile proprii Sistemului de informații privind vizele (VIS), astfel cum este acesta instituit prin articolul 1 din Decizia 2004/512/CE. Regulamentul stabilește condițiile și procedurile pentru schimbul de date dintre statele membre cu privire la cererile de viză de scurtă ședere și la deciziile luate în legătură cu acestea, printre care decizia de anulare, retragere sau prelungire a vizei, cu scopul de a facilita examinarea unor astfel de cereri și luarea deciziilor aferente."

12 Potrivit articolului 2 din Regulamentul VIS:

„VIS urmărește îmbunătățirea punerii în aplicare a politicii comune în materie de vize, a cooperării la nivel consular și a consultărilor care au loc între autoritățile centrale responsabile în domeniul vizelor prin facilitarea schimbului de date între statele membre cu privire la cererile de viză și la deciziile referitoare la acestea, pentru:

(a) a simplifica procedura de solicitare a vizelor;

(b) a preveni eludarea criteriilor de stabilire a statului membru competent să examineze o anumită cerere;

(c) a facilita combaterea fraudei;

(d) a facilita controalele la punctele de trecere a frontierelor externe și de pe teritoriul statelor membre;

(e) a ajuta la identificarea tuturor persoanelor care nu îndeplinesc sau nu mai îndeplinesc condițiile de intrare, ședere sau rezidență pe teritoriul statelor membre;

(f) a facilita aplicarea Regulamentului (CE) nr. 343/2003 [al Consiliului din 18 februarie 2003 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe (JO L 50, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 56)];

(g) a contribui la prevenirea amenințărilor la adresa siguranței interne a oricăruia dintre statele membre."

13 Articolul 3 din Regulamentul VIS, intitulat „Disponibilitatea datelor pentru prevenirea, depistarea și cercetarea infracțiunilor de terorism și a altor infracțiuni grave", prevede:

„(1) Autoritățile desemnate ale statelor membre pot accesa, în cazuri bine determinate și în urma unei cereri scrise sau înaintate pe cale electronică întemeiate, datele din VIS menționate la articolele 9-14, în cazul în care există motive întemeiate conform cărora consultarea datelor din VIS poate contribui substanțial la prevenirea, depistarea și cercetarea infracțiunilor de terorism și a altor infracțiuni grave. Europol

poate accesa VIS în limitele mandatului său și atunci când este necesar pentru îndeplinirea sarcinilor sale.

(2) Consultarea datelor prevăzută la alineatul (1) se efectuează prin intermediul unui/unor punct(e) de acces central, care sunt responsabile pentru a asigura stricta conformitate cu condițiile de accesare și cu procedurile stabilite prin Decizia 2008/633 […]"

Decizia 2008/633

14 Considerentele (1)-(5) ale Deciziei 2008/633, care este actul atacat în prezenta acțiune, au următorul cuprins:

„(1) Decizia 2004/512/CE […] a instituit VIS ca sistem de schimb de date privind vizele între statele membre. Instituirea VIS reprezintă una dintre inițiativele cheie în cadrul politicilor Uniunii Europene de stabilire a unui spațiu de libertate, securitate și justiție. VIS ar trebui să aibă ca scop îmbunătățirea metodelor de punere în aplicare a politicii comune în domeniul vizelor și, de asemenea, ar trebui să contribuie la consolidarea securității interne și la lupta împotriva terorismului, în condiții clar definite și monitorizate.

(2) În cadrul reuniunii sale din 7 martie 2005, Consiliul a adoptat concluziile care prevăd că, «pentru a îndeplini pe deplin scopul de a îmbunătăți securitatea internă și lupta împotriva terorismului», autorităților din statele membre responsabile cu securitatea internă ar trebui să li se garanteze accesul la VIS «în timpul

îndeplinirii atribuțiilor lor în legătură cu prevenirea, depistarea și cercetarea infracțiunilor, inclusiv a actelor și amenințărilor teroriste», «cu condiția respectării stricte a normelor care guvernează protecția datelor cu caracter personal».

(3) În combaterea terorismului și împotriva altor infracțiuni grave este esențial ca serviciile competente să aibă la dispoziție cele mai cuprinzătoare și actuale informații în domeniile lor de competență. Serviciile naționale competente din statele membre au nevoie de informații pentru a-și putea îndeplini obligațiile. Informațiile cuprinse în VIS pot fi importante în scopul prevenirii și combaterii terorismului și a infracțiunilor grave și, în consecință, sub rezerva condițiilor stabilite prin prezenta decizie, ar trebui să fie puse la dispoziția autorităților desemnate în vederea consultării.

(4) Mai mult, Consiliul European a afirmat că Europol joacă un rol cheie în ceea ce privește cooperarea dintre autoritățile statelor membre în domeniul cercetării penale transfrontaliere în vederea sprijinirii prevenirii, analizei și cercetării infracțiunilor la nivelul Uniunii. În consecință, Europol ar trebui să aibă, de asemenea, acces la datele VIS în cadrul atribuțiilor sale și în conformitate cu dispozițiile Convenției din 26 iulie 1995 privind înființarea Oficiului European de Poliție [JO C 316, p. 2, Ediție specială, 19/vol. 12, p. 4].

(5) Prezenta decizie suplimentează Regulamentul [VIS] în măsura în care prevede o bază legală în temeiul titlului VI din Tratatul privind Uniunea Europeană care autorizează accesul autorităților desemnate și al Europol la VIS."

15 Considerentele (13) și (15) ale deciziei au următorul cuprins:

„(13) Prezenta decizie constituie o dezvoltare a dispozițiilor acquis-ului Schengen la care Regatul Unit nu participă, în conformitate cu Decizia 2000/365/CE […]. Prin urmare, Regatul Unit nu participă la adoptarea prezentei decizii, care nu este obligatorie pentru acesta și nu i se aplică.

[…]

(15) Cu toate acestea, în conformitate cu Decizia-cadru 2006/960/JAI a Consiliului din 18 decembrie 2006 privind simplificarea schimbului de informații și date operative între autoritățile de aplicare a legii ale statelor membre ale Uniunii Europene [JO L 386, p. 89, Ediție specială, 19/vol. 9, p. 96], informațiile cuprinse în cadrul VIS pot fi furnizate Regatului Unit și Irlandei de către autoritățile competente ale statelor membre ale căror autorități desemnate au acces la VIS în conformitate cu prezenta decizie. Informațiile deținute de către registrele naționale ale vizelor din Regatul Unit și Irlanda pot fi puse la dispoziția autorităților competente din celelalte state membre. Orice formă de acces direct la VIS pentru autoritățile centrale din Regatul Unit și Irlanda ar necesita, dat fiind nivelul actual al participării acestor două state la acquis-ul Schengen, un acord între Comunitate și acestea, care ar putea fi suplimentat prin alte reglementări care să specifice condițiile și procedurile de acces."

16 Potrivit considerentului (16) al Deciziei 2008/633, aceasta constituie o dezvoltare a dispozițiilor acquis-ului Schengen în sensul Acordului încheiat între Consiliu și Republica Islanda și Regatul Norvegiei în ceea ce privește asocierea acestor două

state în vederea punerii în aplicare, a asigurării respectării și dezvoltării acquis-ului Schengen, care se circumscrie domeniului menționat la articolul 1 punctul B din Decizia 1999/437.

17 Potrivit considerentului (17) al Deciziei 2008/633, aceasta constituie o dezvoltare a dispozițiilor acquis-ului Schengen, în sensul Acordului dintre Uniunea Europeană, Comunitatea Europeană și Confederația Elvețiană privind asocierea Confederației Elvețiene la transpunerea, punerea în aplicare și dezvoltarea acquis-ului Schengen, care a fost aprobat prin Decizia 2004/849/CE a Consiliului din 25 octombrie 2004 (JO L 368, p. 26, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 92) și care se circumscrie domeniului de aplicare menționat la articolul 1 punctul B din Decizia 1999/437 în legătură cu articolul 4 alineatul (1) din Decizia 2008/849.

18 Potrivit articolului 1 din Decizia 2008/633:

„Prezenta decizie stabilește condițiile în care autoritățile desemnate ale statelor membre și Oficiul European de Poliție (Europol) pot obține accesul la Sistemul de informații privind vizele (VIS) pentru consultare în scopul prevenirii, depistării și cercetării infracțiunilor de terorism și a altor infracțiuni grave."

19 Articolul 2 din această decizie, intitulat „Definiții", prevede la alineatul (1) litera (e) că autorități desemnate în sensul deciziei menționate sunt cele cărora le revine răspunderea pentru prevenirea, depistarea și cercetarea infracțiunilor de terorism și a altor infracțiuni grave și care sunt desemnate de către statele membre în conformitate cu articolul 3 din aceeași decizie.

20 Articolul 3 alineatele (3) și (5) din Decizia 2008/633 prevede:

„(3) Fiecare stat membru desemnează unul sau mai multe puncte centrale de acces prin care se realizează accesul […]

(5) La nivel național, fiecare stat membru întocmește o listă a unităților operaționale din cadrul autorităților desemnate care au acces la VIS prin punctul (punctele) central(e) de acces."

21 Potrivit articolului 4 din Decizia 2008/633:

„(1) În cazul în care sunt îndeplinite condițiile de la articolul 5, unitățile operaționale menționate la articolul 3 alineatul (5) înaintează punctelor centrale de acces menționate la articolul 3 alineatul (3) o cerere de acces la VIS, motivată în mod corespunzător, în formă scrisă sau electronică. La primirea unei cereri de acces, punctul (punctele) central(e) de acces verifică dacă sunt îndeplinite condițiile de acces menționate la articolul 5. În cazul în care sunt îndeplinite toate condițiile de acces, personalul autorizat corespunzător al punctului (punctelor) central(e) de acces procesează cererile. Datele VIS accesate sunt transmise unităților operaționale menționate la articolul 3 alineatul (5) în așa fel încât să nu fie compromisă securitatea datelor.

(2) Într-un caz de urgență excepțional, punctul (punctele) central(e) de acces pot primi cereri scrise, electronice sau orale. Într-o astfel de situație, punctul (punctele) central(e) de acces procesează cererea imediat și verifică doar *ex post* dacă sunt îndeplinite toate condițiile de la articolul 5, inclusiv existența unui caz de urgență excepțional. Verificarea *ex post* se efectuează fără întârziere după procesarea cererii."

22 Potrivit articolului 5 alineatul (1) din această decizie:

„Accesul la VIS în vederea consultării de către autoritățile desemnate are loc în limitele atribuțiilor lor și dacă se îndeplinesc următoarele condiții:

(a) accesul în vederea consultării să fie necesar în scopul prevenirii, depistării și cercetării infracțiunilor de terorism sau a altor infracțiuni grave;

(b) accesul în vederea consultării să fie necesar într-un caz concret;

(c) în cazul în care există motive întemeiate să se considere că respectiva consultare a datelor VIS va contribui substanțial la prevenirea, depistarea sau cercetarea oricăreia dintre infracțiunile în cauză."

23 Articolul 7 din această decizie stabilește condițiile de acces ale Europol la datele VIS.

Situația de fapt

24 La 30 noiembrie 2005, Comisia Comunităților Europene a prezentat Consiliului o Propunere de decizie [COM(2005) 600 final] privind accesul la datele VIS în scopul prevenirii, depistării și cercetării infracțiunilor de terorism și a altor infracțiuni grave.

25 În cursul discuțiilor desfășurate la Consiliu, Irlanda și Regatul Unit au declarat că, în opinia lor, au dreptul să participe la adoptarea și la aplicarea deciziei privind accesul la datele VIS și mai exact că, în aprecierea lor, această măsură nu poate fi considerată o măsură întemeiată pe acquis-ul Schengen. Aceste state au declarat de asemenea că, în opinia lor, chiar dacă această măsură trebuie considerată în acest fel, temeiul juridic nu se încadrează în domeniul acquis-ului Schengen aplicabil vizelor de scurtă ședere și că aceasta nu justifică excluderea lor de la aplicarea măsurii respective. Acestea au declarat că, în consecință, trebuia să li se acorde acces direct și total la VIS.

26 La 23 iunie 2008, Consiliul a adoptat Decizia 2008/633 fără ca Regatul Unit să fie admis să participe la adoptarea acesteia.

27 Considerând că această excludere constituie o încălcare a normelor fundamentale de procedură și/sau o încălcare a Tratatului UE în sensul articolului 35 alineatul (6) UE, Regatul Unit a introdus prezenta acțiune.

Concluziile părților și procedura în fața Curții

28 Regatul Unit solicită Curții:

— anularea Deciziei 2008/633;

— menținerea efectelor acestei decizii, mai puțin în măsura în care exclude participarea acestui stat membru la aplicarea sa și

— obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

29 Consiliul solicită respingerea acțiunii și obligarea Regatului Unit la plata cheltuielilor aferente procedurii.

30 Prin Ordonanțele președintelui Curții din 16 aprilie și din 14 iulie 2009, au fost admise cererile de intervenție în susținerea Consiliului formulate de Comisie și, respectiv, de Regatul Spaniei.

Cu privire la acțiune

Argumentele părților

31 Regatul Unit susține, în vederea anulării Deciziei 2008/633, că aceasta nu reprezintă o dezvoltare a dispozițiilor acquis-ului Schengen la care nu participă, mai precis o dezvoltare a politicii comune în domeniul vizelor, ci o măsură de cooperare polițienească, astfel cum dezvăluie de altfel alegerea temeiului juridic de către Consiliu, și anume articolul 30 alineatul (1) litera (b) UE și articolul 34 alineatul (2) litera (c) UE. Astfel, Regatul Unit subliniază că, în propunerea inițială, Comisia apreciase că proiectul de decizie nu intra sub incidența politicii comune în domeniul vizelor,

având alte scopuri, și, prin urmare, prevăzuse participarea Irlandei și a Regatului Unit la elaborarea acestei decizii.

32 Regatul Unit arată că Decizia 2008/633 nu identifică dispozițiile acquis-ului Schengen pe care l-ar dezvolta. Nici obiectivul, nici conținutul acestei decizii la care Regatul Unit ar trebui, potrivit jurisprudenței Curții, să facă referire pentru a califica un act ca fiind o propunere sau o inițiativă întemeiată pe acquis-ul Schengen în sensul articolului 5 alineatul (1) din Protocolul Schengen nu ar demonstra că decizia menționată ar putea fi calificată drept o dezvoltare a dispozițiilor acestui acquis referitoare la politica comună în domeniul vizelor. Astfel, din articolul 1 ar rezulta că obiectivul deciziei este de a stabili condițiile în care autoritățile desemnate și Europol pot obține accesul la VIS pentru consultare în scopul prevenirii, depistării și cercetării infracțiunilor de terorism și a altor infracțiuni grave, fapt care nu ar avea nicio legătură cu politica comună în domeniul vizelor. Ar rezulta în special din considerentele (2) și (3), precum și din articolul 5 alineatul (1) litera (a) și din articolul 7 că Decizia 2008/633 urmărește să contribuie la consolidarea securității interne și la lupta împotriva terorismului prin schimbul de informații, care au fost introduse în VIS de autoritățile competente în domeniul vizelor, cu autoritățile de aplicare a legii și cu Europol. Pe de altă parte, în ceea ce privește conținutul deciziei, aceasta ar viza procedura de acces la VIS și nu s-ar raporta în niciun fel la politica comună în domeniul vizelor.

33 În opinia Regatului Unit, deși Regulamentul VIS și Decizia 2008/633 pot fi complementare, acestea sunt distincte din punct de vedere juridic și fiecare poate fi examinat separat raportat la criteriile formulate în jurisprudența Curții pentru a stabili dacă este vorba despre un act întemeiat pe acquis-ul Schengen. Aplicarea acestor criterii ar asigura în sine coerența acquis-ului Schengen. Deși Decizia 2008/633 urmărește completarea Regulamentului VIS, nu se poate totuși prezuma că această decizie ar fi un act întemeiat pe acquis-ul Schengen.

34 În plus, temeiul juridic al Deciziei 2008/633 l-ar constitui dispozițiile titlului VI din Tratatul UE care privește cooperarea polițienească și judiciară în materie penală. Această decizie nu poate, așadar, să constituie în același timp o dezvoltare a politicii comune în domeniul vizelor care face obiectul titlului IV din Tratatul CE. Dacă însă ar exista o astfel de situație, decizia menționată ar trebui anulată din cauza temeiului său juridic eronat.

35 În sfârșit, Regatul Unit precizează că nu există nicio dificultate practică sau juridică pentru a participa parțial la VIS, că accesul său la datele VIS în scopurile prevăzute de Decizia 2008/633 nu constituie o amenințare pentru coerența sistemului mai mult decât reprezintă accesul de care beneficiază Europol și că, prin acțiunea formulată, nu urmărește în niciun fel să se opună participării Republicii Islanda, a Regatului Norvegiei sau a Confederației Elveției la decizia privind accesul autorităților polițienești la VIS.

36 Consiliul consideră corectă calificarea Deciziei 2008/633 ca fiind o dezvoltare a unui domeniu al acquis-ului Schengen, descris la articolul 1 punctul B din Decizia 1999/437 în termeni relativi largi, ceea ce nu răspunde în sine la problema dacă temeiul juridic adecvat pentru adoptarea acesteia se regăsește în titlul IV din Tratatul CE sau în titlul VI din Tratatul UE.

37 Astfel, atât din considerentele (1), (3) și (5), cât și din articolul 1 din Decizia 2008/633 ar rezulta că finalitatea sa constituie completarea Regulamentului VIS prin definirea condițiilor în care, în scopul prevenirii, depistării și cercetării infracțiunilor de terorism și a altor infracțiuni grave, autoritățile desemnate pot avea acces la datele obținute anterior și stocate deja în VIS de autoritățile competente în domeniul vizelor. Referitor la conținutul acestei decizii, dispozițiile sale ar impune statelor membre să desemneze autoritățile care vor avea acces la VIS, precum și punctele de acces central prin care se efectuează consultarea VIS. Dispozițiile ar defini procedurile

aplicabile, precum și condițiile care trebuie îndeplinite pentru ca această consultare să fie autorizată.

38 Consiliul precizează, în consecință, că temeiul juridic care corespunde acestui scop și acestui conținut este articolul 30 alineatul (1) litera (b) UE, întrucât Decizia 2008/633 privește prelucrarea și analiza informațiilor existente în VIS de către autoritățile desemnate, fără să se refere totuși la schimbul, colectarea sau stocarea de date. Aceasta nu ar privi nici procedurile, nici condițiile privind eliberarea vizelor reglementate de titlul IV din Tratatul CE, nici cooperarea dintre serviciile competente menționate în acest titlu și, prin urmare, nu ar putea face obiectul articolului 62 alineatul (2) litera (b) punctul (ii) CE, nici al articolului 66 CE. În consecință, nu ar exista o încălcare a articolului 47 UE. Abordarea urmată în speță ar fi de asemenea conformă cu practica curentă.

39 Referitor la calificarea Deciziei 2008/633 ca fiind o dezvoltare a acquis-ului Schengen în domeniul vizelor, Consiliul subliniază importanța legăturii existente între această decizie și Regulamentul VIS, care a instituit un sistem integrat unic ce conține date de un sigur tip, având drept scop aplicarea coerentă a politicii Uniunii în domeniul vizelor și desemnând un utilizator principal, respectiv autoritățile competente în domeniul vizelor și al controlului la frontiere ale statelor membre care participă la această politică. Deși acest sistem are obiective secundare, cum ar fi contribuția la prevenirea amenințărilor la adresa siguranței interne a unuia dintre statele membre, Regulamentul VIS ar garanta că accesul autorităților de poliție la informații este compatibil cu scopul general al sistemului. Decizia 2008/633 s-ar înscrie, așadar, în cadrul juridic al regulamentului menționat cu care ar forma un tot unitar care ar reprezenta o dezvoltare, în vederea menținerii coerenței acquis-ului Schengen în domeniul vizelor, astfel cum este descris la articolul 1 punctul B din Decizia 1999/437.

40 Consiliul mai susține că, deși criteriul dezvoltat de Curte în jurisprudența sa în vederea calificării unui act de dezvoltare a acquis-ului Schengen este de același fel cu

cel utilizat pentru a stabili temeiul juridic al unui act al Uniunii, nu este totuși identic deoarece trebuie să țină cont de necesitatea menținerii coerenței acestui acquis. Prin faptul că pune accent pe criteriul utilizat pentru alegerea temeiului juridic al actului, concentrat exclusiv pe scopul și pe conținutul său, Regatul Unit nu ar ține sub nicio formă seama de această necesitate.

41 În ceea ce privește Comisia, aceasta subscrie la analiza Consiliului privind alegerea temeiului juridic și la demonstrația făcută de acesta potrivit căreia Decizia 2008/633 este atât de strâns legată de Regulamentul VIS, încât trebuie calificată ca fiind o dezvoltare a acquis-ului Schengen în domeniul vizelor, deoarece prelungește și completează acest regulament, permițând accesul la VIS în vederea consultării de către autoritățile desemnate și de către Europol în scopul prevenirii, depistării și cercetării infracțiunilor de terorism și a altor infracțiuni grave. Comisia susține că articolul 3 din Regulamentul VIS, care conferă dreptul de a consulta datele VIS în scopurile sus-menționate și care face astfel trimitere la Decizia 2008/633, nu este aplicabil Regatului Unit. Din aceasta ar rezulta că nici decizia amintită nu ar fi aplicabilă Regatului Unit.

Aprecierea Curții

Cu privire la motivul principal

42 Este cert că Regatul Unit a solicitat, potrivit articolului 4 din Protocolul Schengen, și a obținut, în temeiul Deciziei 2000/365, posibilitatea de a participa la unele dintre dispozițiile acquis-ului Schengen. În acest sens, este de asemenea cert că, deși Regatul Unit participă la o parte a dispozițiilor acquis-ului Schengen referitoare la cooperarea

poliţienească, acesta nu participă în schimb la dispoziţiile acestui acquis privind eliminarea controalelor la frontiere şi circulaţia persoanelor, inclusiv politica comună în domeniul vizelor.

43 Din considerentul (13) al Deciziei 2008/633 rezultă că, în aprecierea Consiliului, aceasta reprezenta o dezvoltare a dispoziţiilor acquis-ului Schengen la care Regatul Unit nu participă şi că, prin urmare, acest stat membru nu trebuia să participe la adoptarea acestei decizii. Regatul Unit susţine, cu titlu principal, în vederea anulării acestei decizii, că, prin reţinerea unei astfel de calificări, Consiliul a săvârşit o eroare de drept.

44 Este important, aşadar, să se stabilească dacă Decizia 2008/633 se numără printre „propunerile sau iniţiativele întemeiate pe acquis-ul Schengen", precum cele menţionate la articolul 5 alineatul (1) primul paragraf din Protocolul Schengen, la care Regatul Unit nu participă.

45 Pentru a putea califica un act al Uniunii ca fiind o propunere sau o iniţiativă întemeiată pe acquis-ul Schengen în sensul articolului 5 alineatul (1) primul paragraf al Protocolului Schengen, Curtea a apreciat că trebuie să se întemeieze, prin analogie cu ceea ce se aplică în domeniul alegerii temeiului juridic al unui astfel de act, pe elemente obiective, care pot fi supuse controlului jurisdicţional, printre care figurează în special scopul şi conţinutul actului (a se vedea Hotărârea din 18 decembrie 2007, Regatul Unit/Consiliul, C-77/05, Rep., p. I-11459, punctul 77).

46 Totuşi, astfel cum a subliniat în mod expres Curtea, acest raţionament nu se aplică decât prin analogie şi se limitează, în consecinţă, la specificitatea cooperării consolidate în temeiul acquis-ului Schengen care implică luarea în considerare, în ansamblul său, şi a sistemului în care se înscrie acesta.

47 Sistemul cooperării consolidate în temeiul acquis-ului Schengen nu se aplică decât unora dintre statele membre și presupune că orice propunere sau inițiativă întemeiată pe acest acquis în sensul articolului 5 alineatul (1) primul paragraf din Protocolul Schengen trebuie să fie conformă cu dispozițiile pe care le pun în aplicare sau față de care reprezintă o dezvoltare, astfel încât cooperarea presupune acceptarea atât a dispozițiilor respective, cât și a principiilor care constituie temeiul acestora (Hotărârea Regatul Unit/Consiliul, citată anterior, punctul 61).

48 Rezultă că, pentru a califica un act ca intrând sub incidența domeniului acquis-ului Schengen sau ca reprezentând o dezvoltare a acestuia, trebuie să se țină cont de coerența necesară acestui acquis și de necesitatea menținerii acestei coerențe în posibila sa evoluție.

49 Astfel, trebuie subliniat în special că o asemenea coerență a acquis-ului Schengen și a dezvoltărilor sale viitoare înseamnă că statele participante la acest acquis nu sunt obligate să prevadă, atunci când dezvoltă și aprofundează cooperarea consolidată pe care au fost autorizate să o instituie prin articolul 1 din Protocolul Schengen, măsuri speciale de adaptare pentru celelalte state membre care nu au participat la adoptarea măsurilor referitoare la etapele anterioare ale acestei evoluții.

50 În ceea ce privește finalitatea Deciziei 2008/633, rezultă atât din considerentele (2), (3), (4) și (6), cât și din articolul 1 și din articolul 5 alineatul (1) că scopul acesteia este de a permite accesul la VIS pentru autoritățile din statele membre responsabile cu securitatea internă și pentru Europol în scopul prevenirii, depistării și cercetării infracțiunilor de terorism și a altor infracțiuni grave. Numai în acest sens, decizia menționată urmărește obiective care fac, ca atare, obiectul cooperării polițienești.

51 Referitor la conținutul Deciziei 2008/633, acesta privește atât modalitățile de desemnare de către statele membre a autorităților responsabile cu securitatea internă autorizate să consulte VIS, cât și condițiile de acces, de comunicare și de păstrare a datelor utilizate în scopurile sus-menționate. Procedând astfel, dispozițiile acestei decizii pot fi, în principiu, apreciate în sensul organizării unei forme de cooperare polițienească.

52 Totuși, este cert că aceste dispoziții nu conțin un număr mai mic de condiții restrictive de acces la VIS, astfel cum sunt enumerate la articolul 5 alineatul (1) din Decizia 2008/633 și la articolul 3 din Regulamentul VIS, care demonstrează că ele organizează, în esență, utilizarea accesorie a unei baze de date privind vizele, al cărei scop principal este legat de controlul frontierelor și de intrările pe teritoriu și care este, așadar, deschisă pentru a fi consultată, în scopul cooperării polițienești numai cu titlu subsidiar, doar în măsura în care aceasta din urmă nu repune în discuție utilizarea sa principală.

53 În plus, trebuie subliniat că Decizia 2008/633 este strâns legată de Regulamentul VIS, constituind punerea sa în aplicare cu privire la acest aspect, și, prin urmare, de politica comună în domeniul vizelor întemeiată pe titlul IV din Tratatul CE.

54 Cooperarea instituită prin Decizia 2008/633 nu ar putea exista, nici din punct de vedere funcțional, nici din punct de vedere material, independent de VIS, în privința căruia nu se contestă faptul că intră, precum Decizia 2004/512 și Regulamentul VIS pe care se întemeiază, sub incidența acquis-ului Schengen referitor la politica comună în domeniul vizelor.

55 În acest context, trebuie să se mai constate că accesul direct la VIS pe care Decizia 2008/633 îl permite autorităților responsabile cu securitatea internă este posibil din punct de vedere material numai pentru acele state membre care dispun de punctele

de acces central la VIS menționate la articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul VIS, mai exact numai pentru acele state membre care participă la dispozițiile acquis-ului Schengen privind politica comună în domeniul vizelor.

56 În prezentul caz, participarea Regatului Unit prin acces direct la mecanismul de consultare permis de Regulamentul VIS și organizat de Decizia 2004/512 ar fi necesitat, astfel cum rezultă și din considerentul (15) al Deciziei 2008/633, măsuri speciale pentru acest stat membru, din moment ce nu a participat la VIS și nu dispune de interfața națională care permite fiecărui stat membru participant la VIS comunicarea cu acest sistem.

57 În consecință, Decizia 2008/633 trebuie calificată ca fiind o măsură care intră sub incidența domeniului acquis-ului Schengen privind politica comună în domeniul vizelor.

58 Dacă, pe de altă parte, Decizia 2008/633 ar trebui considerată o simplă măsură de cooperare polițienească, iar nu un element al acestei politici comune, aceasta ar permite tuturor statelor membre să ia astfel parte la stabilirea modalităților de consultare a VIS, chiar dacă unele dintre acestea nu au participat la definirea principiilor care au condus la crearea acestei baze de date în domeniul vizelor, nu sunt obligate să introducă în sistem datele tuturor cererilor de viză pe care le primesc și nici să contribuie la gestionarea și la finanțarea acestui sistem. O astfel de abordare ar conduce de asemenea la excluderea Republicii Islanda, a Regatului Norvegiei și a Confederației Elvețiene din dispozitivul de consultare a VIS în scopurile prevăzute în Decizia 2008/633, cu toate că aceste state participă la instituirea și la finanțarea bazei de date, după acceptarea principiilor care stau la baza sa. În aceste condiții, decizia menționată trebuie considerată intrinsec legată de politica comună în domeniul vizelor și nu poate fi calificată în alt mod fără a se repune în discuție însăși coerența VIS.

59 Rezultă din considerațiile care precedă că, deși este incontestabil că Decizia 2008/633 urmărește obiective de cooperare polițienească, această împrejurare nu împiedică posibilitatea de a aprecia, ținând cont de ansamblul celorlalte elemente obiective care o caracterizează, că reprezintă o măsură de dezvoltare a dispozițiilor acquis-ului Schengen privind politica comună în domeniul vizelor.

60 Pe de altă parte, este cert că Regatul Unit, astfel cum s-a menționat la punctul 42 din prezenta hotărâre, nu participă la dispozițiile acquis-ului Schengen referitoare la eliminarea controalelor la frontiere și la circulația persoanelor, inclusiv la politica comună în domeniul vizelor.

61 Participarea unui stat membru la adoptarea unei măsuri în aplicarea articolului 5 alineatul (1) din Protocolul Schengen nu este avută în vedere, raportat la sistemul de cooperare consolidată în temeiul acquis-ului Schengen, astfel cum este descris la punctul 47 din prezenta hotărâre, decât în măsura în care acest stat a subscris la domeniul acquis-ului Schengen în care se situează măsura care trebuie adoptată sau față de care reprezintă o dezvoltare (Hotărârea Regatul Unit/Consiliul, citată anterior, punctul 62).

62 În consecință, Consiliul a apreciat în mod întemeiat că Decizia 2008/633 reprezintă o dezvoltare a dispozițiilor acquis-ului Schengen la care Regatul Unit nu participă, refuzând participarea acestui stat membru la adoptarea sa.

Cu privire la motivul subsidiar

63 În cererea introductivă, Regatul Unit susține, cu titlu subsidiar, că, în situația în care Decizia 2008/633 ar urma să fie considerată o dezvoltare a politicii comune în domeniul vizelor, aceasta ar trebui totuși anulată pentru motivul că, în aceste condiții, ar fi fost adoptată în mod greșit în temeiul articolului 30 alineatul (1) litera (b) UE și a articolului 34 alineatul (2) litera (c) UE care reglementează, în cadrul titlului VI din Tratatul UE, acțiunea comună în domeniul cooperării polițienești.

64 Cu toate acestea, problema dacă o măsură reprezintă o dezvoltare a acquis-ului Schengen este distinctă de problema privind temeiul juridic pe care trebuie să se fondeze în mod legal această dezvoltare. Astfel, orice act al Uniunii trebuie să se întemeieze pe o dispoziție prevăzută de tratatele care conferă instituțiilor Uniunii competența de a-l adopta.

65 Potrivit unei jurisprudențe consacrate, alegerea temeiului juridic al unui act al Uniunii trebuie să se întemeieze pe elemente obiective, care pot fi supuse controlului jurisdicțional, printre care figurează în special scopul și conținutul actului (a se vedea Hotărârea din 23 octombrie 2007, Comisia/Consiliul, C-440/05, Rep., p. I-9097, punctul 61, precum și Hotărârea din 10 februarie 2009, Irlanda/Parlamentul European și Consiliul, C-301/06, Rep., p. I-593, punctul 60).

66 În această privință, argumentul invocat de Regatul Unit în susținerea motivului formulat cu titlu subsidiar poate fi admis numai dacă ar coincide în totalitate criteriile astfel reținute pentru a determina temeiul juridic al unui act al dreptului Uniunii cu cele utilizate pentru a califica un astfel de act ca fiind o propunere sau o inițiativă întemeiată pe acquis-ul Schengen. Cu toate acestea, din considerațiile menționate la punctele 47-49 din prezenta hotărâre rezultă că situația în speță este diferită.

67 Rezultă că, dată fiind intenția Consiliului de a dezvolta acquis-ul Schengen autorizând utilizarea VIS, în condiții clar stabilite, în scopuri de cooperare polițienească, acesta trebuia să se întemeieze pe dispozițiile Tratatului UE care îl abilitează să legifereze în domeniul cooperării polițienești.

68 Prin urmare, astfel cum rezultă din cuprinsul punctelor 50 și 51 din prezenta hotărâre, având în vedere scopul și conținutul Deciziei 2008/633, Consiliul nu ar fi săvârșit o eroare apreciind, în ceea ce privește îndeosebi alegerea temeiului juridic al directivei menționate, că decizia intră sub incidența domeniului cooperării polițienești. Pe de altă parte, argumentul invocat de Regatul Unit în susținerea motivului formulat cu titlu principal se coroborează cu temeinicia acestei alegeri.

69 Prin urmare, față de argumentul unic invocat în susținerea motivului formulat cu titlu subsidiar de Regatul Unit, acest motiv trebuie de asemenea înlăturat.

70 Astfel, concluziile Regatului Unit privind anularea Deciziei 2008/633 nu pot fi primite și, în consecință, Curtea nu trebuie să se pronunțe cu privire la cererea acestui stat membru referitoare la menținerea efectelor deciziei menționate.

71 În aceste condiții, trebuie respinsă acțiunea formulată de Regatul Unit.

Cu privire la cheltuielile de judecată

72 Potrivit articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Consiliul a solicitat obligarea Regatului Unit la plata cheltuielilor de judecată, iar Regatul Unit a căzut în pretenții, se impune obligarea acestuia la plata cheltuielilor de judecată. Conform articolului 69 alineatul (4) primul paragraf din același regulament, statele membre și instituțiile care au intervenit în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Obligă Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord la plata cheltuielilor de judecată.

3) Regatul Spaniei și Comisia Europeană suportă propriile cheltuieli de judecată.

Semnături