Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

5. september 2012*

»Schengen-grænsekodeks — afgørelse 2010/252/EU — overvågning af de ydre søgrænser — indførsel af supplerende bestemmelser om overvågning af grænserne — Kommissionens gennemførelsesbeføjelser — rækkevidde — annullationspåstand«

I sag C-355/10,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 12. juli 2010,

Europa-Parlamentet ved M. Dean, A. Auersperger Matić og K. Bradley, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved Z. Kupčová og R. Szostak, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Europa-Kommissionen ved C. O'Reilly og M. Wilderspin, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot og A. Prechal samt dommerne R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, E. Juhász, G. Arestis, T. von Danwitz (refererende dommer), M. Berger og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: P. Mengozzi

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 25. januar 2012,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 17. april 2012,

* Processprog: engelsk.

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Parlamentet har ved sit søgsmål nedlagt påstand om annullation af Rådets afgørelse 2010/252/EU af 26. april 2010 om supplering af Schengengrænsekodeksen for så vidt angår overvågning af de ydre søgrænser inden for rammerne af det operative samarbejde, der samordnes af Det Europæiske Agentur for Forvaltning af Det Operative Samarbejde ved EU-medlemsstaternes Ydre Grænser (EUT L 111, s. 20, herefter »den anfægtede afgørelse«).

2 Parlamentet har til støtte for søgsmålet bl.a. gjort gældende, at denne afgørelse overskrider grænserne for de gennemførelsesbeføjelser, der er fastsat i artikel 12, stk. 5, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT L 105, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 296/2008 af 11. marts 2008 (EUT L 97, s. 60, herefter »Schengengrænsekodeks«). Parlamentet har anført, at bestemmelserne i den anfægtede afgørelse burde være vedtaget under anvendelse af den almindelige lovgivningsprocedure og ikke ved komitologiproceduren, der er baseret på denne artikel 12, stk. 5.

I – Retsforskrifter

A – *Afgørelse 1999/468/EF*

3 Artikel 202 EF udgjorde grundlaget for vedtagelsen af Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (EFT L 184, s. 23), som ændret ved Rådets afgørelse 2006/512/EF af 17. juli 2006 (EUT L 200, s. 11, herefter »den anden »komitologi«-afgørelse«).

4 Hvad angår forskriftsproceduren med kontrol er betragtning 7a til den anden »komitologi«-afgørelse affattet således:

»Det er nødvendigt at følge forskriftsproceduren med kontrol i forbindelse med generelle foranstaltninger, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i en retsakt, der er vedtaget efter proceduren i [EF-]traktatens artikel 251, herunder ved at lade visse sådanne bestemmelser udgå eller ved at supplere med nye ikke-væsentlige bestemmelser. Denne procedure skal gøre det muligt for lovgivningsmyndighedens to parter at foretage kontrol forud for vedtagelsen af sådanne foranstaltninger. De væsentlige bestemmelser i en retsakt kan kun ændres af lovgiveren på grundlag af traktaten.«

5 Artikel 2, stk. 2, i den anden »komitologi«-afgørelse bestemmer:

»Når en basisretsakt, der er vedtaget efter proceduren i traktatens artikel 251, foreskriver vedtagelse af generelle foranstaltninger, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i denne retsakt, herunder ved at lade visse sådanne bestemmelser udgå eller ved at supplere med nye ikke-væsentlige bestemmelser, vedtages sådanne foranstaltninger efter forskriftsproceduren med kontrol.«

6 Afviklingen af forskriftsproceduren med kontrol er fastsat i artikel 5a i den anden »komitologi«-afgørelse. I denne procedure deltager endvidere et forskriftsudvalg med kontrol, der består af repræsentanter for medlemsstaterne, og som har Europa-Kommissionens repræsentant som formand (herefter »udvalget«), der afgiver udtalelse om et udkast til de foranstaltninger, der skal

træffes. Proceduren varierer dels efter, om de påtænkte foranstaltninger er i overensstemmelse med udvalgets udtalelse, dels efter, om de ikke er i overensstemmelse med en sådan udtalelse, eller om udvalget ikke har afgivet en udtalelse.

7 For det tilfælde, at foranstaltningerne ikke er i overensstemmelse med det nævnte udvalgs udtalelse, eller såfremt udvalget ikke har afgivet udtalelse, bestemmer artikel 5a, stk. 4, i den anden »komitologi«-afgørelse, at følgende procedure finder anvendelse:

»a) Kommissionen forelægger straks Rådet et forslag til de foranstaltninger, der skal træffes, og fremsender samtidig forslaget til Europa-Parlamentet.

b) Rådet træffer med kvalificeret flertal afgørelse om forslaget inden for en frist på to måneder regnet fra forslagets forelæggelse.

c) Hvis Rådet inden for denne frist med kvalificeret flertal modsætter sig de foreslåede foranstaltninger, vedtages disse ikke. I så fald kan Kommissionen forelægge Rådet et ændret forslag eller fremsætte forslag til en retsakt i henhold til traktaten.

d) Påtænker Rådet at vedtage de foreslåede foranstaltninger, forelægger det dem straks for Europa-Parlamentet. Træffer Rådet ikke afgørelse inden for førnævnte frist på to måneder, forelægger Kommissionen straks foranstaltningerne for Europa-Parlamentet.

e) Europa-Parlamentet, der træffer afgørelse med flertal blandt sine medlemmer inden for en frist på fire måneder regnet fra forslagets fremsendelse i overensstemmelse med litra a), kan modsætte sig vedtagelsen af de pågældende foranstaltninger, idet det begrunder sin modstand ved at tilkendegive, at de foreslåede foranstaltninger indebærer en overskridelse af de gennemførelsesbeføjelser, der er fastsat i basisretsakten, eller at disse foranstaltninger ikke er forenelige med basisretsaktens formål eller indhold eller ikke overholder subsidiaritetsprincippet eller proportionalitetsprincippet.

f) Hvis Europa-Parlamentet inden for denne frist modsætter sig de foreslåede foranstaltninger, vedtages disse ikke. I så fald kan Kommissionen forelægge udvalget et ændret udkast til foranstaltninger eller fremsætte forslag til en retsakt i henhold til traktaten.

g) Har Europa-Parlamentet ved udløbet af ovennævnte frist ikke modsat sig de foreslåede foranstaltninger, vedtages disse alt efter tilfældet af Rådet eller af Kommissionen.«

B – *Schengengrænsekodeksen*

8 Som det fremgår af artikel 1, stk. 2, fastsætter Schengengrænsekodeksen regler for udøvelse af grænsekontrol af personer, der passerer EU-medlemsstaternes ydre grænser.

9 Den nævnte kontrol har i henhold til sjette betragtning til Schengengrænsekodeksen til formål at »bidrage til at bekæmpe ulovlig indvandring og menneskehandel og forebygge enhver trussel mod medlemsstaternes indre sikkerhed, offentlige orden, offentlige sundhed og internationale forbindelser«.

10 Det fremgår af 17. betragtning til Schengengrænsekodeksen, at »[d]er bør indføres en procedure, der giver Kommissionen mulighed for at tilpasse visse detaljerede praktiske regler for grænsekontrol. I sådanne tilfælde bør de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af [Schengengrænsekodeksen] vedtages i overensstemmelse med […] afgørelse 1999/468/EF […]«.

11 Schengengrænsekodeksens artikel 2, nr. 9), definerer »grænsekontrol« som bestående i en ind- og udrejsekontrol og grænseovervågning og omfatter »den aktivitet, som i overensstemmelse med bestemmelserne i [Schengengrænsekodeksen] og med henblik på at opfylde målene heri foretages ved en grænse udelukkende på grund af den planlagte eller faktiske grænsepassage uagtet andre hensyn«.

12 Grænseovervågning er defineret i Schengengrænsekodeksens artikel 2, nr. 11), som »overvågning af grænserne på strækningerne mellem grænseovergangssteder og overvågning af grænseovergangssteder uden for den normale åbningstid for at forhindre personer i at omgå ind- og udrejsekontrollen«.

13 Schengengrænsekodeksen fastsætter i artikel 6-11 regler vedrørende kontrol af de ydre grænser.

14 Hvad angår grænseovervågning bestemmer Schengengrænsekodeksens artikel 12:

»1. Hovedformålet med grænseovervågning er at forhindre ulovlig grænsepassage, bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet og træffe foranstaltninger mod personer, som har passeret grænsen ulovligt.

2. Grænsevagterne anvender stationære eller mobile enheder til grænseovervågning.

Overvågningen gennemføres på en sådan måde, at den forhindrer og afskrækker folk fra at omgå ind- og udrejsekontrollen ved grænseovergangsstederne.

3. Overvågningen mellem grænseovergangsstederne foretages af grænsevagter, hvis antal og metoder skal afpasses efter foreliggende eller forudsete risici og trusler. Der foretages hyppige og uventede ændringer i overvågningstidspunkterne, således at uautoriseret grænsepassage indebærer en permanent risiko for at blive afsløret.

4. Overvågningen foretages af stationære eller mobile enheder, der patruljerer eller posteres på strækninger, der er kendt for eller formodes at være følsomme, idet formålet med overvågningen er at pågribe personer, som passerer grænsen ulovligt. Overvågningen kan ligeledes foretages ved hjælp af tekniske, herunder elektroniske, midler.

5. Der kan vedtages yderligere foranstaltninger for overvågningen. Disse foranstaltninger, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i denne forordning ved at supplere den, vedtages efter forskriftsproceduren med kontrol i artikel 33, stk. 2.«

15 Tredjelandsstatsborgere nægtes indrejse på medlemsstaternes område ved en begrundet afgørelse, der i medfør af Schengengrænsekodeksens artikel 13, stk. 2, meddeles i form af en standardformular, der findes i bilag V, del B til denne kodeks.

16 Schengengrænsekodeksens artikel 33, stk. 2, bestemmer:

»Når der henvises til dette stykke, anvendes artikel 5a, stk. 1-4, og artikel 7 i afgørelse 1999/468/EF, jf. dennes artikel 8.«

C – *Forordning (EF) nr. 2007/2004*

17 Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 af 26. oktober 2004 om oprettelse af et europæisk agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved EU-medlemsstaternes ydre grænser (EUT L 349, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 863/2007, af 11. juli 2007 (EUT L 199, s. 30, herefter »Frontex-forordningen«), fastlægger bl.a. opgaverne for dette europæiske agentur (herefter »agenturet«).

18 I henhold til Frontex-forordningens artikel 2, stk. 1, skal agenturet bl.a. udføre følgende opgaver:

»a) samordne det operative samarbejde mellem medlemsstaterne hvad angår forvaltning af de ydre grænser

[…]

e) bistå medlemsstaterne i situationer, der kræver øget teknisk og operativ bistand ved de ydre grænser

[…]

g) indsætte hurtige grænseindsatshold i medlemsstaterne […]«

19 Såfremt agenturets administrerende direktør på anmodning fra en medlemsstat beslutter at indsætte et eller flere hurtige grænseindsatshold ved denne medlemsstats ydre grænser, udarbejder agenturet og den anmodende medlemsstat i medfør af nævnte direktivs artikel 8d, stk. 5, en operativ plan.

20 Frontex-forordningens artikel 8e med overskriften »Operativ plan« bestemmer:

»1. Den administrerende direktør og den anmodende medlemsstat fastlægger en operativ plan, som fastsætter de præcise betingelser for indsættelsen af holdene. Den operative plan skal indeholde følgende:

a) en beskrivelse af situationen inkl. modus operandi og formålene med indsættelsen, herunder det operative mål

b) den forventede varighed af indsættelsen af holdene

c) det geografiske ansvarsområde i den anmodende medlemsstat, hvor holdene vil blive sat ind

d) en beskrivelse af opgaver og særlige instrukser for medlemmerne af holdene, herunder om tilladte søgninger i databaser og tilladte tjenestevåben samt tilladt ammunition og udstyr i værtsmedlemsstaten

e) sammensætningen af holdene

f) navn og rang for de af værtsmedlemsstatens grænsevagter, der har ansvaret for samarbejdet med holdene, navnlig for de grænsevagter, som har kommandoen over holdene i indsættelsesperioden, og holdenes plads i kommandovejen

g) det tekniske udstyr, som skal indsættes sammen med holdene i overensstemmelse med artikel 8.

2. Alle ændringer eller tilpasninger af den operative plan skal godkendes af både den administrerende direktør og den anmodende medlemsstat. Agenturet sender straks en kopi af den ændrede eller tilpassede operative plan til de deltagende medlemsstater.«

21 Hvad angår gennemførelse af den operative plan bestemmer Frontex-forordningens artikel 8g, stk. 2:

»Den koordinationsansvarlige handler på agenturets vegne med hensyn til alle aspekter af indsættelsen af holdene. Den koordinationsansvarlige skal navnlig:

[…]

c) overvåge, at den operative plan gennemføres korrekt

[…]«

D – *Den anfægtede afgørelse*

22 Den anfægtede afgørelse blev vedtaget på grundlag af Schengengrænsekodeksens artikel 12, stk. 5, under forskriftsproceduren med kontrol som fastsat i artikel 5a i den anden »komitologi«-afgørelse. Da udvalget ikke afgav udtalelse om Kommissionens forslag, forelagde denne i overensstemmelse med artikel 5a, stk. 4, Rådet et forslag til de foranstaltninger, der skal træffes, og fremsendte forslaget til Europa-Parlamentet. Da Parlamentet ikke modsatte sig dette forslag, vedtog Kommissionen den anfægtede afgørelse.

23 Følgende fremgår af niende betragtning til den anfægtede afgørelse:

»For at sikre bedre koordinering mellem de medlemsstater, der deltager i operationerne, i sådanne situationer, og med henblik på at lette gennemførelsen af sådanne operationer, bør denne afgørelse indeholde ikke-bindende retningslinjer. Denne afgørelse bør ikke berøre eftersøgnings- og redningsmyndighedernes ansvar, herunder ansvaret for at sikre, at samordning og samarbejde finder sted på en sådan måde, at de reddede personer kan bringes til et sikkert sted.«

24 Den anfægtede afgørelses artikel 1 bestemmer:

»Overvågningen af de ydre søgrænser inden for rammerne af det operative samarbejde mellem medlemsstaterne, der samordnes af [agenturet], finder sted i henhold til reglerne i del I i bilaget. Disse regler og de ikke-bindende retningslinjer, der er indeholdt i del II i bilaget, udgør en del af den operative plan, der udarbejdes for hver operation, der samordnes af agenturet.«

25 Del I i bilaget til den anfægtede afgørelse indeholder i punkt 1 generelle principper for operationer ved søgrænser, der samordnes af agenturet, og i punkt 2 regler, der fastsætter de foranstaltninger, der konkret skal træffes. Punkt 2.1-2.3 i denne del I fastsætter den fremgangsmåde, der skal følges for at nærme sig og overvåge opdagede skibe og ved fremsendelsen af oplysninger til de kompetente myndigheder vedrørende disse skibe. Punkt 2.4 i del I omhandler de foranstaltninger, der skal træffes over for opdagede skibe og personerne om bord, og del I's punkt 2.5 indeholder de betingelser, der skal være opfyldt ved gennemførelsen af disse foranstaltninger. Disse betingelser er forskellige afhængig af, om disse foranstaltninger skal træffes i territorialfarvande og den tilstødende zone på den ene side, eller på det åbne hav på den anden side.

26 Hvad angår de foranstaltninger, der skal træffes over for opdagede skibe og personerne om bord, bestemmer punkt 2.4 i del I følgende:

»Foranstaltninger, der træffes under overvågningsoperationen over for skibe eller andre fartøjer, med hensyn til hvilke der er rimelig grund til mistanke om, at de medfører personer, der har til hensigt at omgå kontrollen ved grænseovergangsstederne, kan bestå i:

a) at anmode om oplysninger og dokumentation om skibets ejer, dets registrering og forhold vedrørende rejsen samt om de ombordværendes identitet, nationalitet og andre relevante oplysninger om dem

b) at standse, borde og ransage skibet, dets ladning og de ombordværende samt at udspørge de ombordværende

c) at oplyse de ombordværende om, at de ikke har ret til at passere grænsen, og at personer, der styrer fartøjet, kan ifalde straf for at have fremmet rejsen

d) at beslaglægge skibet og pågribe ombordværende

e) at pålægge skibet at ændre kurs ud af eller mod et andet bestemmelsessted end territorialfarvandene eller den tilstødende zone, eskortere fartøjet eller sejle med i fartøjets nærhed, indtil skibet er på en sådan kurs

f) at føre skibet eller de ombordværende til et tredjeland eller på anden måde overdrage skibet eller de ombordværende til myndighederne i et tredjeland

g) at føre skibet eller de ombordværende til værtsmedlemsstaten eller til en anden medlemsstat, der deltager i operationen.«

27 Del II i bilaget til den anfægtede afgørelse har overskriften »Retningslinjer for eftersøgnings- og redningssituationer og for ilandsætning i forbindelse med operationer ved søgrænser, der samordnes af agenturet«.

28 Den nævnte del II bestemmer i punkt 1.1 bl.a., at medlemsstaterne »[efterkommer] forpligtelsen til at komme nødstedte personer til undsætning til søs«, og at »[d]eltagende enheder skal yde hjælp til ethvert fartøj og enhver person, der er i havsnød«. Punkt 1.2-1.5 i denne del omhandler vurderingen af situationen, fremsendelsen af denne vurdering og alle øvrige oplysninger til redningskoordinationscenteret samt iværksættelse af egnede eller nødvendige foranstaltninger til at varetage de pågældende personers sikkerhed. Ifølge punkt 1.6 i samme del II bør operationen under visse betingelser genoptages, jf. del I i bilaget til den anfægtede afgørelse.

29 Endvidere bestemmer del II i bilaget til den anfægtede afgørelse i punkt 2.1, første afsnit, første punktum, bl.a., at »[d]en operative plan bør præcisere, hvordan ilandsætning af de standsede eller reddede personer skal foregå i overensstemmelse med folkeretten og gældende bilaterale aftaler«. I henhold til første afsnit, andet punktum, »pålægger [denne operative plan] ikke medlemsstater, der ikke deltager i operationen, nogen forpligtelser«. Det fremgår af punkt 2.1, andet afsnit, at medmindre andet er præciseret i den operative plan, »bør ilandsætning i det tredjeland, som skibet, der medfører de pågældende, er afrejst fra, eller gennem hvis territorialfarvande eller eftersøgnings- og redningsområde skibet er rejst, prioriteres«.

II – Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen

30 Parlamentet har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede afgørelse annulleres.

— Den anfægtede afgørelses virkninger opretholdes, indtil en ny afgørelse er vedtaget.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

31 Rådet har nedlagt følgende påstande:

— Principalt, afvisning.

— Subsidiært, frifindelse.

— Parlamentet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

32 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 30. november 2010 har Kommissionen fået tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Rådets påstande og har i sit interventionsindlæg nedlagt påstand om frifindelse af Rådet, og om at Parlamentet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III – Om søgsmålet

A – *Formaliteten*

1. Parternes argumenter

33 Rådet har nedlagt principal påstand om afvisning af Parlamentets søgsmål. Ifølge Rådet har Parlamentet hverken retlig interesse eller kompetence til at anfægte den anfægtede afgørelse, idet det ikke har udøvet sin ret til at modsætte sig vedtagelsen af afgørelsen for tilsidesættelse af de grunde, der er opregnet i den anden »komitologi«-afgørelses artikel 5a, stk. 4, litra e). Såfremt Parlamentet var i tvivl om, hvorvidt den anfægtede afgørelse var lovlig, burde den have modsat sig afgørelsen i overensstemmelse med forskriftsproceduren med kontrol, og den nævnte afgørelse ville ikke kunne være vedtaget.

34 Situationen i det foreliggende tilfælde adskiller sig fra situationen i den sag, der gav anledning til dom af 12. juli 1979, Italien mod Rådet (sag C-166/78, Sml. s. 2575), hvori Domstolen fastslog, at et søgsmål, der var anlagt af en medlemsstat, som i Rådet havde stemt for den anfægtede retsakt, kunne antages til realitetsbehandling. Den kontrol, som Parlamentet udøver med henblik på at fastlægge, om en foreslået foranstaltning indebærer en overskridelse af de gennemførelsesbeføjelser, som er fastlagt i basisretsakten, er nemlig en formel processuel fase i proceduren til vedtagelse af den omhandlede retsakt og kræver ikke en politisk vurdering, men en prøvelse af, at betingelserne for lovligheden er opfyldt.

35 Parlamentet har gjort gældende, at det ikke behøver at godtgøre en retlig interesse i overensstemmelse med artikel 263, stk. 2, TEUF og med Domstolens praksis (jf. dom af 26.3.1987, sag 45/86, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1493, præmis 3). Såfremt det blev lagt til grund, at det var nødvendigt at godtgøre en sådan interesse, er det hævet over enhver tvivl, at der foreligger en sådan i det foreliggende tilfælde, eftersom Parlamentet anfægter lovligheden af en EU-retsakt, der har bindende virkninger, og Parlamentets beføjelser drages i tvivl ved vedtagelsen af en retsakt ved en gennemførelsesprocedure i stedet for en lovgivningsprocedure (dom af 18.6.1996, sag C-303/94, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 2943, præmis 19 og 20).

36 Parlamentets prøvelse af en foreslået gennemførelsesforanstaltning som den, der er fastsat i den anden »komitologi«-afgørelses artikel 5a, stk. 4, litra e), indebærer ikke en begrænsning af denne institutions ret til at anlægge et søgsmål med henblik på at opnå domstolsprøvelse af en sådan foranstaltning. Parlamentet har endvidere anført, at det ikke er forpligtet til at udøve sin vetoret, når det er i tvivl om lovligheden af en foreslået gennemførelsesforanstaltning.

2. Domstolens bemærkninger

37 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at medlemsstaternes, Parlamentets, Rådets og Kommissionens søgsmålskompetence, der er fastsat i artikel 263, stk. 2, TEUF, ikke er betinget af, at det godtgøres, at der foreligger en retlig interesse (jf. i denne retning dommen i sagen Italien mod Rådet, præmis 6, og i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 3, samt dom af 21.1.2003, sag C-378/00, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 937, præmis 28, af 1.10.2009, sag C-370/07, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 8917, præmis 16, og af 13.10.2011, forenede sager C-463/10 P og C-475/10 P, Deutsche Post og Tyskland mod KommissionenSml. I, s. 9639, præmis 36).

38 Det fremgår endvidere af Domstolens praksis, at udøvelsen af denne kompetence ikke afhænger af det standpunkt, som den institution eller medlemsstat, der har anlagt søgsmålet, indtog under proceduren til vedtagelse af den omhandlede retsakt (jf. i denne retning dommen i sagen Italien mod Rådet, præmis 6, og i sagen Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, præmis 28).

39 Den omstændighed, at Parlamentet i overensstemmelse med den anden »komitologi«-afgørelses artikel 5a, stk. 4, litra e), har haft mulighed for at modsætte sig vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, idet det træffer afgørelse med flertal blandt sine medlemmer, indebærer ikke, således som generaladvokaten har bemærket i punkt 20 og 22 i forslaget til afgørelse, at denne institution mister sin søgsmålskompetence.

40 Selv om forskriftsproceduren med kontrol i overensstemmelse med betragtning 7a til den anden »komitologi«-afgørelse tillader Parlamentet at foretage kontrol forud for vedtagelsen af en foranstaltning, kan denne kontrol ikke erstatte domstolsprøvelse. Den omstændighed, at Parlamentet ikke har modsat sig vedtagelsen af en retsakt under en sådan procedure, kan således ikke føre til afvisning af et annullationssøgsmål, der rejser tvivl om lovligheden af den således vedtagne retsakt.

41 Det følger af det anførte, at annullationssøgsmålet må fremmes til realitetsbehandling.

B – *Om realiteten*

1. Parternes argumenter

42 Parterne er nærmere bestemt uenige dels om principperne for gennemførelsesbeføjelser, dels om spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede afgørelse kan vedtages som gennemførelsesbeføjelser.

a) Vedrørende principperne for gennemførelsesbeføjelser

43 Parlamentet har anført, at forskriftsproceduren med kontrol kan have til formål at ændre eller ophæve ikke-væsentlige bestemmelser i en basisretsakt eller at supplere med nye ikke-væsentlige bestemmelser, men ikke at ændre væsentlige bestemmelser i en sådan retsakt. Enhver udøvelse af gennemførelsesbeføjelser skal ifølge Parlamentet overholde de væsentlige bestemmelser i indholdet af basisretsakten. Det er endvidere Parlamentets opfattelse, at Kommissionen ikke har beføjelse til at fastsætte regler om aktiviteter, der ikke er omfattet af basisretsaktens materielle anvendelsesområde.

44 Begrebet »væsentlige bestemmelser« omfatter ifølge Parlamentet navnlig de definitioner, der er indeholdt i en grundlæggende retsforskrift for at afgrænse dens materielle anvendelsesområde, og for at angive den sammenhæng, hvori denne lovgivning finder anvendelse, hvilken lovgivning kan suppleres med nye ikke-væsentlige bestemmelser. Med henblik på fastlæggelsen af grænserne for gennemførelsesbeføjelserne skal der ifølge Parlamentet særligt tages hensyn til de materielle grænser for disse beføjelser, der følger af de væsentlige bestemmelser i basisretsakten, samt til bestemmelserne i EF-traktaten og forpligtelsen til at respektere de grundlæggende rettigheder.

45 Rådet har derimod gjort gældende, at EU-lovgiver selv kan fastsætte grænserne for delegationen, definere de væsentlige formål med den grundlæggende retsforskrift og bestemme, hvilke væsentlige bestemmelser der ikke kan delegeres til Kommissionen. Omfanget af delegationen af gennemførelsesbeføjelser afhænger bl.a. af den skønsbeføjelse, som lovgiver har indrømmet Kommissionen, og Domstolen har i denne henseende tiltrådt, at denne institution kan delegeres gennemførelsesbeføjelser i vidt omfang.

46 Hvad angår begrebet »væsentlige bestemmelser« skal der ifølge Kommissionen tages udgangspunkt i Domstolens praksis, hvorefter disse bestemmelser er regler, som er af væsentlig betydning for det pågældende område (dom af 17.12.1970, sag 25/70, Köster og Berodt & Co., Sml. 1970, s. 259, org.ref.: Rec. s. 1161, præmis 6, og af 27.10.1992, sag C-240/90, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 5383, præmis 36). Anvendelsen af udtrykket »supplere med nye ikke-væsentlige bestemmelser« i den anden »komitologi«-afgørelses artikel 2, stk. 2, giver mulighed for, at Kommissionen tildeles kompetence til at konkretisere de væsentlige bestemmelser, som de medansvarlige for lovgivningen ikke har fastsat i detaljer. Den har kompetence til at supplere disse bestemmelser og regulere nye aktiviteter inden for det regulerede områdes anvendelsesområde og dets væsentlige regler.

b) Vedrørende den anfægtede afgørelse

47 Hvad angår den anfægtede afgørelse har Parlamentet ikke anfægtet formålene med denne afgørelse, men det er af den opfattelse, at afgørelsens indhold burde være vedtaget i henhold til en retsakt og ikke en gennemførelsesakt. Denne afgørelse overskrider grænserne for anvendelsesområdet for gennemførelsesbeføjelserne i Schengengrænsekodeksens artikel 12, stk. 5, idet den indfører nye væsentlige bestemmelser i denne kodeks og ændrer kodeksens væsentlige bestemmelser samt indholdet af Frontex-forordningen.

i) Om indførelsen af nye væsentlige bestemmelser i Schengengrænsekodeksen

48 Hvad angår indførelsen af nye væsentlige bestemmelser i Schengengrænsekodeksen har Parlamentet anført, at del I og II i bilaget til den anfægtede afgørelse fastsætter foranstaltninger, der ikke kan anses for omfattet af grænseovervågningens anvendelsesområde som defineret i denne kodeks eller for en ikke-væsentlig bestemmelse heri.

49 Del I, punkt 2.4, i dette bilag indeholder således i modsætning til Schengengrænsekodeksens artikel 12, stk. 5, og 17. betragtning hertil ikke enkle praktiske regler om grænseovervågning, men giver grænsevagterne meget omfattende beføjelser. Schengengrænsekodeksen indeholder ikke bestemmelser om foranstaltninger, der kan træffes mod personer eller skibe. Den anfægtede afgørelse fastsætter imidlertid vidtrækkende tvangsforanstaltninger, men sikrer ikke, at de personer, der standses på det åbne hav, kan gøre retten til asyl og de rettigheder, der er forbundet hermed, gældende, selv om en tilbagesendelse af de berørte personer til det land, de kommer fra, i henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 13 alene kan ske i forbindelse med en formel nægtelse af indrejse.

50 Endvidere er reglerne om aktiviteter som eftersøgning, redning og ilandsætning, der er opført i del II i bilaget til den anfægtede afgørelse, ifølge Parlamentet ikke omfattet af begrebet overvågning. Selv om denne del II i sin overskrift indeholder udtrykket »retningslinjer«, er den bindende og bestemt til at have retsvirkninger over for de medlemsstater, der deltager i en operation, som samordnes af agenturet, hvilket følger af såvel dens ordlyd som af den omstændighed, at den er indeholdt i en bindende retsakt, og at den er en del af den operative plan, der er fastsat i Frontex-forordningen. Den anfægtede afgørelse indeholder således væsentlige bestemmelser i Schengengrænsekodeksen og kan dermed ikke være genstand for en gennemførelsesforanstaltning.

51 Parlamentet har endvidere gjort gældende, at den anfægtede afgørelse overskrider grænserne for Schengengrænsekodeksens geografiske anvendelsesområde. I henhold til artikel 2, nr. 11), i denne kodeks er overvågningen begrænset til overvågning af grænserne på strækningerne mellem grænseovergangssteder og overvågning af grænseovergangssteder uden for den normale åbningstid, mens den anfægtede afgørelse i medfør af del I, punkt 2.5, i bilaget til afgørelsen finder anvendelse ikke blot på territorialfarvande, men også på den tilstødende zone og det åbne hav.

52 EU-lovgiver var ifølge Rådet af den opfattelse, at kontrol af grænserne udgør et væsentlig element for kontrollen af de ydre grænser, som EU-lovgiver har reguleret udtømmende. Hvad angår grænseovervågning har Rådet gjort gældende, at lovgiver derimod var af den opfattelse, at det var tilstrækkeligt at definere de generelle formål og grundmetoderne ved at tildele Kommissionen beføjelse til efter behov at vedtage supplerende foranstaltninger for overvågningen og vide gennemførelsesbeføjelser.

53 Rådet har anført, at de foranstaltninger, der er opregnet i punkt 2.4 i den nævnte del I, ikke er i strid med de formål med grænseovervågningen, der er defineret i Schengengrænsekodeksens artikel 12. De regler om samordning af overvågningsoperationer under fælles operationer, der er fastsat i punkt 2.5 i samme del I, har til formål at lette afviklingen af operationer. Argumentet om, at det geografiske anvendelsesområde for Schengengrænsekodeksen angiveligt er blevet udvidet, er ifølge Rådet ubegrundet, eftersom denne kodeks ikke definerer begrebet søgrænse, der skal forstås således, at det ligeledes dækker grænseovervågning i den tilstødende zone og det åbne hav.

54 Hvad angår del II i bilaget til den anfægtede afgørelse viser ikke blot ordlyden af syvende til niende betragtning til afgørelsen, men ligeledes den forskellige affattelse af overskriften på de to dele i dette bilag, og den måde som retningslinjerne er formuleret på, at ophavsmanden til denne afgørelse ikke havde til hensigt at gøre denne del retligt bindende. Ydelse af assistance til nødstedte skibe er ganske vist ikke en overvågningsforanstaltning i streng forstand. Når en sådan situation imidlertid opstår under en overvågningsoperation, der samordnes af agenturet, vil det være umuligt på forhånd at samordne, hvordan eftersøgningen og redningen blev udført af de forskellige deltagende medlemsstater. Under disse omstændigheder finder Rådet ikke, at den anfægtede afgørelse indfører nye bestemmelser i Schengengrænsekodeksen.

55 Det er Kommissionens opfattelse, at grænseovervågning er et væsentligt element i Schengengrænsekodeksen, men at de væsentlige regler på dette område befinder sig i Schengengrænsekodeksens artikel 12, der fastsætter bestemmelser vedrørende indholdet og formålet med overvågningen uden at have til formål at foretage en omfattende og udtømmende regulering af denne overvågning. Deltagerne i lovgivningsprocessen har tildelt Kommissionen kompetence til at supplere disse væsentlige bestemmelser. Kompetencen til at fastsætte bestemmelser om nye aktiviteter gør det muligt for Kommissionen at fastlægge indholdet af grænseovervågningen og definere, hvad denne aktivitet indebærer.

56 Kommissionen finder ikke, at den anfægtede afgørelse indfører nye væsentlige bestemmelser i Schengengrænsekodeksen. Overvågningen bør i betragtning af formålet hermed ikke blot omfatte afdækning af forsøg på ulovlig indrejse i Unionen, men også konkrete foranstaltninger, såsom standsning af skibe, som kan antages at ville forsøge at trænge ind i Unionen uden at underkaste sig grænsekontrol. Schengengrænsekodeksens artikel 12, stk. 4, angiver specifikt, at et af formålene med overvågningen er at pågribe personer. Med henblik på at fastlægge, om »eftersøgningen og redningen« er omfattet af begrebet overvågning, skal der tages hensyn til de faktiske omstændigheder, hvorunder forsøgene på ulovlig indrejse finder sted. I mange tilfælde vil overvågningsoperationen udløse en eftersøgningsoperation og en redningsoperation, uden at det er muligt at fastlægge en klar adskillelse mellem disse to operationstyper. Spørgsmålet, om retningslinjerne er bindende, opstår ikke, eftersom de foranstaltninger, som de fastsætter, er omfattet af begrebet overvågning.

ii) Om en ændring af Schengengrænsekodeksens væsentlige bestemmelser

57 Hvad angår ændringen af Schengengrænsekodeksens væsentlige bestemmelser har Parlamentet gjort gældende, at den anfægtede afgørelse ændrer denne kodeks' artikel 13. Da denne bestemmelse finder anvendelse på alle tilfælde af standsning, kan personer, der indrejser ulovligt i territorialfarvandet og den tilstødende zone, ikke udsendes eller opfordres til at udrejse, uden at der træffes en afgørelse efter denne artikel 13. Derimod giver del I, punkt 2.4, i bilaget til den anfægtede afgørelse grænsevagterne

bemyndigelse til at pålægge et skib at ændre kurs ud af eller mod et andet bestemmelsessted end territorialfarvandene, uden vedtagelse af en afgørelse som omhandlet i den nævnte artikel 13, og uden at de berørte personer har mulighed for at indgive en klage over nægtelsen af indrejse.

58 Rådet og Kommissionen har i denne forbindelse gjort gældende, at Schengengrænsekodeksens artikel 13 ikke finder anvendelse på grænseovervågningsaktiviteter, således at afgørelsen ikke kan ændre denne artikel.

iii) Om ændring af Frontex-forordningen

59 Hvad angår ændringen af Frontex-forordningen har Parlamentet gjort gældende, at Schengengrænsekodeksens artikel 12, stk. 5, ikke giver Kommissionen kompetence til at fastsætte regler, der ændrer de beføjelser og forpligtelser, der er fastsat ved Frontex-forordningen for operationer, der samordnes af agenturet. Den anfægtede afgørelse er hverken et passende juridisk instrument for at skabe forpligtelser vedrørende sådanne operationer eller for at ændre bestemmelser i Frontex-forordningen.

60 Det er imidlertid hensigten, at den nævnte afgørelse alene skal finde anvendelse i forbindelse med operationer, der samordnes af agenturet, og den er obligatorisk både for agenturet og for medlemsstaterne, eftersom dens bilag er del af den operative plan, der udarbejdes for hver operation, mens Frontex-forordningens artikel 8e fastlægger hovedelementerne i denne plan. Den omstændighed, at det gøres obligatorisk at indføje regler og retningslinjer, som er indeholdt i bilaget til den anfægtede afgørelse, i den operative plan, indebærer en betydelig ændring i listen over de bestemmelser, der er nødvendige for at gennemføre den nævnte plan, såsom grænsevagternes rolle, de deltagende enheder samt redningskoordinationscenteret.

61 Rådet har i denne henseende anført, at den anfægtede afgørelse ikke ændrer agenturets opgaver, selv om bilaget til denne afgørelse er del af den operative plan. De nærmere bestemmelser om grænseovervågning henhører under de bestemmelser, der er nødvendige for den operative plan, og som er opregnet i Frontex-forordningens artikel 8e. Selv om denne afgørelse tilføjer nye ikke-væsentlige bestemmelser til bestemmelserne i denne artikel 8e, medfører dette ikke, at denne forordning er ulovlig. Schengengrænsekodeksen og dens gennemførelsesforanstaltninger på den ene side og Frontex-forordningen på den anden side supplerer hinanden. De to basisretsakter er juridiske instrumenter, der har til formål at gennemføre politikken vedrørende grænsekontrol, som er defineret i artikel 77 TEUF, og samordningen med den ordning, der er indført ved Frontex-forordningen, er reguleret ved Schengengrænsekodeksen. Følgelig er de nye ikke-væsentlige bestemmelser, der er tilføjet ved den anfægtede afgørelse, forenelige med Frontex-forordningen og Schengengrænsekodeksen.

62 Ifølge Kommissionen påvirker den anfægtede afgørelse ikke Frontex-forordningens funktion. Kravet i denne afgørelses artikel 1, hvorefter de to dele i bilaget til afgørelsen skal være en del af den operative plan, er ikke bindende i forhold til agenturet, men for medlemsstaterne i deres egenskab af adressater for den nævnte afgørelse og ansvarlige for at sikre, at dette bilag integreres i denne plan. Under disse omstændigheder ændrer den anfægtede afgørelse ikke Frontex-forordningen.

2. Domstolens bemærkninger

63 Det må fastslås, at den i denne sag omhandlede bemyndigelsesbestemmelse, dvs. Schengengrænsekodeksens artikel 12, stk. 5, bestemmer, at der kan vedtages »yderligere foranstaltninger for overvågningen […], der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i [Schengengrænsekodeksen] ved at supplere den«. Denne bestemmelse læst i sammenhæng med Schengengrænsekodeksens artikel 33, stk. 2, henviser for så vidt angår den procedure, der skal følges, til den anden »komitologi«-afgørelse, der selv er baseret på artikel 202, tredje led, EF.

64 Det følger af fast retspraksis, at vedtagelsen af væsentlige regler på det pågældende område er forbeholdt EU-lovgiver (jf. i denne retning dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 36, samt dom af 14.10.1999, sag C-104/97 P, Atlanta mod Det Europæiske Fællesskab, Sml. I, s. 6983, præmis 76, og af 6.7.2000, sag C-356/97, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, Sml. I, s. 5461, præmis 21). De væsentlige regler på det omhandlede område skal vedtages i den grundlæggende retsforskrift og kan ikke gøres til genstand for en delegation (jf. i denne retning dom af 13.7.1995, sag C-156/93, Parlamentet mod Kommissionen, Sml. I, s. 2019, præmis 18, dommen i sagen Parlamentet mod Rådet, præmis 23, dom af 11.11.1999, sag C-48/98, Söhl & Söhlke, Sml. I, s. 7877, præmis 34, samt af 6.5.2008, sag C-133/06, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 3189, præmis 45).

65 Vedtagelse af bestemmelser, der kræver et politisk valg, som det hører under EU-lovgivers egen kompetence at træffe, kan således ikke gøres til genstand for en sådan delegation.

66 Det følger heraf, at gennemførelsesforanstaltninger hverken kan ændre væsentlige bestemmelser i den grundlæggende retsforskrift eller supplere denne med nye væsentlige bestemmelser.

67 Spørgsmålet om, hvilke bestemmelser på et område der skal kvalificeres som væsentlige, henhører i modsætning til det af Rådet og Kommissionen anførte ikke alene under EU-lovgivers bedømmelse, men skal baseres på objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol.

68 I denne henseende er det nødvendigt at tage det pågældende områdes kendetegn og særtræk i betragtning.

69 Hvad angår spørgsmålet, om Rådet var bemyndiget til at vedtage den anfægtede afgørelse som en foranstaltning til gennemførelse af Schengengrænsekodeksens artikel 12 vedrørende grænseovervågning på grundlag af denne artikels stk. 5, skal der indledningsvis foretages en bedømmelse af den nævnte artikels indhold.

70 Schengengrænsekodeksens artikel 12, stk. 1 og 4, bestemmer, at overvågningen har til formål at forhindre ulovlig grænsepassage, bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet samt at træffe foranstaltninger mod personer, som har passeret grænsen ulovligt, og at pågribe sådanne personer. Det fremgår endvidere af sjette betragtning til Schengengrænsekodeksen, at grænsekontrollen har til formål at bidrage »til at bekæmpe ulovlig indvandring og menneskehandel og forebygge enhver trussel mod medlemsstaternes indre sikkerhed, offentlige orden, offentlige sundhed og internationale forbindelser«.

71 Hvad angår grænseovervågningsoperationer indeholder Schengengrænsekodeksen i artikel 12, stk. 2-4, bestemmelser vedrørende visse aspekter ved overvågningsoperationer, hvilke bestemmelser er begrænset til en generel beskrivelse af grænsevagternes opgaver. Særligt bestemmer artikel 12, stk. 2, andet afsnit, at overvågningen »gennemføres på en sådan måde, at den forhindrer og afskrækker folk fra at omgå ind- og udrejsekontrollen ved grænseovergangsstederne«. Endvidere fastsætter artikel 12, stk. 3, i første punktum, at »[o]vervågningen mellem grænseovergangsstederne foretages af grænsevagter, hvis antal og metoder skal afpasses efter foreliggende eller forudsete risici og trusler«.

72 Hvad angår den berørte institutions bemyndigelse til at træffe gennemførelsesforanstaltninger vedrørende grænsekontrol bestemmer Schengengrænsekodeksens artikel 12, stk. 5, i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 64, at der kan vedtages »yderligere foranstaltninger for overvågningen […], der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i [Schengengrænsekodeksen] ved at supplere den«. Desuden fremgår det af 17. betragtning til Schengengrænsekodeksen og af fjerde betragtning til forordning nr. 296/2008, at delegationen af gennemførelsesbeføjelser alene omfatter visse detaljerede praktiske regler for grænsekontrol.

73 Selv om Schengengrænsekodeksen, der er den grundlæggende retsforskrift på området, således i artikel 12, stk. 4, angiver, at formålet med overvågningen er at pågribe personer, som passerer grænsen ulovligt, indeholder den imidlertid ikke regler om de foranstaltninger, som grænsevagterne har beføjelse til at træffe mod personer eller skibe ved pågribelsen eller derefter, såsom anvendelse af tvangsforanstaltninger, brug af magt eller anbringelse af de pågrebne personer et bestemt sted eller endog foranstaltninger vedrørende personer, der har været indblandet i menneskehandel.

74 Af denne grund fastsætter bilaget til den anfægtede afgørelse i punkt 2.4 i del I de foranstaltninger, som grænsevagterne kan træffe mod opdagede skibe og personerne om bord. I denne henseende tillader dette punkt 2.4, litra b), d), f) og g), standsning, bording, ransagning og beslaglæggelse af skibet, ransagning og pågribelse af de personer, der befinder sig om bord på skibet, samt at skibet eller disse personer føres til en tredjestat, og dermed at der træffes tvangsforanstaltninger over for personer og skibe, der kan være undergivet den stats suverænitet, hvis flag de fører.

75 Endvidere fastsætter det nævnte bilag i punkt 1.1 i del II bl.a. en forpligtelse for de enheder, der deltager i operationer ved de ydre søgrænser, der samordnes af agenturet, til at yde hjælp til ethvert fartøj eller enhver person, der er i havsnød. Samme del II fastsætter i punkt 2 regler vedrørende ilandsætning af de standsede eller reddede personer, hvorved punkt 2.1, andet afsnit, præciserer, at denne ilandsætning bør finde sted i det tredjeland, som skibet, der medfører de pågældende, er afrejst fra.

76 For det første kræver vedtagelsen af regler vedrørende overdragelse af de tvangsmidler til grænsevagterne, der er nævnt i de to foregående præmisser i denne dom, politiske valg, som det hører under EU-lovgivers egen kompetence at træffe, idet den indebærer en afbalancering af de forskellige omhandlede interesser på grundlag af en række vurderinger. Ud fra de politiske valg, som vedtagelsen af sådanne regler er baseret på, kan grænsevagternes beføjelser variere betydeligt, og udøvelsen af disse beføjelser kan være underlagt enten en godkendelse eller en forpligtelse eller et forbud, f.eks. i relation til anvendelse af tvangsforanstaltninger, brug af magt eller anbringelse af de pågrebne personer et bestemt sted. Hertil kommer, at når disse beføjelser vedrører foranstaltninger, der træffes mod skibe, kan udøvelsen af disse beføjelser på grundlag af deres omfang gribe ind i den stats suverænitet, hvis flag de berørte skibe fører. Vedtagelsen af sådanne regler udgør dermed en betydelig udvikling inden for Schengengrænsekodeksen.

77 For det andet skal det fremhæves, at de bestemmelser, der omhandler overdragelse af offentlige magtbeføjelser til grænsevagterne såsom dem, der overdrages i den anfægtede afgørelse, der omfatter standsning af pågrebne personer, beslaglæggelse af skibe og overførsel af de pågrebne personer til et bestemt sted, gør det muligt at foretage indgreb i de berørte personers grundlæggende rettigheder i et sådant omfang, at EU-lovgivers medvirken er påkrævet.

78 Vedtagelsen af sådanne bestemmelser som dem, der er fastsat i del I, punkt 2.4, og i del II, punkt 1.1 og 2.1, i bilaget til den anfægtede afgørelse, kræver, at der træffes politiske valg som omhandlet i de to foregående præmisser i denne dom, således at den overskrider rammen for supplerende foranstaltninger som omhandlet i Schengengrænsekodeksens artikel 12, stk. 5, og inden for rammerne af EU's institutionelle system henhører under EU-lovgivers ansvar.

79 Under disse omstændigheder må det fastslås, at del I og II i bilaget til den anfægtede afgørelse – således som generaladvokaten har bemærket i punkt 61 og 66 i forslaget til afgørelse – indeholder væsentlige bestemmelser vedrørende overvågning af de ydre søgrænser.

80 Den omstændighed alene, at del II i bilaget til den anfægtede afgørelse indeholder udtrykket »retningslinjer«, og at artikel 1, andet punktum, i denne afgørelse præciserer, at de regler og retningslinjer, der er indeholdt i den nævnte del II, er »ikke-bindende«, kan ikke skabe tvivl om, at der er tale om væsentlige regler.

81 Del II i dette bilag er således i overensstemmelse med denne afgørelses artikel 1, andet punktum, en del af den operative plan, der udarbejdes for hver operation, der samordnes af agenturet. I henhold til Frontex-forordningens artikel 8e fastsætter denne plan »de præcise betingelser for indsættelsen af holdene«, hvorved overvågningen af, at denne plan »gennemføres korrekt«, påhviler den koordinationsansvarlige i medfør af samme forordnings artikel 8g.

82 Da de betingelser, der er fastsat i denne plan, således skal overholdes, følger det nødvendigvis heraf, at de regler, der er indeholdt i del II, punkt 1.1 og 2.1, i bilaget til den anfægtede afgørelse, skal have bindende retsvirkninger.

83 Endelig bemærkes, at selv om den anfægtede afgørelse ligeledes måtte indeholde bestemmelser vedrørende praktiske regler om udøvelse af grænseovervågning, må det fastslås, at samtlige de regler, der er fastsat i henholdsvis del I og II i bilaget til denne afgørelse, er forbundne som følge af den omstændighed, at de omhandler afviklingen af en overvågningsoperation henholdsvis en redningsoperation.

84 Under disse omstændigheder skal den anfægtede afgørelse annulleres i sin helhed på grund af den omstændighed, at den indeholder væsentlige bestemmelser vedrørende overvågning af medlemsstaternes ydre søgrænser, der overskrider rammen for supplerende foranstaltninger som omhandlet i Schengengrænsekodeksens artikel 12, stk. 5, og fordi en sådan afgørelse udelukkende kunne vedtages af EU-lovgiver.

85 Det følger heraf, at det ikke er nødvendigt at tage stilling til Parlamentets argumenter om, at den anfægtede afgørelse ændrer væsentlige bestemmelser i Schengengrænsekodeksen samt i Frontex-forordningen.

IV – Om anmodningen om opretholdelse af den anfægtede afgørelses virkninger

86 Parlamentet har for det tilfælde, at Domstolen annullerer den anfægtede afgørelse, anmodet Domstolen om i medfør af artikel 264, stk. 2, TEUF at opretholde afgørelsens virkninger, indtil en ny afgørelse er vedtaget.

87 Ifølge Parlamentet er opretholdelsen af denne afgørelses virkninger nødvendig i betragtning af de foreslåede foranstaltningers betydning i forbindelse med Unionens politik vedrørende grænsekontroloperationer.

88 Det fremgår af artikel 264, stk. 2, TEUF, at Domstolen, dersom den skønner det nødvendigt, kan angive, hvilke af den annullerede retsakts virkninger der skal betragtes som bestående.

89 En annullation af den anfægtede afgørelse, uden at dens virkninger opretholdes midlertidigt, vil kunne skabe hindringer for afviklingen af igangværende eller fremtidige operationer, der samordnes af agenturet, og dermed for overvågningen af medlemsstaternes ydre søgrænser.

90 Under disse omstændigheder er der vigtige retssikkerhedsmæssige hensyn, der begrunder, at Domstolen udøver sin kompetence i henhold til artikel 264, stk. 2, TEUF. I det foreliggende tilfælde opretholdes virkningerne af den anfægtede afgørelse, indtil en ny lovgivning inden for en rimelig frist træder i kraft til erstatning af den anfægtede afgørelse, der annulleres med den foreliggende dom.

V – Sagens omkostninger

91 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, første afsnit, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Parlamentet har nedlagt påstand om, at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Rådet har tabt sagen, bør det pålægges Rådet at betale sagens omkostninger. Kommissionen, som er indtrådt i sagen til støtte for Rådets påstande, bærer i henhold til artikel 69, stk. 4, første afsnit, sine egne omkostninger.

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

1) Rådets afgørelse 2010/252/EU af 26. april 2010 om supplering af Schengengrænsekodeksen for så vidt angår overvågning af de ydre søgrænser inden for rammerne af det operative samarbejde, der samordnes af Det Europæiske Agentur for Forvaltning af Det Operative Samarbejde ved EU-medlemsstaternes Ydre Grænser, annulleres.

2) Virkningerne af afgørelse 2010/252 opretholdes, indtil en ny lovgivning inden for en rimelig frist træder i kraft.

3) Rådet for Den Europæiske Union betaler sagens omkostninger.

4) Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger.

Underskrifter