

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

26 октомври 2010 година *

По дело C-482/08

с предмет жалба за отмяна на основание член 35, параграф 6 ЕС, постъпила на 6 ноември 2008 г.,

Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, за което се явяват г-жа V. Jackson и г-жа I. Rao, в качеството на представители, подпомагани от г-н T. Ward, barrister,

жалбоподател,

срещу

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват г-н J. Schutte и г-н R. Szostak, в качеството на представители,

ответник,

* Език на производството: английски.

подпомаган от:

Кралство Испания, за което се явява г-н J. M. Rodríguez Cárcamo, в качеството на представител,

Европейска комисия, за която се явяват г-н M. Wilderspin и г-н B. D. Simon, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

встъпили страни,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н A. Tizzano, г-н J. N. Cunha Rodrigues, г-н K. Lenaerts, г-н J.-C. Bonichot (докладчик) и г-н Ал. Арабаджиев, председатели на състав, г-н G. Arestis, г-н A. Borg Barthet, г-н M. Plešič, г-н J. Malenovský, г-н L. Bay Larsen, г-жа P. Lindh и г-н T. von Danwitz, съдии,

генерален адвокат: г-н P. Mengozzi,
секретар: г-жа R. Şereş, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 14 април 2010 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 24 юни 2010 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 С жалбата си Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия иска от Съда, от една страна, да отмени Решение 2008/633/ПВР на Съвета от 23 юни 2008 година относно достъпа до Визовата информационна система (ВИС) за справки от оправомощени органи на държавите членки и от Европейската полицейска служба (Европол) с цел предотвратяване, разкриване и разследване на терористични действия и други тежки престъпления (ОВ L218, стр. 129), а от друга страна — да запази в сила последиците на това решение, с изключение на тези, които изключват участието на спомената държава членка в неговото прилагане.

Правна уредба

Протокол за включването на достиженията на правото от Шенген в рамките на Европейския съюз

- 2 Съгласно член 1 от Протокола за включването на достиженията на правото от Шенген в рамките на Европейския съюз, приложен към Договора за ЕС и към Договора за ЕО с Договора от Амстердам (наричан по-нататък „Шенгенският протокол“), тринадесет държави — членки на Европейския съюз, имат право да установяват помежду си засилено сътрудничество в областта, попадаща в приложното поле на достиженията на правото от Шенген, така както са посочени в приложението към този протокол.
- 3 В така дефинираните достижения на правото от Шенген се включват по-специално Споразумението от Шенген между правителствата на държавите от Икономическия съюз Бенелюкс, Федерална република Германия и Френската република за постепенното премахване на контрола по техните общи граници, подписано в Шенген (Люксембург) на 14 юни 1985 година (ОВ L 239, 2000 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 177, наричано по нататък „Споразумението от Шенген“), както и Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген, подписана на 19 юни 1990 г. в Шенген (ОВ L 239, 2000 г., стр. 19; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 183). Двата акта заедно представляват „шенгенските споразумения“.
- 4 Съгласно член 4 от Шенгенския протокол:

„Ирландия и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, които не са обвързани от достиженията на правото от Шенген, могат по всяко време да поискат да участват изцяло или частично в техните разпоредби.

Съветът приема решение по искането с единодушие на своите членове, посочени в член 1 и на представителя на правителството на заинтересованата държава“.

- 5 Член 5, параграф 1 от Шенгенския протокол гласи:

„Предложенията и инициативите, основаващи се на достиженията на правото от Шенген, се подчиняват на съответните разпоредби на Договорите.

В този смисъл, когато Ирландия или Обединеното кралство, или и двете, не са уведомили писмено и в разумен срок председателя на Съвета, че желаят да участват, разрешението, посочено в член 11 [ЕО] или в член 40 [ЕС], се счита за предоставено на всички държави членки, посочени в член 1, както и на Ирландия или Обединеното кралство, в случай че едната или другата желае да вземе участие в съответните области на сътрудничество“.

Решение 1999/437/ЕО

- 6 По смисъла на член 1 от Решение 1999/437/ЕО на Съвета от 17 май 1999 година относно определени условия по прилагането на Споразумението между Европейския съюз и Република Исландия и Кралство Норвегия за асоцииране на тези две държави при изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген (ОВ L 176, стр. 31; Специално издание на български език, глава 19, том 1, стр. 120):

„Процедурите, които са предвидени в Споразумението от 18 май 1999 г., сключено от Съвета на Европейския съюз с Република Исландия и с Кралство Норвегия за асоцииране на тези две държави в изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген [...], се прилага[т] по отношение

на предложенията и инициативите за по-нататъшно развитие на онези разпоредби, за които Шенгенският протокол допуска засилено сътрудничество, и които попадат в някоя от посочените области:

[...]

Б. Краткосрочните визи и особено правилата за единна виза, списъкът на държавите, чиито граждани се нуждаят от виза за съответните държави, както и на държавите, чиито граждани са освободени от това изискване, процедурите и условията за издаване на единни визи, сътрудничеството и консулациите между издаващите служби [...]"

Решения 2000/365/ЕО и 2004/926/ЕО

- 7 В член 1 от Решение 2000/365/ЕО на Съвета от 29 май 2000 година относно искането на Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия да участва в някои разпоредби от достиженията на правото от Шенген (ОВ L 131, стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 130) се изброяват членовете от Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген, които се отнасят до разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, в които участва Обединеното кралство. Сред тях фигурират по-специално част от разпоредбите, които се отнасят до областта на полицейско сътрудничество, съдържащи се в дял III от тази конвенция, но не и разпоредбите с предмет премахването на контрола по вътрешните граници и движението на хора, включително общата визова политика, съдържащи се в дял II от споменатата конвенция.

- 8 По силата на Решение 2004/926/ЕО на Съвета от 22 декември 2004 година относно влизането в сила на части от достиженията на правото от Шенген за Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия (ОВ L 395, стр. 70, Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 117) разпоредбите на Решение 2000/365 влизат в сила за Обединеното кралство от 1 януари 2005 г.

Решение 2004/512/ЕО

- 9 Решение 2004/512/ЕО на Съвета от 8 юни 2004 година за създаване на Визова информационна система (ВИС) (ОВ L 213, стр. 5; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 28) въвежда ВИС като система за обмен на визови данни между държавите членки.

Регламент (ЕО) № 767/2008

- 10 Според съображение 29 от Регламент (ЕО) № 767/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 година относно Визовата информационна система (ВИС) и обмена на данни между държави членки относно визите за краткосрочно пребиваване (Регламент за ВИС) (ОВ L 218, стр. 60, наричан по-нататък „Регламентът за ВИС“):

„Настоящият регламент представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, което не се прилага от Обединеното кралство, в съответствие с Решение 2000/365 [...] и с последващото Решение 2004/926 [...].

Обединеното кралство следователно не взема участие в приемането на настоящия регламент, не е обвързано от него и от неговото прилагане“.

- 11 По смисъла на член 1 от Регламента за ВИС, озаглавен „Предмет и обхват“:

„Настоящият регламент определя целта, функциите и отговорностите на Визовата информационна система (ВИС), установена в член 1 от Решение 2004/512/ЕО. Той урежда условията и процедурите по обмена на данни между държавите членки по отношение на заявленията за издаване на визи за краткосрочно пребиваване и свързаните с това решения, включително решението за анулиране, отнемане или удължаване на дадена виза, с цел улесняване на разглеждането на такива заявления и свързаните с това решения“.

- 12 Според член 2 от Регламента за ВИС:

„ВИС има за цел да подобри прилагането на общата визова политика, консулското сътрудничество и консултациите между централните консулски органи, посредством улесняване на обмена на данни между държавите членки относно заявленията и свързаните с това решения, с цел:

- а) да бъде улеснена процедурата за издаване на виза;
- б) да бъде предотвратено неспазването на критериите за определяне на държавата членка, отговаряща за разглеждането на заявлението за виза;

- в) да бъде улеснена борбата срещу измамните;
- г) да бъдат улеснени проверките на контролно-пропускателните пунктове на външните граници и вътре в територията на държавите членки;
- д) да помогне за установяване на самоличността на всяко лице, което не отговаря или вече не отговаря на условията за влизане, престой или пребиваване на територията на държавите членки;
- е) да улесни прилагането на Регламент (ЕО) № 343/2003 [на Съвета от 18 февруари 2003 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държава членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна (ОВ L50, стр. 1, Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 56)];
- ж) да допринесе за предотвратяването на заплахи за вътрешната сигурност на всяка една от държавите членки“.

13 Член 3 от Регламента за ВИС, озаглавен „Наличност на данни за предотвратяването, разкриването и разследването на терористични действия и други тежки престъпления“, гласи:

„1. Посочените от държави членки органи могат в определени случаи и в резултат на мотивирано искане в писмен вид или по електронен път да имат достъп до данните, които се съхраняват във ВИС, посочени в членове 9—14, ако има основателни причини да се счита, че тази справка в данни от ВИС ще допринесе съществено за предотвратяването, разкриването или разследването на терористични действия и други тежки престъпления. Европол може да има достъп

до ВИС в рамките на своя мандат и тогава, когато е необходимо, за да изпълни задачите си.

2. Справката, посочена в параграф 1, се осъществява посредством централен(и) пункт(ове) за достъп, който отговаря за осигуряването на стриктно спазване на условията за достъп и на процедурите, установени с Решение 2008/633 [...]“

Решение 2008/633

- ¹⁴ Съображения 1—5 от Решение 2008/633, което представлява обжалваният акт по настоящото дело, гласят следното:

„(1) С Решение 2004/512/ЕО [...] се създаде ВИС — система за обмен на визови данни между държавите членки. Създаването на ВИС представлява една от ключовите инициативи в рамките на политиката на Европейския съюз, целяща създаването на пространство на правосъдие, свобода и сигурност. ВИС следва да има за цел подобряване на прилагането на общата визова политика и следва също да допринася за вътрешната сигурност и борбата с тероризма при ясно определени и контролирани обстоятелства.

(2) По време на заседанието си от 7 март 2005 г. Съветът прие заключения, в които се казва, че „за да постигнат напълно целта за подобряване на вътрешната сигурност и борбата с тероризма“, органите на държавите членки, отговарящи за вътрешната сигурност, следва да имат гарантиран достъп до ВИС „при изпълнение на техните задължения във връзка с предотвратяването,

разкриването и разследването на престъпления, включително терористични актове и заплахи“, „при условие че стриктно спазват правилата, уреждащи защитата на личните данни“.

- (3) В борбата срещу тероризма и други тежки престъпления е от първостепенно значение за компетентните служби да имат възможно най-пълна и актуална информация в съответните области. Компетентните национални служби на държавите членки се нуждаят от информация, за да изпълняват своите задачи. Съдържащата се във ВИС информация може да бъде необходима за целите на предотвратяването и борбата с тероризма и тежките престъпления и по тази причина следва да бъде на разположение, съгласно предвидените в настоящото решение условия, за справки от страна на оправомощените органи.
- (4) Освен това Европейският съвет е заявил, че Европол изпълнява ключова роля по отношение на сътрудничеството между органите на държавите членки в областта на разследването на трансгранични престъпления в подкрепа на предотвратяването, анализирането и разследването на престъпления в рамките на целия Европейски съюз. В резултат на това Европол също следва да има достъп до данните във ВИС в рамките на своите задачи и в съответствие с Конвенцията за създаване на Европейска полицейска служба от 26 юли 1995 г. [ОВ С 316, стр. 2].
- (5) Настоящото решение допълва Регламента [за ВИС], доколкото то осигурява правна база в съответствие с дял VI от Договора за Европейския съюз, по силата на който се дава разрешение за достъп до ВИС на оправомощените органи и на Европол“.

15 Съображения 13 и 15 от това решение гласят:

„(13) Настоящото решение представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, в които Обединеното кралство не участва в съответствие с Решение 2000/365/ЕО [...]. Обединеното кралство следователно не участва в приемането му и не е обвързано от него или от неговото прилагане.

[...]

(15) Въпреки това, в съответствие с Рамково решение 2006/960/ПВР на Съвета от 18 декември 2006 г. за опростяване обмена на информация и сведения между правоприлагащите органи на държавите — членки на Европейския съюз [ОВ L 386, стр. 89], информация, съдържаща се във ВИС, може да бъде предоставена на Обединеното кралство и на Ирландия от компетентните органи на държавите членки, чиито оправомощени органи имат достъп до ВИС в съответствие с настоящото решение. Информация, съдържаща се в националните визови регистри на Обединеното кралство и на Ирландия, може да бъде предоставена на компетентните правоприлагащи органи на другите държави членки. Всяка форма на пряк достъп от страна на централните органи на Обединеното кралство и на Ирландия до ВИС, при настоящите условия на участието им в достиженията на правото от Шенген, би наложила сключването на споразумение между Общността и тези държави членки, което е възможно да бъде допълнено от други правила, уточняващи условията и процедурата за такъв достъп“.

16 Според съображение 16 от Решение 2008/633 същото представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на споразумението, сключено между Съвета, Република Исландия и Кралство Норвегия относно присъединяването на последните към изпълнението, прилагането и

развитието на достиженията на правото от Шенген, които попадат в областта, посочена в член 1, буква Б от Решение 1999/437.

- 17 По силата на съображение 17 от Решение 2008/633 същото представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на споразумението, сключено между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария относно присъединяването на последната към изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген, чието подписване е одобрено с Решение 2004/849/ЕО на Съвета от 25 октомври 2004 година (ОВ L 368, стр. 26, Специално издание на български език, глава 19, том 7, стр. 92) и което попада в областта, посочена в член 1, буква Б от Решение 1999/437/ЕО на Съвета, във връзка с член 4, параграф 1 от Решение 2004/849.

- 18 По смисъла на член 1 от Решение 2008/633:

„Настоящото решение определя условията, при които оправомощените органи на държавите членки и Европейската полицейска служба (Европол) могат да получат достъп за справки във визовата информационна система (ВИС) с цел предотвратяване, разкриване и разследване на терористични действия и други тежки престъпления“.

- 19 В член 2, параграф 1, буква д) от това решение, озаглавен „Дефиниции“, се посочва, че „оправомощени органи“ означава органите, които са отговорни за предотвратяване, разкриване или разследване на терористични действия и други тежки престъпления и са оправомощени от държавите членки в съответствие с член 3 от същото решение.

20 Член 3, параграфи 3 и 5 от Решение 2008/633 гласи:

„3. Всяка държава членка определя главна точка за достъп [...]

5. На национално ниво всяка държава членка поддържа списък на оперативните звена в рамките на оправомощените органи, които имат право на достъп до ВИС чрез главната(ите) точка(и) за достъп“.

21 По смисъла на член 4 от Решение 2008/633:

„1. Когато са изпълнени условията на член 5 оперативните звена, посочени в член 3, параграф 5, подават обоснована писмена или електронна заявка за достъп до ВИС до главните точки за достъп, съобразно член 3, параграф 3. При получаване на заявка за достъп главната(ите) точка(и) за достъп проверява(т) дали са изпълнени условията за достъп, посочени в член 5. Ако са изпълнени всички условия за достъп, надлежно упълномощените служители на главната точка за достъп обработват заявките. Данните от ВИС, до които е осъществен достъп, се предават на оперативните звена, посочени в член 3, параграф 5 по начин, който не застрашава сигурността на тези данни.

2. В изключителни спешни случаи до главната точка за достъп могат да бъдат изпратени писмени, електронни или устни заявки. В такъв случай главната точка за достъп обработва заявките незабавно и проверява едва впоследствие дали са изпълнени всички условия от член 5, включително дали случаят е бил от изключителна спешност. Последващата проверка се извършва без неоснователно отлагане след обработката на заявката“.

22 Според член 5, параграф 1 от това решение:

„Достъпът до ВИС за справки от оправомощени органи се осъществява в рамките на техните правомощия и в случай че са изпълнени следните условия:

- а) достъпът за справки трябва да бъде необходимо условие за целите на предотвратяването, разкриването и разследването на терористични действия и други тежки престъпления;
- б) достъпът за справки трябва да бъде свързан с конкретен случай;
- в) ако съществуват основателни причини да се приеме, че справките в данните от ВИС ще допринесат съществено за предотвратяването, разкриването и разследването на въпросните престъпления“.

23 В член 7 от посоченото решение се определят условията за достъп до данните от ВИС от страна на Европол.

Обстоятелства в основата на спора

24 На 30 ноември 2005 г. Комисията на Европейските общности представя на Съвета Предложение за решение [СОМ (2005) 600 окончателен], позволяващо достъп до данните във ВИС с цел предотвратяване, разкриване и разследване на терористични действия и други тежки престъпления.

- 25 В хода на обсъжданията в Съвета Ирландия и Обединеното кралство обявяват становището си, че имат право да участват в приемането и прилагането на решението относно достъпа до данните във ВИС, и по-специално че според тях тази мярка не може да се квалифицира като мярка, основаваща се на достиженията на правото от Шенген. Освен това те обявяват, че дори тази мярка да се приеме за такава, по тяхно мнение правното основание не попада в обхвата на достиженията на правото от Шенген относно визите за краткосрочно пребиваване и че това не оправдава те да бъдат изключени от посочената мярка. Те обявяват, че вследствие на това трябва да им се предостави пряк и пълен достъп до ВИС.
- 26 На 23 юни 2008 г. Съветът приема Решение 2008/633, без Обединеното кралство да е било допуснато да участва в това приемане.
- 27 Като счита, че това изключване представлява съществено процесуално нарушение и/или нарушение на Договора за ЕС по смисъла на член 35, параграф 6 ЕС, Обединеното кралство подава настоящата жалба.

Искания на страните и производство пред Съда

- 28 Обединеното кралство иска от Съда:

— да отмени Решение 2008/633,

— да запази в сила последиците на това решение, с изключение на тези, които изключват участието на споменатата държава членка в неговото прилагане, и

— да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

²⁹ Съветът иска жалбата да бъде отхвърлена и Обединеното кралство да бъде осъдено да заплати съдебните разноски за производството.

³⁰ С определения на председателя на Съда от 16 април и 14 юли 2009 г. съответно Комисията и Кралство Испания са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Съвета.

По жалбата

Доводи на страните

³¹ Обединеното кралство иска отмяна на Решение 2008/633, като поддържа, че то не представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, в които то не участва — тоест развитие на общата визова политика — а мярка за полицейско сътрудничество, както впрочем разкрива изборът на правно основание, извършен от Съвета, а именно член 30, параграф 1, буква б) ЕС и член 34, параграф 2, буква в) ЕС. По този начин то отбелязва, че в

първоначалното си предложение Комисията е счела, че проектът на решение не попада в обхвата на общата визова политика, а има други цели, и че следователно е предвидила участието на Ирландия и на Обединеното кралство в изработването на това решение.

32 Обединеното кралство изтъква, че разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, които се предполага, че Решение 2008/633 развива, не са посочени в последното. Нито целта, нито съдържанието на това решение, към които съобразно практиката на Съда следва да се препрати, за да се квалифицира предложението или инициативата, основаващи се на достиженията на правото от Шенген по смисъла на член 5, параграф 1 от Шенгенския протокол, доказвали, че посоченото решение може да бъде квалифицирано като развитие на разпоредбите на тези достижения, свързани с общата визова политика. В действителност от член 1 от Решението било видно, че неговата цел е да се определят условията, при които оправомощените органи и Европол могат да получат достъп за справки във ВИС с цел предотвратяване, разкриване и разследване на терористични действия и други тежки престъпления, което няма никаква връзка с общата визова политика. По-конкретно от съображения 2 и 3, от член 5, параграф 1, буква а) и от член 7 от Решение 2008/633 следвало, че последното има за цел да допринесе за вътрешната сигурност и борбата с тероризма чрез споделяне на сведения, въведени във ВИС от отговарящите за визите органи, с правоприлагащите органи и с Европол. Освен това, що се отнася до съдържанието на посоченото решение, същото засягало процедурата за достъп до ВИС и изобщо не се отнасяло до общата визова политика.

33 Според Обединеното кралство, макар Регламентът за ВИС и Решение 2008/633 да се допълват, те са юридически самостоятелни актове и всеки от тях трябва да се преценява поотделно с оглед на критериите, изведени от практиката на Съда, за да се установи дали става въпрос за акт, основан на достиженията на правото от Шенген. Прилагането на тези критерии само по себе си служело за гарантиране на съгласуваността на достиженията на правото от Шенген. Въпреки че Решение 2008/633 имало за цел да допълни Регламента за ВИС, не можело да се презумира, че това решение е акт, основаващ се на достиженията на правото от Шенген.

- 34 Освен това правното основание на Решение 2008/633 се състои от разпоредби на дял VI от Договора за ЕС, който се отнася до полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси. Следователно това решение не може едновременно да представлява развитие на общата визова политика по дял IV от Договора за ЕО. Ако случаят обаче е такъв, посоченото решение следва да се отмени поради погрешност на правните му основания.
- 35 На последно място Обединеното кралство подчертава, че частичното му участие във ВИС не създава никакво практическо или правно затруднение и че достъпът му до данните във ВИС за предвидените от Решение 2008/633 цели не представлява по-голяма заплаха за съгласуваността на системата от достъпа, от който се ползва Европол, и че с жалбата си то в никакъв случай не се опитва да се противопостави на участието на Република Исландия, на Кралство Норвегия и на Конфедерация Швейцария в решението относно достъпа на полицейските органи до ВИС.
- 36 Съветът поддържа, че правилно е квалифицирал Решение 2008/633 като развитие на област от достиженията на правото от Шенген, чието описание в член 1, буква Б от Решение 1999/437 е сравнително широко, което от своя страна в никакъв случай не предопределя въпроса дали подходящото за приемането му правно основание се намира в дял IV от Договора за ЕО или в дял VI от Договора за ЕС.
- 37 В действителност както от съображения 1, 3 и 5, така и от член 1 от Решение 2008/633 следвало, че същото има за цел да допълни Регламента за ВИС, като определи условията, при които оправомощените органи могат да получат достъп до данните, предварително въведени и съхранени във ВИС от компетентните относно визите органи, с цел предотвратяване, разкриване и разследване на терористични действия и други тежки престъпления. Що се отнася до съдържанието на посоченото решение, разпоредбите на последното изискват от държавите членки да определят органите, които ще имат достъп до ВИС, както и главните точки за извършване на справки във ВИС. Те определят приложимите

процедури, както и условията, които трябва да са изпълнени, за да се даде разрешение за справката.

- 38 Следователно Съветът изтъква, че правното основание, което отговаря на тази цел и на това съдържание, е член 30, параграф 1, буква б) ЕС, тъй като Решение 2008/633 се отнася до обработването и анализа от оправомощените органи на сведенията във ВИС, без обаче да се отнася до събирането, съхраняването или обмена на данните. То не се отнася нито до процедурите, нито до условията за издаване на визи, уредени от дял IV от Договора за ЕО, нито до сътрудничеството между компетентните служби, посочени в този дял, и следователно не може да попада в обхвата на разпоредбите на член 62, параграф 2, буква б), подточка ii) ЕО, нито в този на разпоредбите на член 66 ЕО. Следователно не е налице нарушение на член 47 ЕС. Възприетият в случая подход съответства и на обичайната практика.
- 39 Що се отнася до квалификацията на Решение 2008/633 като развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген в областта на визите, Съветът подчертава значението на връзката между това решение и Регламента за ВИС, който въвежда единна интегрирана система, съдържаща данни от един-единствен вид, която има за цел съгласувано прилагане на визовата политика на Съюза и която определя своя главен ползвател, а именно компетентните органи в областта на визите и на граничния контрол на държавите членки, участващи в тази политика. Макар тази система да включва второстепенни цели като тази за принос за предотвратяването на заплахи за вътрешната сигурност на всяка една от държавите членки, Регламентът за ВИС гарантира, че достъпът на полицейските органи до сведенията е съвместим с главната цел на системата. При това положение Решение 2008/633 се вписва в правната рамка на посочения регламент, с който образува едно цяло, съставляващо развитие — за запазване на съгласуваността им — на достиженията на правото от Шенген в областта на визите, описано в член 1, буква Б от Решение 1999/437.
- 40 Освен това Съветът поддържа, че макар критерият, изведен от Съда в неговата практика за квалифициране на акт като развитие на достиженията на правото от Шенген, да е от същия вид като този, използван за определяне на правното

основание на акт на Съюза, той все пак не е идентичен, тъй като трябва да вземе предвид необходимостта от запазване на съгласуваността на тези достижения. Като набляга на критерия, използван за избора на правното основание на акта, съсредоточен изключително върху неговата цел и съдържание, Обединеното кралство изобщо не взема предвид тази необходимост.

- 41 Комисията от своя страна се присъединява към анализа на Съвета относно избора на правното основание и към доказателството, че Решение 2008/633 е толкова неразделно свързано с Регламента за ВИС, че трябва да се квалифицира като развитие на достиженията на правото от Шенген в областта на визите, тъй като продължава и допълва този регламент, като позволява достъпа за справки във ВИС на оправомощените органи и на Европол с цел предотвратяване, разкриване и разследване на терористични действия и други тежки престъпления. Тя изтъква, че член 3 от Регламента за ВИС, който позволява справки с данни от ВИС за горепосочените цели и който по този начин препраща към Решение 2008/633, не е приложим към Обединеното кралство. От това следва, че и посоченото решение не е приложимо към Обединеното кралство.

Съображения на Съда

По главното правно основание

- 42 Безспорно е, че съгласно член 4 от Шенгенския протокол Обединеното кралство е поискало и по силата на Решение 2000/365 е получило възможността да участва в някои от разпоредбите на достиженията на правото от Шенген. На това основание също така е безспорно, че макар Обединеното кралство да участва в част от разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, свързани с полицейското сътрудничество, то за сметка на това не участва в разпоредбите на

достиганията на това право, свързани с премахването на граничните проверки и с движението на хора, включително общата визова политика.

43 От съображение 13 от Решение 2008/633 е видно, че Съветът е преценил, че то представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, в които Обединеното кралство не участва и че следователно тази държава членка не трябва да участва в приемането на това решение. Обединеното кралство иска отмяна на споменатото решение, поддържайки като главно искане, че като е възприел подобна квалификация, Съветът е допуснал грешка при прилагане на правото.

44 При това положение е важно да се определи дали Решение 2008/633 е сред „предложенията и инициативите, основаващи се на достиженията на правото от Шенген“, посочени в член 5, параграф 1, първа алинея от Шенгенския протокол, в които Обединеното кралство не участва.

45 За да може акт на Съюза да се квалифицира като предложение или инициатива, основаващи се на достиженията на правото от Шенген по смисъла на член 5, параграф 1, първа алинея от Шенгенския протокол, Съдът е приел, че по аналогия с това, което важи за избора на правно основание на подобен акт, следва да се приеме, че трябва да се основава на обективни елементи, които подлежат на съдебен контрол, сред които по-специално са целта и съдържанието на акта (вж. Решение от 18 декември 2007 г. по дело Обединено кралство/Съвет, C-77/05, Сборник, стр. I-11459, точка 77).

46 Както обаче изрично отбелязва Съдът, това съждение важи единствено по аналогия и следователно се ограничава от спецификата на засиленото сътрудничеството на основание достиженията на правото от Шенген, която налага да се вземе предвид в нейната цялост и системата, в която се вписват тези достижения.

- 47 Системата на засиленото сътрудничество на основание достиженията на правото от Шенген се прилага само към част от държавите членки и изисква всяко предложение или инициатива, основаващи се на тези достижения по смисъла на член 5, параграф 1, първа алинея от Шенгенския протокол, да бъдат в съответствие с разпоредбите, които прилагат или на които представляват развитие, така че предполага приемането както на тези разпоредби, така и на принципите, които са в основата им (Решение по дело Обединено кралство/Съвет, посочено по-горе, точка 61).
- 48 От това следва, че при квалифицирането на акт като попадащ в обхвата на област от достиженията на правото от Шенген или като представляващ развитие на същите, следва да се вземе предвид необходимостта от запазване на тази съгласуваност при възможно развитие на достиженията.
- 49 Трябва по-специално да се отбележи, че съгласуваността на достиженията на правото от Шенген и на бъдещото им развитие налага държавите, които участват в тези достижения, да не са задължени, когато развиват и задълбочават засиленото сътрудничество, което им е било разрешено да създадат с член 1 от Шенгенския протокол, да предвиждат специални мерки за адаптиране за останалите държави членки, които не са участвали в приемането на мерките относно предходните етапи на това развитие.
- 50 Що се отнася до крайната цел на Решение 2008/633, от съображения 2, 3, 4 и 6 от него, както от член 1 и член 5, параграф 1 от същото е видно, че то има за цел да позволи достъпа до ВИС на оправомощените органи на държавите членки в областта на вътрешната сигурност, както и на Европол, с цел предотвратяване, разкриване и разследване на терористични действия и други тежки престъпления. Само на това основание посоченото решение преследва цели, които като такива попадат в обхвата на полицейското сътрудничество.

- 51 Що се отнася до съдържанието на Решение 2008/633, то засяга едновременно реда за оправомощаване от държавите членки на компетентните органи в областта на вътрешната сигурност, на които е разрешен достъпът за справки във ВИС и до условията за достъп, предоставяне на информация и съхранение на данните, използвани за горепосочените цели. Предвид посоченото разпоредбите на споменатото решение могат по принцип да се разглеждат като уреждащи форма на полицейско сътрудничество.
- 52 Безспорно е обаче, че тези разпоредби не съдържат ограничителните условия за достъп до ВИС, изброени в член 5, параграф 1 от Решение 2008/633 и в член 3 от Регламента за ВИС, което разкрива, че те уреждат предимно второстепенното използване на база данни относно визите, чието първостепенно предназначение е свързано с контрола на границите и на влизанията на територията и която по този начин е достъпна за обикновена справка с оглед полицейско сътрудничество единствено по второстепенен начин, само доколкото последната не поставя под въпрос основното ѝ използване.
- 53 Освен това следва да се отбележи, че Решение 2008/633 е тясно свързано с Регламента за ВИС и осигурява неговото привеждане в изпълнение, а следователно и това на общата визова политика, основаваща се на дял IV от Договора за ЕО.
- 54 Както от функционална, така и от материална гледна точка установеното с Решение 2008/633 сътрудничество не може да съществува независимо от ВИС, за която не се оспорва, че както Решение 2004/512 и Регламентът за ВИС, които я създават, спада към достиженията на правото от Шенген, свързани с общата визова политика.
- 55 В този контекст трябва освен това да се констатира, че прекият достъп до ВИС, който Решение 2008/633 разрешава на компетентните в областта на вътрешната сигурност органи материално е възможен единствено за тези държави членки, които разполагат с главните точки за достъп до ВИС, посочени в член 3,

параграф 2 от Регламента за ВИС, тоест главните точки единствено на държавите членки, които участват в разпоредбите на достиженията на правото от Шенген относно общата визова политика.

- 56 В настоящия случай участието на Обединеното кралство посредством пряк достъп до механизма за справки, разрешен от Регламента за ВИС и уреден с Решение 2004/512, би наложило, както отново е видно от съображение 15 от Решение 2008/633, приемането на специални за тази държава членка мерки, тъй като тя не е участвала във ВИС и не разполага с националния интерфейс, който позволява на всяка държава членка, участваща във ВИС, да комуникира с тази система.
- 57 Следователно Решение 2008/633 трябва да се квалифицира като мярка от областта на достиженията на правото от Шенген, свързана с общата визова политика.
- 58 Ако обаче Решение 2008/633 се разглеждаше не като елемент от тази обща политика, а като обикновена мярка на полицейско сътрудничество, при това положение то щеше да позволи на всички държави членки да вземат участие в определянето на реда за справки във ВИС, макар някои от тях да не са участвали в определянето на принципите, ръководили създаването на тази база данни относно визите, да не са длъжни да въвеждат в системата данните за всички заявления за издаване на визи, които получават, нито да допринасят за управлението и финансирането на тази система. Освен това подобен подход би довел до изключване на Република Исландия, Кралство Норвегия и Конфедерация Швейцария от механизма за справки във ВИС за целите, посочени в Решение 2008/63, макар посочените държави да участват в това създаване, след като са приели принципите му, и макар да допринасят за финансирането на базата данни. При тези обстоятелства посоченото решение трябва да се разглежда като неразривно свързано с общата визова политика и не може да получи друга квалификация, без да постави под въпрос самата съгласуваност на ВИС.

- 59 От всичко изложено следва, че дори да не се оспорва, че Решение 2008/633 преследва цели, свързани с полицейско сътрудничество, това обстоятелство не пречи, предвид всички други обективни фактори, които го характеризират, да се приеме, че това решение представлява мярка, развиваща разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, свързани с общата визова политика.
- 60 Освен това е безспорно, че, както бе посочено в точка 42 от настоящото решение, Обединеното кралство не участва в разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, свързани с премахването на граничните проверки и с движението на хора, включително общата визова политика.
- 61 Участието на държава членка в приемането на мярка съгласно член 5, параграф 1 от Шенгенския протокол е възможно, с оглед на описаната в точка 47 от настоящото решение система за засилено сътрудничество на основание достиженията на правото от Шенген, само доколкото тази държава се е присъединила към областта от достиженията на правото от Шенген, в чиито рамки се вписва мярката, която се приема или на която същата представлява развитие (Решение по дело Обединено кралство/Съвет, посочено по-горе, точка 62).
- 62 Следователно Съветът не допуска грешка при прилагане на правото, като приема, че Решение 2008/633 представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, в които Обединеното кралство не участва, и като отказва на тази държава членка да участва в неговото приемане.

По правното основание, изтъкнато при условията на евентуалност

- ⁶³ В жалбата си Обединеното кралство поддържа при условията на евентуалност, че ако се приеме, че Решение 2008/633 трябва да се разглежда като развитието на общата визова политиката, то все пак трябва да се отмени с мотива, че е прието погрешно на основание член 30, параграф 1, буква б) ЕС и член 34, параграф 2, буква в) ЕС, които в рамките на дял VI от Договора за ЕС уреждат общите действия в областта на полицейското сътрудничество.
- ⁶⁴ Въпросът дали дадена мярка представлява развитие на достиженията на правото от Шенген обаче се различава от въпроса на какво правно основание трябва законосъобразно да се основе това развитие. В действителност всеки акт на Съюза трябва да се основава на разпоредба от договорите, която оправомощава институциите на Съюза да го приемат.
- ⁶⁵ Съгласно добре установената практика на Съда изборът на правното основание за даден акт на Съюза трябва да се базира върху обективни елементи, които подлежат на съдебен контрол, между които са включени по-специално целта и съдържанието на акта (вж. Решение от 23 октомври 2007 г. по дело Комисия/Съвет, С-440/05, Сборник, стр. I-9097, точка 61, както и Решение от 10 февруари 2009 г. по дело Ирландия/Парламент и Съвет, С-301/06, Сборник, стр. I-593, точка 60).
- ⁶⁶ В това отношение доводите, които Обединеното кралство изтъква в подкрепа на правното основание, което излага при условията на евентуалност, могат да се приемат единствено ако съществува точно съвпадане между така възприетите критерии за определяне на правното основание на даден акт от правото на Съюза и критериите, които служат за квалифицирането на подобен акт като предложение или инициатива, основаващи се на достиженията на правото от Шенген. От посоченото в точки 47—49 от настоящото решение обаче е видно, че случаят не е такъв.

- ⁶⁷ От това следва, че щом като Съветът е възнамерявал да развие достиженията на правото от Шенген, като позволи при точно установени условия използването на ВИС за цели, свързани с полицейското сътрудничество, той е трябвало да се основе за това на разпоредбите на Договора за ЕС, които го оправомощават да приема законодателни актове в тази област на полицейското сътрудничество.
- ⁶⁸ Следователно, както произтича от точки 50 и 51 от настоящото решение, предвид крайната цел и съдържанието на Решение 2008/633, Съветът не е допуснал грешка, като е приел, че що се отнася специално до избора на правното основание на посоченото решение, то попада в обхвата на областта на полицейското сътрудничество. Впрочем доводите на Обединеното кралство в подкрепа на главното правно основание потвърждават основателността на този избор.
- ⁶⁹ При това положение с оглед единствено на мотивите, представени в подкрепа на правното основание, изтъкнато от Обединеното кралство при условията на евентуалност, посоченото правно основание също трябва да се отхвърли.
- ⁷⁰ Следователно исканията на Обединеното кралство за отмяна на Решение 2008/633 не следва да бъдат уважени, вследствие на което Съдът не следва да се произнася по искането на тази държава членка за запазване в сила на последиците на посоченото решение.
- ⁷¹ При тези условия жалбата, подадена от Обединеното кралство, следва да бъде отхвърлена.

По съдебните разноски

- ⁷² По смисъла на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Съветът е направил искане за осъждането на Обединеното кралство и последното е загубило делото, то трябва да бъде осъдено да заплати разноските. На основание на член 69, параграф 4, първа алинея от същия правилник държавите членки и институциите, които са встъпили в делото, понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) Отхвърля жалбата.**
- 2) Осъжда Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия да заплати съдебните разноски.**
- 3) Кралство Испания и Европейската комисия понасят направените от тях съдебни разноски.**

Подписи