

DOMSTOLENS DOM (STORE AFDELING)

26. oktober 2010\*

I sag C-482/08,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 35, stk. 6, EU, anlagt den 6. november 2008,

**Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland** ved V. Jackson og I. Rao,  
som befuldmægtigede, bistået af barrister T. Ward,

sagsøger,

mod

**Rådet for Den Europæiske Union** ved J. Schutte og R. Szostak, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

\* Processprog: engelsk.

støttet af:

**Kongeriget Spanien** ved J.M. Rodríguez Cárcomo, som befuldmægtiget,

**Europa-Kommissionen** ved M. Wilderspin og B.D. Simon, som befuldmægtigede,  
og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (refererende dommer) og A. Arabadjiev samt dommerne G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, P. Lindh og T. von Danwitz,

I - 10436

generaladvokat: P. Mengozzi  
justitssekretær: fuldmægtig R. Şereş,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 14. april 2010,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 24. juni 2010,

afsagt følgende

## **Dom**

- <sup>1</sup> I sin stævning har Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland nedlagt påstand for Domstolen om dels annullation af Rådets afgørelse 2008/633/RIA af 23. juni 2008 om adgang til søgning i visuminformationssystemet (VIS) for de udpegede myndigheder i medlemsstaterne og for Europol med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger (EUT L 218, s. 129), dels opretholdelse af virkningerne af denne afgørelse, undtagen i det omfang bestemmelserne udelukker Det Forenede Kongerige fra at deltage i anvendelsen af afgørelsen.

## Retsforskrifter

### *Protokollen om integration af Schengenreglerne i Den Europæiske Union*

- 2 I henhold til artikel 1 i protokollen om integration af Schengenreglerne i Den Europæiske Union, der i henhold til Amsterdamtraktaten er knyttet til EU-traktaten og til EF-traktaten (herefter »Schengenprotokollen«), bemyndiges 13 medlemsstater af Den Europæiske Union til at indføre et forstærket indbyrdes samarbejde inden for anvendelsesområdet for Schengenreglerne, som de fremgår af listen i bilaget til protokollen.
  
- 3 De således definerede Schengenregler omfatter bl.a. aftalen mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, undertegnet i Schengen (Luxembourg) den 14. juni 1985 (EFT 2000 L 239, s. 13, herefter »Schengenaftalen«), samt konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen, der blev undertegnet den 19. juni 1990 i Schengen (EFT 2000 L 239, s. 19). Disse to retsakter udgør tilsammen »Schengenaftalerne«.
  
- 4 Schengenprotokollens artikel 4 bestemmer:

»Irland og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland kan til enhver tid anmode om at deltage i nogle af eller alle disse regler.

Rådet træffer afgørelse om anmodningen med enstemmighed blandt medlemmerne som nævnt i artikel 1 og repræsentanten for den pågældende stats regering.«

- 5 Schengenprotokollens artikel 5, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Forslag og initiativer til udbygning af Schengenreglerne er underlagt de relevante traktatbestemmelser.

Hvis enten Irland eller Det Forenede Kongerige eller begge ikke inden for en rimelig tid skriftligt har meddelt Rådets formand, at de ønsker at deltage, anses i den forbindelse de i artikel 1 nævnte medlemsstater samt Irland eller Det Forenede Kongerige, såfremt en af disse stater ønsker at deltage i de pågældende samarbejdsområder, for at have opnået den bemyndigelse, der er omhandlet i artikel 11 [EF] eller i artikel 40 [EU].«

#### *Afgørelse 1999/437/EF*

- 6 Artikel 1 i Rådets afgørelse 1999/437/EF af 17. maj 1999 om visse gennemførelsesbestemmelser til den aftale, som Rådet for Den Europæiske Union har indgået med Republikken Island og Kongeriget Norge om disse to staters associering i gennemførelsen, anvendelsen og den videre udvikling af Schengenreglerne (EFT L 176, s. 31) har følgende ordlyd:

»De procedurer, der er fastlagt i aftalen af 18. maj 1999, der er indgået mellem Rådet for Den Europæiske Union, Republikken Island og Kongeriget Norge om disse to staters associering i gennemførelsen, anvendelsen og den videre udvikling af

Schengenreglerne [...], skal anvendes på forslag og initiativer, der tager sigte på den videre udvikling af de bestemmelser, om hvilke Schengenprotokollen bemyndiger et tættere indbyrdes samarbejde, og som hører under et af følgende områder:

[...]

B. Visum til kortvarige ophold, herunder især reglerne om ensartet visum, listen over lande, hvis statsborgere skal have visum for at kunne indrejse i de pågældende stater, og de lande, hvis statsborgere er fritaget fra denne pligt, samt de procedurer og betingelser, der gælder for udstedelse af ensartet visum, og samarbejdet og samrådet mellem de tjenester, der er kompetente med hensyn til denne udstedelse. [...]«

*Afgørelse 2000/365/EF og 2004/926/EF*

- 7 Artikel 1 i Rådets afgørelse 2000/365/EF af 29. maj 2000 om anmodningen fra Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland om at deltage i visse bestemmelser i Schengenreglerne (EFT L 131, s. 43) opregner de bestemmelser i konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen, der knytter sig til de bestemmelser i Schengenreglerne, som Det Forenede Kongerige deltager i. Blandt disse er der bl.a. en del af dem, der vedrører politisamarbejdet, der findes i denne konventions afsnit III, men ikke bestemmelserne om ophævelse af kontrollen ved de indre grænser og persontrafik, herunder den fælles visumpolitik, der findes i konventionens afsnit II.

- 8 I henhold til Rådets afgørelse 2004/926/EF af 22. december 2004 om iværksættelse af nogle af Schengenreglerne i Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland (EUT L 395, s. 70) blev bestemmelserne i afgørelse 2000/365 gennemført i Det Forenede Kongerige fra den 1. januar 2005.

*Beslutning 2004/512/EF*

- 9 Rådets beslutning 2004/512/EF af 8. juni 2004 om indførelse af visuminformationssystemet (VIS) (EUT L 213, s. 5) oprettede VIS som system til udveksling af visumoplysninger mellem medlemsstaterne.

*Forordning (EF) nr. 767/2008*

- 10 Betragtning 29 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008 af 9. juli 2008 om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold (VIS-forordningen) (EUT L 218, s. 60, herefter »VIS-forordningen«) er affattet således:

»Denne forordning udgør et led i udviklingen af de bestemmelser i Schengenreglerne, som Det Forenede Kongerige ikke deltager i, jf. Rådets afgørelse 2000/365[...] og den efterfølgende afgørelse 2004/926[...]. Det Forenede Kongerige deltager derfor ikke i

vedtagelsen af denne forordning, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Det Forenede Kongerige.«

- 11 VIS-forordningens artikel 1, der har overskriften »Emne og anvendelsesområde«, har følgende ordlyd:

»I denne forordning fastlægges formålet med, funktionerne i og ansvaret for det visuminformationssystem (VIS), som er indført ved artikel 1 i beslutning 2004/512/EF. Der fastlægges betingelser og procedurer for udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om ansøgninger om visa til kortvarigt ophold og om afgørelser, som træffes i forbindelse hermed, herunder afgørelser om, hvorvidt visummet skal annulleres, inddrages eller forlænges, for at lette behandlingen af sådanne ansøgninger og afgørelserne i forbindelse hermed.«

- 12 VIS-forordningens artikel 2 er affattet således:

»VIS har til formål at forbedre gennemførelsen af den fælles visumpolitik, det konsulære samarbejde og konsultationerne mellem de centrale visummyndigheder ved at lette udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne om ansøgninger og om afgørelser i forbindelse hermed med henblik på:

- a) at lette visumansøgningsprocedurerne
  
- b) at forebygge omgåelse af kriterierne for afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen

- c) at lette bekæmpelsen af svig
  
  - d) at lette kontrollen ved de ydre grænseovergangssteder og inden for medlemsstaternes område
  
  - e) at bistå med identifikationen af alle personer, der ikke eller ikke længere opfylder betingelserne for indrejse i, ophold eller bopæl på medlemsstaternes område
  
  - f) at lette anvendelsen af [Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 af 18. februar 2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandstatsborger i en af medlemsstaterne (EUT L 50, s. 1)]
  
  - g) at bidrage til forebyggelsen af trusler mod de enkelte medlemsstaters indre sikkerhed.«
- <sup>13</sup> VIS-forordningens artikel 3, der har overskriften »Tilgængeligheden af oplysninger med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger«, har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaternes udpegede myndigheder kan i en bestemt sag og efter at have indgivet en begrundet skriftlig eller elektronisk anmodning få adgang til de i artikel 9-14 omhandlede oplysninger, der opbevares i VIS, når der er rimelig grund til at antage, at søgning i VIS-oplysningerne vil bidrage væsentligt til forebyggelse, afsløring eller efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger.

Europol har adgang til VIS inden for rammerne af sit mandat, og når det er nødvendigt for udførelsen af dets opgaver.

2. Den i stk. 1 omhandlede søgning skal ske via centrale adgangspunkter, der er ansvarlige for at sikre en streng overholdelse af de adgangsbetingelser og procedurer, som er fastlagt i Rådets afgørelse 2008/633[...]«

### *Afgørelse 2008/633*

<sup>14</sup> Betragtning 1-5 i afgørelse 2008/633, der er den anfægtede retsakt i den foreliggende sag, er affattet således:

»(1) Med Rådets beslutning 2004/512[...] blev VIS indført som et system til udveksling af visumoplysninger mellem medlemsstaterne. Indførelsen af VIS udgør et af de vigtigste initiativer inden for Den Europæiske Unions politikker med henblik på indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. VIS bør have til formål at forbedre gennemførelsen af den fælles visumpolitik og bør også bidrage til den indre sikkerhed samt til bekæmpelse af terrorisme under klart fastlagte og kontrollerede omstændigheder.

(2) Rådet vedtog på samlingen den 7. marts 2005 et sæt konklusioner, hvori det hedder, at »der for fuldt ud at nå målet om forbedring af den indre sikkerhed og terrorbekæmpelse« bør sikres konsultationsadgang til VIS for de myndigheder i medlemsstaterne, der har ansvaret for den indre sikkerhed, »inden for rammerne af udøvelsen af deres kompetence med hensyn til forebyggelse og afsløring af

straffelovsovertrædelser og efterforskning på området, bl.a. med hensyn til terrorhandlinger eller -trusler«, »under nøje overholdelse af bestemmelserne om beskyttelse af personoplysninger«.

- (3) I forbindelse med bekæmpelsen af terrorisme og anden alvorlig kriminalitet er det vigtigt, at de ansvarlige tjenester råder over så fuldstændige og ajourførte oplysninger som muligt på deres respektive områder. De kompetente nationale tjenester i medlemsstaterne har brug for oplysninger, hvis de skal kunne udføre deres opgaver. Oplysningerne i VIS kan være nødvendige med henblik på at forebygge og bekæmpe terrorisme og alvorlig kriminalitet, og de udpegede myndigheder bør derfor på de betingelser, der er fastsat i denne afgørelse, kunne søge i dem.
  
- (4) Desuden har Det Europæiske Råd erklæret, at Europol skal spille en nøglerolle i samarbejdet mellem medlemsstaternes myndigheder vedrørende efterforskning af kriminalitet på tværs af grænserne til støtte for kriminalitetsforebyggelse, analyser og efterforskning på EU-plan. Europol bør derfor også have adgang til VIS-data inden for rammerne af sine opgaver i overensstemmelse med konventionen af 26. juli 1995 om oprettelse af en europæisk politienhed [EFT C 316, s. 2].
  
- (5) Denne afgørelse supplerer [VIS-forordningen], idet den indfører et retsgrundlag under afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union, som tillader udpegede myndigheder og Europol at få adgang til VIS.«

15 Betragtning 13 og 15 til denne afgørelse har følgende ordlyd:

»(13) Denne afgørelse er et led i udviklingen af de bestemmelser i Schengenreglerne, som Det Forenede Kongerige ikke deltager i, jf. afgørelse 2000/365[...]. Det Forenede Kongerige deltager derfor ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Det Forenede Kongerige.

[...]

(15) I overensstemmelse med Rådets rammeafgørelse 2006/960/RIA af 18. december 2006 om forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder [EUT L 386, s. 89] kan oplysninger i VIS videregives til Det Forenede Kongerige og Irland af de kompetente myndigheder i de medlemsstater, hvis udpegede myndigheder har adgang til VIS i henhold til denne afgørelse. Oplysninger i Det Forenede Kongeriges og Irlands nationale visumregistre kan videregives til de kompetente retshåndhævesmyndigheder i de øvrige medlemsstater. Enhver form for direkte adgang for Det Forenede Kongeriges og Irlands centrale myndigheder vil med deres nuværende deltagelse i Schengenreglerne kræve en aftale mellem Fællesskabet og disse medlemsstater, der sandsynligvis skal suppleres med andre regler, der præciserer betingelser og procedurer for denne adgang.«

16 Ifølge betragtning 16 til afgørelse 2008/633 er den et led i udviklingen af de bestemmelser i Schengenreglerne, jf. aftalen mellem Rådet, Republikken Island og Kongeriget Norge om disse staters associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen

af Schengenreglerne, der falder ind under det område, der er nævnt i artikel 1, litra B, i afgørelse 1999/437.

- 17 Det følger af betragtning 17 til afgørelse 2008/633, at den er et led i udviklingen af de bestemmelser i Schengenreglerne, jf. aftalen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om Det Schweiziske Forbunds associering i gennemførelsen, anvendelsen og udvikling af Schengenreglerne, hvis undertegnelse blev godkendt ved Rådets afgørelse 2004/849/EF af 25. oktober 2004 (EUT L 368, s. 26), der falder ind under det område, der er nævnt i artikel 1, litra B, i afgørelse 1999/437, sammenholdt med artikel 4, stk. 1, i afgørelse 2004/849.

- 18 Artikel 1 i afgørelse 2008/633 har følgende ordlyd:

»I denne afgørelse fastlægges betingelserne for, at de udpegede myndigheder i medlemsstaterne og Den Europæiske Politienhed (Europol) kan få adgang til at søge i visuminformationssystemet (VIS) med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger.«

- 19 Afgørelsens artikel 2, der har overskriften »Definitioner«, fastsætter i stk. 1, litra e), at ved udpegede myndigheder forstås i denne afgørelse de myndigheder, der har ansvaret for forebyggelse, afsløring eller efterforskning af terrorhandlinger eller andre alvorlige strafbare handlinger, og som er udpeget af medlemsstaterne i henhold til artikel 3.

20 Artikel 3, stk. 3 og 5, i afgørelse 2008/633 er affattet således:

»3. Hver enkelt medlemsstat udpeger de(t) centrale adgangspunkt(er), hvorigennem adgang finder sted. [...]

5. Hver enkelt medlemsstat fører på nationalt plan en liste over de driftsenheder inden for de udpegede myndigheder, der er bemyndiget til at få adgang til VIS gennem de(t) centrale adgangspunkt(er).«

21 Artikel 4 i afgørelse 2008/633 bestemmer:

»1. Hvis betingelserne i artikel 5 er opfyldt, sender de i artikel 3, stk. 5, nævnte driftsenheder en begrundet skriftlig eller elektronisk anmodning om adgang til VIS til de i artikel 3, stk. 3, nævnte centrale adgangspunkter. Ved modtagelsen af en anmodning om adgang kontrollerer de(t) centrale adgangspunkt(er), om de i artikel 5 nævnte adgangsbetingelser er opfyldt. Hvis alle adgangsbetingelserne er opfyldt, behandler det behørigt bemyndigede personale i de(t) centrale adgangspunkt(er) anmodningerne. De VIS-oplysninger, der opnås adgang til, sendes til de i artikel 3, stk. 5, nævnte driftsenheder på en sådan måde, at dataenes sikkerhed ikke bringes i fare.

2. I særlige tilfælde af hastende karakter kan de(t) centrale adgangspunkt(er) modtage skriftlige, elektroniske eller mundtlige anmodninger. I så tilfælde behandler de(t) centrale adgangspunkt(er) anmodningen straks og kontrollerer først efterfølgende, om alle betingelserne i artikel 5 er opfyldt, herunder også, om der forelå et særligt tilfælde af hastende karakter. Den efterfølgende kontrol skal finde sted uden unødvendige forsinkelser efter behandlingen af anmodningen.«

22 Afgørelsens artikel 5, stk. 1, har følgende ordlyd:

»De udpegede myndigheders adgang til at søge i VIS finder sted inden for rammerne af deres beføjelser, hvis følgende betingelser er opfyldt:

- a) Adgangen til søgning skal være nødvendig for forebyggelse, afsløring eller efterforskning af terrorhandlinger eller andre alvorlige strafbare handlinger.
  
- b) Adgangen til søgning skal være nødvendig i et specifikt tilfælde.
  
- c) Der er rimelig grund til at mene, at søgning i VIS-dataene vil bidrage væsentligt til forebyggelse, afsløring eller efterforskning af en af de pågældende strafbare handlinger.«

23 Artikel 7 denne afgørelse fastsætter betingelserne for Europols adgang til VIS-data.

### **Sagens faktiske omstændigheder**

24 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber forelagde den 30. november 2005 Rådet et forslag til afgørelse [KOM(2005) 600 endelig] om adgang til søgning i VIS med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger.

- 25 Under forhandlingerne i Rådet erklærede Irland og Det Forenede Kongerige, at de anså sig for at have ret til at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af afgørelsen om adgang til VIS-data og nærmere bestemt, at de var af den opfattelse, at denne foranstaltning ikke kunne kvalificeres som en foranstaltning på grundlag af Schengenreglerne. De erklærede ligeledes, at selv hvis denne foranstaltning måtte anses som sådan, var de af den opfattelse, at retsgrundlaget ikke var omfattet af området for Schengenreglerne om visa til kortvarigt ophold, eller at det ikke begrundede, at de blev udelukket fra denne foranstaltning. De gjorde videre gældende, at de som følge heraf skulle have direkte og fuldstændig adgang til VIS.
- 26 Den 23. juni 2008 vedtog Rådet afgørelse 2008/633, uden at Det Forenede Kongerige blev givet adgang til at deltage i denne vedtagelse.
- 27 Da Det Forenede Kongerige er af den opfattelse, at denne udelukkelse er udtryk for væsentlige formelle mangler og/eller en overtrædelse af EU-traktaten som omhandlet i artikel 35, stk. 6, EU, har det anlagt nærværende sag.

### **Parternes påstande og sagen ved Domstolen**

- 28 Det Forenede Kongerige har for Domstolen nedlagt følgende påstande:

— Afgørelse 2008/633 annulleres.

- Virkningerne af denne afgørelse, undtagen i det omfang bestemmelserne udelukker denne medlemsstat fra at deltage i anvendelsen heraf, opretholdes, og
  
  - Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 29 Rådet har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 30 Ved kendelser fra Domstolens præsident af 16. april og 14. juli 2009 har henholdsvis Kommissionen og Kongeriget Spanien fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Rådets påstande.

## Om søgsmålet

### *Parternes argumenter*

- 31 Til støtte for sin påstand om annullation af afgørelse 2008/633 har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at den ikke er et led i udviklingen af bestemmelserne i Schengenreglerne, som denne medlemsstat ikke deltager i, dvs. udviklingen af den fælles visumpolitik, men en foranstaltning vedrørende politisamarbejdet, hvilket bl.a. bekræftes af det retsgrundlag, Rådet har lagt til grund for vedtagelsen, nemlig artikel 30, stk. 1, litra b), EU og artikel 34, stk. 2, litra c), EU. Det Forenede Kongerige har herved anført, at Kommissionen i sit oprindelige forslag antog, at udkastet til afgørelse ikke var omfattet af den fælles visumpolitik, men havde andre formål, og at den således

havde påtænkt deltagelse fra Irlands og Det Forenede Kongeriges side ved udarbejdelsen af denne afgørelse.

- 32 Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at i afgørelse 2008/633 er de bestemmelser i Schengenreglerne, som den skulle have til hensigt at udvikle, ikke identificeret. Hverken formålet med eller indholdet af denne afgørelse, som der ifølge Domstolens praksis skal lægges vægt på med henblik på kvalificeringen af en retsakt som et forslag eller et initiativ på grundlag af Schengenreglerne som omhandlet i Schengenprotokollens artikel 5, stk. 1, viser, at denne afgørelse skulle kunne kvalificeres som sådan. Det fremgår af afgørelsens artikel 1, at dens formål er at fastlægge betingelserne for, at de udpegede myndigheder og Europol kan få adgang til at søge i VIS med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger, hvilket ikke har nogen forbindelse med den fælles visumpolitik. Det fremgår nærmere bestemt af betragtning 2 og 3, samt af artikel 5, stk. 1, litra a), og artikel 7, at afgørelse 2008/633 har til formål at bidrage til den indre sikkerhed og bekæmpelsen af terrorisme ved hjælp af deling af de oplysninger, der indføres i VIS af visummyndighederne, med de retshåndhævende myndigheder og Europol. Hvad i øvrigt angår dens indhold vedrører afgørelsen procedurerne for adgang til VIS og knytter sig på ingen måde til den fælles visumpolitik.
- 33 Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at selv om VIS-forordningen og afgørelse 2008/633 supplerer hinanden, er de juridisk særskilte, og hver især skal de vurderes separat på grundlag af de kriterier, der er udviklet i Domstolens praksis, for at afgøre, om der er tale om en retsakt til udbygning af Schengenreglerne. Anvendelsen af disse kriterier vil i sig selv sikre Schengenreglernes sammenhæng. Selv om afgørelse 2008/633 har til formål at supplere VIS-forordningen, kan det imidlertid ikke lægges til grund, at denne afgørelse skulle være en retsakt til udbygning af Schengenreglerne.

- 34 Retsgrundlaget for afgørelse 2008/633 er i øvrigt bestemmelser i EU-traktatens afsnit VI, som angår politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager. Denne afgørelse kan således ikke samtidig udgøre et led i udviklingen af den fælles visumpolitik, der er omfattet af EF-traktatens afsnit IV. Hvis dette imidlertid skulle være tilfældet, skal afgørelsen annulleres på grund af det fejlagtige retsgrundlag.
- 35 Endelig har Det Forenede Kongerige præciseret, at der ikke er nogen praktiske eller juridiske vanskeligheder forbundet med denne medlemsstats delvise deltagelse i VIS, at dens adgang til VIS-data til de formål, der er fastsat i afgørelse 2008/633, heller ikke udgør en større trussel mod sammenhængen i ordningen end Europols adgang, og at den med sit søgsmål ikke på nogen måde har til hensigt at modsætte sig Republikken Islands, Kongeriget Norges eller Det Schweiziske Forbunds deltagelse i afgørelsen om politimyndighedernes adgang til VIS.
- 36 Rådet har gjort gældende, at det med rette har kvalificeret afgørelse 2008/633 som et led i udviklingen af bestemmelserne i Schengenreglerne således som beskrevet i forholdsvis brede vendinger i artikel 1, litra B, i afgørelse 1999/437, hvilket ikke i sig selv foregriber spørgsmålet, om det rette retsgrundlag for dens vedtagelse findes i afsnit IV i EF-traktaten eller i afsnit VI i EU-traktaten.
- 37 Det fremgår således af såvel betragtning 1, 3 og 5 til som af artikel 1 i afgørelse 2008/633, at den har til formål at supplere VIS-forordningen ved at definere de betingelser, hvorunder de udpegede myndigheder med henblik på at forebygge og bekæmpe terrorisme og alvorlig kriminalitet samt på efterforskning på området kan få adgang til oplysninger, der allerede er indlæst og lagret i VIS af de kompetente myndigheder på visumområdet. Hvad angår indholdet af nævnte afgørelse kræves det i henhold til bestemmelserne heri, at medlemsstaterne udpeger de myndigheder, der skal have adgang til VIS, samt de centrale adgangspunkter, hvorigennem VIS-søgninger finder

sted. Bestemmelserne definerer de gældende procedurer samt de betingelser, der skal opfyldes, for at en sådan søgning tillades.

- 38 Rådet har således gjort gældende, at retsgrundlaget, der svarer til dette formål og til dette indhold, er artikel 30, stk. 1, litra b), EU, fordi afgørelse 2008/633 angår de udpegede myndigheders behandling og analyse af de oplysninger, der findes i VIS, uden imidlertid at vedrøre udveksling, indsamling eller lagring af oplysninger. Afgørelsen vedrører hverken procedurerne eller betingelserne for udstedelse af visum, der er reguleret i afsnit IV i EF-traktaten, eller samarbejdet mellem de kompetente tjenestegrene, der er omhandlet i dette afsnit, og kan således ikke være omfattet af bestemmelserne i artikel 62, stk. 2, litra b), nr. ii), EF eller artikel 66 EF. Der er således ikke tale om en tilsidesættelse af artikel 47 EU. Den tilgangsvinkel, der er valgt i det foreliggende tilfælde, er også i overensstemmelse med sædvanlig praksis.
- 39 Hvad angår kvalificeringen af afgørelse 2008/633 som et led i udviklingen af bestemmelserne i Schengenreglerne på visumområdet har Rådet understreget vigtigheden af den forbindelse, der er mellem denne afgørelse og VIS-forordningen, som har indført ét samlet system, der indeholder én bestemt type oplysninger, som har til formål at gennemføre en sammenhængende politik i Unionen på visumområdet, og som udpeger en primær bruger, dvs. de kompetente myndigheder på visumområdet og på området for grænsekontrol i de medlemsstater, der deltager i denne politik. Selv om denne ordning måtte forfølge sekundære formål, såsom at bidrage til forebyggelsen af trusler mod de enkelte medlemsstaters indre sikkerhed, garanterer VIS-forordningen, at politiets adgang til oplysningerne er forenelig med ordningens generelle formål. Afgørelse 2008/633 indgår således i de retlige rammer, der udgøres af den nævnte forordning, hvormed de skaber en helhed, der udgør et led i udviklingen, for at bevare sammenhængen, af Schengenreglerne på visumområdet således som beskrevet i artikel 1, litra B, i afgørelse 1999/437.
- 40 Rådet har videre gjort gældende, at selv om det kriterium, som Domstolen har udviklet i sin praksis med henblik på kvalificeringen af en akt som et led i udviklingen

af Schengenreglerne, er af samme type som det, der anvendes med henblik på at fastlægge retsgrundlaget for en EU-retsakt, er det imidlertid ikke identisk hermed, fordi det skal tage hensyn til nødvendigheden af at bevare sammenhængen i disse regler. Ved at lægge vægt på det kriterium, der anvendes ved valget af retsgrundlaget for retsakten, der udelukkende fokuserer på retsaktens formål og indhold, tager Det Forenede Kongerige ikke på nogen måde hensyn til dette behov.

- <sup>41</sup> Kommissionen har tilsluttet sig Rådets analyse for så vidt angår valget af retsgrundlag og redegørelsen for, at afgørelse 2008/633 er så tæt forbundet med VIS-forordningen, at den skal kvalificeres som et led i udvikling af bestemmelserne i Schengenreglerne på visumområdet, fordi den forlænger og supplerer denne forordning ved at tillade adgang til søgning i VIS for de udpegede myndigheder og for Europol med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger. Kommissionen har gjort gældende, at VIS-forordningens artikel 3, som tillader søgning i VIS-data med henblik på ovennævnte formål, og som ligeledes henviser til afgørelse 2008/633, ikke finder anvendelse på Det Forenede Kongerige. Det følger heraf, at denne afgørelse heller ikke finder anvendelse på Det Forenede Kongerige.

### *Domstolens bemærkninger*

#### Om det første anbringende

- <sup>42</sup> Det er ubestridt, at Det Forenede Kongerige i overensstemmelse med Schengenprotokollens artikel 4 har anmodet om og i henhold til afgørelse 2000/365 har fået adgang til at deltage i visse af bestemmelserne i Schengenreglerne. Det er således ligeledes ubestridt, at selv om Det Forenede Kongerige deltog i en del af bestemmelserne

i Schengenreglerne om politisamarbejdet, så deltager det derimod ikke i bestemmelserne i disse regler om ophævelse af grænsekontrollen og om persontrafik, herunder den fælles visumpolitik.

- 43 Det fremgår af betragtning 13 til afgørelse 2008/633, at Rådet har lagt til grund, at denne afgørelse er et led i udviklingen af bestemmelser i Schengenreglerne, som Det Forenede Kongerige ikke deltager i, og at denne medlemsstat følgelig ikke deltager i vedtagelsen af denne afgørelse. Til støtte for sin påstand om annullation af den nævnte afgørelse har Det Forenede Kongerige principalt gjort gældende, at Rådet har begået en retlig fejl ved at lægge denne kvalifikation til grund.
- 44 Det skal således afgøres, om afgørelse 2008/633 er blandt de »forslag og initiativer til udbygning af Schengenreglerne« som omhandlet i Schengenprotokollens artikel 5, stk. 1, første afsnit, som Det Forenede Kongerige ikke deltager i.
- 45 Med hensyn til kvalifikationen af en EU-retsakt som forslag eller initiativ til udbygning af Schengenreglerne i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Schengenprotokollens artikel 5, stk. 1, første afsnit, har Domstolen fastslået, at den i analogi med det, der gælder for valg af retsgrundlaget for en sådan retsakt, skal foretages på grundlag af objektive forhold, herunder bl.a. retsaktens formål og indhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol (jf. dom af 18.12.2007, sag C-77/05, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 11459, præmis 77).
- 46 Som Domstolen imidlertid udtrykkeligt har fastslået, gælder dette ræsonnement kun analogt og er derfor begrænset af den særlige karakter af det forstærkede indbyrdes samarbejde i henhold til Schengenreglerne, som indebærer, at der bl.a. skal tages hensyn til helheden i den ordning, hvori disse regler indgår.

- 47 Det forstærkede indbyrdes samarbejde i henhold til Schengenreglerne gælder kun for en del af medlemsstaterne og indebærer, at ethvert forslag eller initiativ på grundlag af disse regler som omhandlet i Schengenprotokollens artikel 5, stk. 1, første afsnit, skal være forenelige med de bestemmelser, som foranstaltningerne gennemfører eller indebærer en udvikling af, således at foranstaltningerne forudsætter, at både bestemmelserne og de principper, som udgør grundlaget herfor, accepteres (dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Rådet, præmis 61).
- 48 Det følger heraf, at ved kvalificeringen af en retsakt som henhørende under et område i Schengenreglerne eller som et led i udviklingen heraf skal der tages hensyn til den nødvendige sammenhæng i disse regler og behovet for at opretholde denne sammenhæng i deres mulige udvikling.
- 49 Det skal navnlig bemærkes, at sammenhængen i Schengenreglerne og den fremtidige udvikling heraf indebærer, at de stater, som deltager i disse regler, ikke — når de udvikler og fordyber det forstærkede indbyrdes samarbejde, som de i henhold til Schengenprotokollens artikel 1 kan indlede — har pligt til at træffe særlige tilpasningsforanstaltninger for de øvrige medlemsstater, som ikke deltager i vedtagelsen af foranstaltninger i tilknytning til de forudgående stadier i denne udvikling.
- 50 Hvad angår formålet med afgørelse 2008/633 fremgår det af betragtning 2, 3, 4 og 6 hertil samt af artikel 1 og artikel 5, stk. 1, heri, at den har til formål at muliggøre adgang til VIS for de myndigheder i medlemsstaterne, der er kompetente på området for indre sikkerhed, samt for Europol med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger. Henset alene til dette grundlag forfølger afgørelsen formål, der som sådan henhører under politisamarbejdet.

- 51 Hvad angår indholdet af afgørelse 2008/633 omfatter det såvel fremgangsmåden med hensyn til medlemsstaternes udpegning af de myndigheder, der er kompetente på området for indre sikkerhed, og som har tilladelse til at søge i VIS, som betingelserne for adgang, indsigt og lagring af data, der anvendes til de ovennævnte formål. Herved kan bestemmelserne i den nævnte afgørelse i princippet anses for at etablere en form for politisamarbejde.
- 52 Det er imidlertid ubestridt, at disse bestemmelser ikke desto mindre indeholder restriktive betingelser for adgangen til VIS, såsom betingelserne opregnet i artikel 5, stk. 1, i afgørelse 2008/633 og VIS-forordningens artikel 3, som viser, at bestemmelserne grundlæggende etablerer en accessorisk anvendelse af en visumdatabase, hvis primære formål er knyttet til grænsekontrollen og til kontrol med indrejse på området, og som kun subsidiært er tilgængelig for simpel søgning for politisamarbejdet, og alene for så vidt som dette sidstnævnte ikke bringer databasens principale anvendelse i fare.
- 53 Det skal desuden bemærkes, at afgørelse 2008/633 er tæt knyttet til VIS-forordningen, som den på dette punkt udgør en gennemførelse af, og derfor til den fælles visumpolitik, der er baseret på afsnit IV i EF-traktaten.
- 54 Det samarbejde, der indføres ved afgørelse 2008/633, kan hverken fra et funktionelt eller materielt synspunkt fungere uafhængigt af VIS, der i lighed med afgørelse 2004/512 og VIS-forordningen, der ligger til grund herfor, ubestridt er omfattet af Schengenreglerne på området for den fælles visumpolitik.
- 55 I denne sammenhæng skal det videre konstateres, at den direkte adgang til VIS, som afgørelse 2008/633 giver de myndigheder, der er kompetente på området for indre sikkerhed, kun materielt er mulig for de medlemsstater, der råder over centrale

adgangspunkter til VIS som omhandlet i VIS-forordningens artikel 3, stk. 2, dvs. kun de medlemsstater, der deltager i bestemmelserne i Schengenreglerne om den fælles visumpolitik.

- 56 I den foreliggende sag ville Det Forenede Kongeriges deltagelse via en direkte adgang til den søgemekanisme, der er mulig i medfør af VIS-forordningen og organiseret ved afgørelse 2004/512, således som det ligeledes fremgår af betragtning 15 til afgørelse 2008/633, kræve særlige foranstaltninger for denne medlemsstat, eftersom den ikke deltager i VIS og ikke råder over den nationale grænseflade, som gør det muligt for hver medlemsstat, der deltager i VIS, at kommunikere med dette system.
- 57 Følgelig skal afgørelse 2008/633 kvalificeres som en foranstaltning på området for Schengenreglerne om den fælles visumpolitik.
- 58 Hvis afgørelse 2008/633 i øvrigt ikke skulle anses for et element i denne fælles politik, men som en simpel foranstaltning med henblik på politisamarbejde, ville afgørelsen således gøre det muligt for alle medlemsstaterne at tage del i fastsættelsen af fremgangsmåderne for søgning i VIS, selv om visse af medlemsstaterne ikke har deltaget i definitionen af de principper, der havde afgørende betydning ved etableringen af denne visumdatabase, ikke har pligt til at indføre oplysninger i systemet om alle de visumansøgninger, de modtager, og heller ikke bidrager til driften og finansieringen af dette system. En sådan tilgangsvinkel ville desuden indebære, at Republikken Island, Kongeriget Norge og Det Schweiziske Forbund udelukkes fra mekanismen til VIS-søgningen med henblik på de formål, der er nævnt i afgørelse 2008/633, selv om disse stater har deltaget i oprettelsen efter at have accepteret principperne herfor, og bidraget til finansieringen af databasen. Denne afgørelse skal derfor under disse omstændigheder anses for tæt forbundet med den fælles visumpolitik og kan ikke kvalificeres på anden vis uden at skade selve sammenhængen i VIS.

- 59 Det følger af det ovenstående, at selv om afgørelse 2008/633 ubestrideligt forfølger mål vedrørende politisamarbejdet, er denne omstændighed ikke til hinder for, henset til samtlige de øvrige objektive forhold, der kendetegner den, at fastslå, at den udgør et led i udviklingen af bestemmelserne i Schengenreglerne på området for den fælles visumpolitik.
- 60 Det er i øvrigt ubestridt, således som det er blevet fastslået i denne doms præmis 42, at Det Forenede Kongerige ikke deltager i bestemmelserne i Schengenreglerne om ophævelse af grænsekontrollen og persontrafik, herunder den fælles visumpolitik.
- 61 En medlemsstats deltagelse i vedtagelsen af en foranstaltning i henhold til Schengenprotokollens artikel 5, stk. 1, kan, henset til ordningen med forstærket indbyrdes samarbejde i henhold til Schengenreglerne som beskrevet i denne doms præmis 47, kun ske, for så vidt som denne medlemsstat har tiltrådt det område under Schengenreglerne, som foranstaltningen henhører under, eller som den udgør en udvikling af (dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Rådet, præmis 62).
- 62 Følgelig begik Rådet ikke en retlig fejl ved at fastslå, at afgørelse 2008/633 er et led i udviklingen af bestemmelserne i Schengenreglerne, som Det Forenede Kongerige ikke deltager i, og ved at afvise, at denne medlemsstat kunne deltage i vedtagelsen heraf.

## Om det subsidiære anbringende

- 63 I sin stævning har Det Forenede Kongerige subsidiært gjort gældende, at for det tilfælde, at afgørelse 2008/633 måtte anses for at være et led i udviklingen af den fælles visumpolitik, skal den alligevel annulleres, fordi den således er blevet vedtaget fejlagtigt på grundlag af artikel 30, stk. 1, litra b, EU og artikel 34, stk. 2, litra c), EU, der inden for rammerne af afsnit VI i EU-traktaten regulerer fælles handling på området for politisamarbejdet.
- 64 Spørgsmålet, om en foranstaltning er et led i udviklingen af Schengenreglerne, er imidlertid forskelligt fra spørgsmålet om, hvilket retsgrundlag der lovligt skal lægges til grund for denne udvikling. Enhver EU-retsakt skal nemlig støttes på en bestemmelse i traktaterne, som giver EU's institutioner kompetence til at vedtage den.
- 65 Det følger af fast praksis, at valget af retsgrundlag for en EU-retsakt skal foretages på grundlag af objektive forhold, herunder bl.a. retsaktens formål og indhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol (jf. dom af 23.10.2007, sag C-440/05, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 9097, præmis 61, og af 10.2.2009, sag C-301/06, Irland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 593, præmis 60).
- 66 I denne henseende ville Det Forenede Kongeriges argumentation til støtte for sit subsidiære anbringende kun kunne tiltrædes, såfremt der var et nøjagtigt sammenfald mellem de kriterier, der således er fastsat med henblik på fastlæggelsen af retsgrundlaget for en EU-retsakt, og de kriterier, der tjener til at kvalificere en sådan akt som forslag eller initiativ på grundlag af Schengenreglerne. Det følger imidlertid af det i denne doms præmis 47-49 anførte, at dette ikke er tilfældet.

- 67 Det følger heraf, at eftersom Rådet havde til hensigt at udvikle Schengenreglerne ved under meget præcise betingelser at tillade brugen af VIS til politiformål, kunne det med henblik herpå støtte sig på EU-traktatens bestemmelser, som bemyndiger det til at lovgive på dette område af politisamarbejdet.
- 68 Følgelig, og således som det fremgår af denne doms præmis 50 og 51, kan det ikke antages, henset til formålet med og indholdet af afgørelse 2008/633, at Rådet tog fejl, idet det, hvad nærmere bestemt angår retsgrundlaget for denne afgørelse, fastslog, at den var omfattet af området for politisamarbejdet. Det Forenede Kongeriges argumentation til støtte for dets principale anbringende underbygger desuden dette valg.
- 69 Under hensyn til det eneste argument fremført til støtte for det subsidiære anbringende af Det Forenede Kongerige skal dette anbringende således også forkastes.
- 70 Følgelig kan Det Forenede Kongeriges påstand om annullation af afgørelse 2008/633 ikke tages til følge, hvorfor det findes uforholdent for Domstolen at tage stilling til Det Forenede Kongeriges påstand om, at afgørelsens virkninger opretholdes.
- 71 Under disse omstændigheder bør Rådet frifindes.

## Sagens omkostninger

- <sup>72</sup> Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Rådet har nedlagt påstand om, at Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Det Forenede Kongerige har tabt sagen, bør det pålægges Det Forenede Kongerige at betale sagens omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer medlemsstaterne og de institutioner, der har interveneret i sagen, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.**
  
- 2) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland betaler sagens omkostninger.**
  
- 3) Kongeriget Spanien og Europa-Kommissionen bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter