ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

5 september 2012*

„Schengengrenscode — Besluit 2010/252/EU — Bewaking van maritieme buitengrenzen — Invoering van aanvullende bepalingen betreffende grensbewaking — Uitvoeringsbevoegdheden van Commissie — Omvang — Beroep tot nietigverklaring”

In zaak C-355/10,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU, ingesteld op 12 juli 2010,

Europees Parlement, vertegenwoordigd door M. Dean, A. Auersperger Matić en K. Bradley als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoeker,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door Z. Kupčová en R. Szostak als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door:

Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. O'Reilly en M. Wilderspin als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënte,

wijst HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot en A. Prechal, kamerpresidenten, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, E. Juhász, G. Arestis, T. von Danwitz (rapporteur), M. Berger en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,

griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 25 januari 2012,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 april 2012,

het navolgende

* Procestaal: Engels.

Arrest

1 Het Europees Parlement verzoekt om nietigverklaring van besluit 2010/252/EU van de Raad van 26 april 2010 houdende aanvulling van de Schengengrenscode op het gebied van de bewaking van de maritieme buitengrenzen in het kader van de operationele samenwerking die wordt gecoördineerd door het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (PB L 111, blz. 20; hierna: „bestreden besluit").

2 Ter onderbouwing van zijn beroep betoogt het Parlement met name dat dit besluit de grenzen overschrijdt van de uitvoeringsbevoegdheden die zijn neergelegd in artikel 12, lid 5, van verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) (PB L 105, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 296/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 (PB L 97, blz. 60; hierna: „SGC"). Volgens het Parlement had het bestreden besluit moeten worden aangenomen volgens de gewone wetgevingsprocedure en niet via de op voormeld artikel 12, lid 5, gebaseerde comitologieprocedure.

I – Rechtskader

A – *Besluit 1999/468/EG*

3 Op basis van artikel 202 EG is besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PB L 184, blz. 23), zoals gewijzigd bij besluit 2006/512/EG van de Raad van 17 juli 2006 (PB L 200, blz. 11; hierna: „tweede comitologiebesluit"), vastgesteld.

4 Wat de regelgevingsprocedure met toetsing betreft, heet het in punt 7 bis van de considerans van het tweede comitologiebesluit:

„Van de regelgevingsprocedure met toetsing moet gebruik worden gemaakt voor maatregelen van algemene strekking tot wijziging van niet-essentiële onderdelen van een volgens de procedure van artikel 251 van het [EG-]Verdrag aangenomen besluit, ook wanneer de wijziging behelst dat sommige van deze niet-essentiële onderdelen worden geschrapt of dat het besluit wordt aangevuld met nieuwe niet-essentiële onderdelen. Deze procedure moet de twee takken van de wetgevingsautoriteit in staat stellen een toetsing te verrichten voordat de maatregelen in kwestie worden aangenomen. De essentiële onderdelen van een wetgevingsbesluit kunnen alleen door de wetgever worden gewijzigd, op basis van het Verdrag."

5 Artikel 2, lid 2, van het tweede comitologiebesluit luidt:

„Wanneer in een volgens de procedure van artikel 251 van het Verdrag aangenomen basisbesluit is bepaald dat maatregelen van algemene strekking worden aangenomen tot wijziging van niet-essentiële onderdelen van dat besluit, ook indien de wijziging behelst dat sommige van deze niet-essentiële onderdelen worden geschrapt of dat het besluit wordt aangevuld met nieuwe niet-essentiële onderdelen, worden de maatregelen vastgesteld volgens de regelgevingsprocedure met toetsing."

6 Het verloop van de regelgevingsprocedure met toetsing is beschreven in artikel 5 bis van het tweede comitologiebesluit. Bij die procedure is ook een regelgevend comité met toetsing betrokken, dat bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en wordt voorgezeten door de vertegenwoordiger van de Europese Commissie (hierna: „comité"), dat advies uitbrengt over ontwerpen van te nemen

maatregelen. De procedure verloopt anders ingeval de beoogde maatregelen in overeenstemming zijn met het advies van dit comité dan ingeval zij niet in overeenstemming zijn met dat advies of geen advies is uitgebracht.

7 Wanneer de beoogde maatregelen niet in overeenstemming zijn met het advies van het comité of geen advies is uitgebracht, is volgens artikel 5 bis, lid 4, van het tweede comitologiebesluit de volgende procedure van toepassing:

„a) de Commissie dient onverwijld bij de Raad een voorstel betreffende de te nemen maatregelen in en zendt het tegelijkertijd toe aan het Europees Parlement;

b) de Raad neemt binnen twee maanden na de datum van verwijzing naar de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een besluit over dat voorstel;

c) indien de Raad binnen deze termijn met gekwalificeerde meerderheid van stemmen bezwaar maakt tegen de voorgestelde maatregelen, worden deze maatregelen niet vastgesteld. De Commissie kan de Raad dan een gewijzigd voorstel of een wetgevingsvoorstel op basis van het Verdrag voorleggen;

d) indien de Raad overweegt de voorgestelde maatregelen aan te nemen, legt hij deze maatregelen onverwijld voor aan het Europees Parlement. Indien de Raad niet binnen de eerder genoemde termijn van twee maanden een besluit neemt, legt de Commissie de maatregelen onverwijld voor aan het Europees Parlement;

e) het Europees Parlement kan met de meerderheid van zijn leden binnen vier maanden vanaf de toezending van het voorstel overeenkomstig punt a) bezwaar maken tegen de aanneming van de maatregelen in kwestie, en daarbij als argument naar voren brengen dat de voorgestelde maatregelen de uitvoeringsbevoegdheden waarin het basisbesluit voorziet, overschrijden, of niet verenigbaar zijn met het doel of de inhoud van het basisbesluit of niet stroken met het subsidiariteits- of het evenredigheidsbeginsel;

f) indien het Europees Parlement binnen deze termijn bezwaar maakt tegen de voorgestelde maatregelen, worden deze maatregelen niet vastgesteld. De Commissie kan dan aan het comité een gewijzigd ontwerp van maatregelen voorleggen of een wetgevingsvoorstel op basis van het Verdrag indienen;

g) indien het Europees Parlement na afloop van de eerder genoemde termijn geen bezwaar heeft gemaakt tegen de voorgestelde maatregelen, worden deze maatregelen door de Raad of de Commissie, al naargelang het geval, vastgesteld."

B – *Schengengrenscode*

8 Blijkens artikel 1, tweede alinea, SGC stelt deze code de voorschriften vast die van toepassing zijn op het grenstoezicht ten aanzien van personen die de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie overschrijden.

9 Het grenstoezicht beoogt volgens punt 6 van de considerans van de SGC te „helpen de illegale immigratie en mensenhandel te bestrijden en bedreigingen van de binnenlandse veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid en de internationale betrekkingen van de lidstaten te voorkomen".

10 In punt 17 van de considerans van de SGC heet het dat „[e]r moet worden gezorgd voor een procedure die de Commissie in staat stelt bepaalde gedetailleerde praktische regels voor het grenstoezicht aan te passen. In dat geval moeten de voor de uitvoering van [de SGC] noodzakelijke maatregelen worden vastgesteld overeenkomstig besluit 1999/468/EG [...]".

11 Volgens de definitie in artikel 2, punt 9, SGC bestaat het „grenstoezicht" in controle en bewaking van de grens en omvat het „de overeenkomstig en voor het doel van [de SGC] aan een grens uitgevoerde activiteit die uitsluitend wegens de voorgenomen of daadwerkelijke grensoverschrijding en dus niet om andere redenen wordt verricht".

12 Grensbewaking wordt in artikel 2, punt 11, SGC gedefinieerd als „de bewaking van de grenzen buiten de grensdoorlaatposten en de bewaking van de grensdoorlaatposten buiten de vastgestelde openingstijden om te voorkomen dat personen zich aan de grenscontroles onttrekken".

13 De artikelen 6 tot en met 11 SGC bevatten voorschriften over de grenscontroles aan de buitengrenzen.

14 Met betrekking tot de grensbewaking bepaalt artikel 12 SGC:

„1. De bewaking aan de buitengrenzen is vooral bedoeld om onrechtmatige grensoverschrijding te voorkomen, grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden en de toepassing of het nemen van maatregelen tegen illegaal binnengekomen personen mogelijk te maken.

2. De grenswachters zetten vaste of mobiele eenheden in voor de bewaking van de buitengrens.

De bewaking wordt op zodanige wijze uitgeoefend dat ontwijking van de controles aan de grensdoorlaatposten wordt voorkomen en ontmoedigd.

3. De bewaking tussen de grensdoorlaatposten wordt verricht door grenswachters waarvan het aantal en de methoden op de bestaande of voorziene gevaren en bedreigingen zijn toegesneden. Zij gaat gepaard met veelvuldige, niet te voorziene wijzigingen van de bewakingsroosters, zodat onrechtmatige grensoverschrijding steeds een risico inhoudt te worden ontdekt.

4. De bewaking geschiedt door vaste of mobiele eenheden, die patrouilles verrichten of zich aan onderkende of vermeende zwakke plekken posteren, teneinde tegen illegale grensoverschrijding op te treden. De bewaking kan eveneens met technische, inclusief elektronische, middelen geschieden.

5. Er kunnen aanvullende maatregelen inzake de bewaking worden vastgesteld. Deze maatregelen, die niet-essentiële onderdelen van deze richtlijn beogen te wijzigen door haar aan te vullen, worden vastgesteld volgens de in artikel 33, lid 2, bedoelde regelgevingsprocedure met toetsing."

15 Onderdanen van derde landen wordt de toegang tot het grondgebied van de lidstaten geweigerd in een met redenen omklede beslissing die krachtens artikel 13, lid 2, SGC wordt meegedeeld door middel van het standaardformulier in bijlage V, deel B, bij deze code.

16 Artikel 33, lid 2, SGC luidt:

„Wanneer naar dit lid wordt verwezen, zijn artikel 5 bis, leden 1 tot en met 4, en artikel 7 van besluit 1999/468/EG van toepassing, met inachtneming van artikel 8 van dat besluit."

C – *Verordening (EG) nr. 2007/2004*

17 Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad van 26 oktober 2004 tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (PB L 349, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 863/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 (PB L 199, blz. 30; hierna: „Frontex-verordening"), bepaalt met name welke taken dit Europees agentschap (hierna: „agentschap") verricht.

18 Volgens artikel 2, punt 1, van de Frontex-verordening heeft het agentschap in het bijzonder de volgende taken:

„a) de operationele samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van het beheer van de buitengrenzen coördineren;

[...]

e) de lidstaten bijstaan in omstandigheden die extra technische en operationele bijstand aan de buitengrenzen vergen;

[...]

g) snelle-grensinterventieteams inzetten in lidstaten [...]".

19 Indien de uitvoerend directeur van het agentschap op verzoek van een lidstaat beslist om een of meer snelle-grensinterventieteams in te zetten aan de buitengrenzen van deze lidstaat, stellen het agentschap en de verzoekende lidstaat krachtens artikel 8 quinquies, lid 5, van die verordening een operationeel plan op.

20 Artikel 8 sexies van de Frontex-verordening, met als opschrift „Operationeel plan", luidt:

„1. De uitvoerend directeur en de verzoekende lidstaat komen tot overeenstemming over een operationeel plan waarin de precieze voorwaarden voor het inzetten van de teams worden opgenomen. Het operationele plan bevat de volgende gegevens:

a) beschrijving van de situatie met modus operandi en de doelstellingen van de inzet, inclusief het operationele doel;

b) de te verwachten duur van de inzet van de teams;

c) het geografische verantwoordelijkheidsgebied in de verzoekende lidstaat waar de teams zullen worden ingezet;

d) beschrijving van taken en speciale instructies voor de leden van de teams, onder meer over de vraag welke gegevensbanken in de ontvangende lidstaat door de teamleden mogen worden geraadpleegd en welke dienstwapens, munitie en uitrusting zij daar mogen hebben;

e) de samenstelling van de teams;

f) de naam en rang van de grenswachters van de ontvangende lidstaat die verantwoordelijk zijn voor de samenwerking met de teams, in het bijzonder de grenswachters die tijdens de duur van de inzet het bevel voeren over de teams, alsook de plaats van de teams in de bevelstructuur;

g) de technische uitrusting voor de teams overeenkomstig artikel 8.

2. Voor wijzigingen of aanpassingen van het operationele plan is de instemming van de uitvoerend directeur van het agentschap en de verzoekende lidstaat vereist. Het agentschap dient onmiddellijk een kopie van het gewijzigde of aangepaste operationele plan toe te zenden aan de deelnemende lidstaten."

21 Met betrekking tot de uitvoering van het operationele plan bepaalt artikel 8 octies, lid 2, van de Frontex-verordening:

„De coördinerend functionaris treedt namens het agentschap op inzake alle aspecten van de inzet van de teams. De coördinerend functionaris heeft met name tot taak:

[...]

c) toe te zien op de correcte uitvoering van het operationele plan;

[...]”

D – *Bestreden besluit*

22 Het bestreden besluit is vastgesteld op basis van artikel 12, lid 5, SGC in het kader van de regelgevingsprocedure met toetsing als bedoeld in artikel 5 bis van het tweede comitologiebesluit. Aangezien het comité geen advies heeft uitgebracht over het oorspronkelijke voorstel van de Commissie, heeft de Commissie overeenkomstig artikel 5 bis, lid 4, bij de Raad een voorstel ingediend over de te nemen maatregelen en dit voorstel aan het Parlement toegezonden. Aangezien het Parlement geen bezwaar heeft gemaakt tegen dit voorstel, heeft de Raad het bestreden besluit vastgesteld.

23 In punt 9 van de considerans van het bestreden besluit heet het:

„Ter verbetering, in dergelijke situaties, van de coördinatie tussen de lidstaten die deelnemen aan de operatie en om de uitvoering van die operaties te vergemakkelijken moeten in dit besluit niet-bindende richtsnoeren worden opgenomen. Dit besluit doet geen afbreuk aan de taken van opsporings- en reddingsautoriteiten, onder meer om ervoor te zorgen dat de coördinatie en de samenwerking zodanig verlopen dat de geredde personen naar een veilige plaats kunnen worden gebracht.”

24 Artikel 1 van het bestreden besluit luidt:

„Voor de bewaking van de maritieme buitengrenzen in het kader van de operationele samenwerking tussen lidstaten die wordt gecoördineerd door het [agentschap] gelden de voorschriften van deel I van de bijlage. Deze voorschriften en de niet-bindende richtsnoeren van deel II van de bijlage vormen een onderdeel van het operationele plan dat voor elke door het agentschap gecoördineerde operatie wordt opgesteld.”

25 Deel I van de bijlage bij het bestreden besluit bevat in punt 1 de algemene beginselen betreffende de door het agentschap gecoördineerde zeegrensoperaties en in punt 2 voorschriften met concrete maatregelen die bij dergelijke operaties worden genomen. De punten 2.1 tot en met 2.3 van deel I bepalen de handelwijze die moet worden gevolgd voor de benadering en de bewaking van de opgespoorde schepen alsook de mededeling aan de bevoegde instanties van de gegevens over die schepen. Punt 2.4 van deel I betreft de maatregelen die moeten worden genomen tegen de opgespoorde schepen en de personen aan boord, en punt 2.5 bepaalt de voorwaarden waaronder die maatregelen kunnen worden uitgevoerd. Die voorwaarden verschillen naargelang de maatregelen moeten worden genomen in territoriale wateren en de aansluitende zone dan wel in volle zee.

26 Wat de maatregelen betreft die worden genomen tegen de opgespoorde schepen of de personen aan boord, bepaalt punt 2.4 van deel I:

„Tijdens de bewakingsoperatie kunnen tegen schepen of andere zeevaartuigen ten aanzien waarvan er redelijke gronden bestaan om aan te nemen dat zij personen vervoeren die de controles aan de grensdoorlaatposten willen omzeilen, onder meer de volgende maatregelen worden genomen:

a) het vragen om informatie en documenten betreffende eigendom, registratie en elementen inzake de reis en betreffende de identiteit, de nationaliteit en andere relevante gegevens van personen aan boord;

b) het stoppen, het aan boord gaan en het doorzoeken van het schip, zijn lading en de personen aan boord, en het ondervragen van personen aan boord;

c) de mededeling aan personen aan boord dat zij de grens niet mogen overschrijden en dat de commandanten van het vaartuig boetes kunnen oplopen omdat zij de reis faciliteren;

d) inbeslagname van het schip en aanhouding van personen aan boord;

e) bevelen dat het schip zijn koers wijzigt met het oog op het verlaten of het niet binnenvaren van de territoriale wateren of de aansluitende zone, het schip begeleiden of in de buurt ervan blijven totdat het deze koers volgt;

f) het schip of personen aan boord naar een derde land brengen of het schip of personen aan boord op een andere wijze aan de autoriteiten van een derde land overdragen;

g) het schip of personen aan boord naar de ontvangende lidstaat brengen of naar een andere lidstaat die aan de operatie deelneemt."

27 Deel II van de bijlage bij het bestreden besluit heeft als opschrift „Richtsnoeren voor opsporings-, reddings- en ontschepingssituaties bij door het agentschap gecoördineerde zeegrensoperaties".

28 Punt 1.1 van deel II bepaalt met name dat de lidstaten „de verplichting om bijstand te verlenen aan personen in nood op zee [naleven]" en dat „[d]e deelnemende eenheden [...] bijstand [verlenen] aan alle schepen of personen die in nood zijn op zee". De punten 1.2 tot en met 1.5 van dit deel betreffen de beoordeling van de situatie, de mededeling van deze beoordeling en van andere informatie aan het reddingscoördinatiecentrum en de vaststelling van passende of noodzakelijke maatregelen om de veiligheid van de betrokken personen te waarborgen. Volgens punt 1.6 van deel II wordt de operatie onder bepaalde voorwaarden hervat overeenkomstig deel I van de bijlage bij het bestreden besluit.

29 Voorts bepaalt deel II van de bijlage bij het bestreden besluit in punt 2.1, eerste alinea, eerste volzin, in het bijzonder dat „[i]n het operationele plan [...] de nadere voorschriften [worden] opgenomen met betrekking tot de ontscheping van onderschepte of geredde personen, conform het internationale recht en alle toepasselijke bilaterale overeenkomsten". Luidens de tweede volzin van die alinea mag het operationele plan „niet tot gevolg hebben dat verplichtingen worden opgelegd aan lidstaten die niet deelnemen aan de operatie". In punt 2.1, tweede alinea, heet het dat tenzij anders aangegeven in het operationele plan „voorrang [moet] worden gegeven aan ontscheping in het derde land dat het schip dat de betrokkenen vervoert, heeft verlaten of waarvan het de territoriale wateren of het opsporings- en reddingsgebied heeft doorreisd".

II – Conclusies van partijen en procesverloop voor het Hof

30 Het Parlement verzoekt het Hof:

— het bestreden besluit nietig te verklaren;

— te gelasten dat de gevolgen van het bestreden besluit worden gehandhaafd totdat het is vervangen, en

— de Raad te verwijzen in de kosten.

31 De Raad verzoekt het Hof:

— primair, het beroep van het Parlement niet-ontvankelijk te verklaren;

— subsidiair, het beroep ongegrond te verklaren, en

— het Parlement te verwijzen in de kosten.

32 Bij beschikking van de president van het Hof van 30 november 2010 is de Commissie toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad, en in haar memorie in interventie verzoekt zij het Hof het beroep van het Parlement te verwerpen en het Parlement te verwijzen in de kosten.

III – Beroep

A – *Ontvankelijkheid van het beroep*

1. Argumenten van partijen

33 De Raad voert primair aan dat het beroep van het Parlement niet-ontvankelijk is. Het Parlement heeft geen procesbelang en evenmin het recht om op te komen tegen het bestreden besluit, aangezien het geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht om tegen de vaststelling van dit besluit bezwaar te maken op de in artikel 5 bis, lid 4, sub e, van het tweede comitologiebesluit genoemde gronden. Indien het Parlement twijfels had over de wettigheid van het bestreden besluit, had het daartegen bezwaar moeten maken volgens de regelgevingsprocedure met toetsing, in welk geval dit besluit niet had kunnen worden vastgesteld.

34 De in casu aan de orde zijnde situatie is anders dan die in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van 12 juli 1979, Italië/Raad (C-166/78, Jurispr. blz. 2575), waarin het Hof een beroep van een lidstaat die binnen de Raad vóór de bestreden handeling had gestemd, ontvankelijk heeft verklaard. De toetsing die het Parlement verricht om uit te maken of een voorgestelde maatregel de bij het basisbesluit verleende uitvoeringsbevoegdheden overschrijdt, is een formele procedurestap bij de vaststelling van de betrokken handeling en vereist geen politieke beoordeling maar wel een toetsing van de naleving van de wettigheidsvoorwaarden.

35 Het Parlement stelt dat het geen procesbelang hoeft aan te tonen, ingevolge artikel 263, tweede alinea, VWEU en de rechtspraak van het Hof (zie arrest van 26 maart 1987, Commissie/Raad, 45/86, Jurispr. blz. 1493, punt 3). Gesteld dat dit bewijs vereist is, staat het vast dat er in casu een procesbelang bestaat, aangezien de wettigheid wordt bestreden van een bindende handeling van de Unie en de prerogatieven van het Parlement ter discussie worden gesteld door de vaststelling van een rechtshandeling in het kader van een uitvoeringsprocedure in plaats van een wetgevingsprocedure (arrest van 18 juni 1996, Parlement/Raad, C-303/94, Jurispr. blz. I-2943, punten 19 en 20).

36 De in artikel 5 bis, lid 4, sub e, van het tweede comitologiebesluit bedoelde toetsing door het Parlement van een voorgestelde uitvoeringsmaatregel heeft niet tot gevolg dat het recht van deze instelling om de rechterlijke toetsing van een dergelijke maatregel te vorderen wordt beperkt. Bovendien is het Parlement niet verplicht zijn vetorecht te gebruiken wanneer het twijfelt aan de wettigheid van een voorgestelde uitvoeringsmaatregel.

2. Beoordeling door het Hof

37 Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan het in artikel 263, lid 2, VWEU bedoelde beroepsrecht van de lidstaten, het Parlement, de Raad en de Commissie worden uitgeoefend zonder dat een procesbelang behoeft te worden aangetoond (zie in die zin reeds aangehaalde arresten Italië/Raad, punt 6, en Commissie/Raad, punt 3; arresten van 21 januari 2003, Commissie/Parlement en Raad, C-378/00, Jurispr. blz. I-937, punt 28; 1 oktober 2009, Commissie/Raad, C-370/07, Jurispr. blz. I-8917, punt 16, en 13 oktober 2011, Deutsche Post en Duitsland/Commissie, C-463/10 P en C-475/10 P, Jurispr. blz. I-9639, punt 36).

38 Bovendien blijkt ook uit de rechtspraak van het Hof dat de uitoefening van dit recht niet afhangt van het standpunt dat de instelling of de lidstaat die het beroep instelt, bij de procedure tot vaststelling van de betrokken handeling heeft ingenomen (zie in die zin reeds aangehaalde arresten Italië/Raad, punt 6, en Commissie/Parlement en Raad, punt 28).

39 Dat het Parlement overeenkomstig artikel 5 bis, lid 4, sub e, van het tweede comitologiebesluit de mogelijkheid heeft gehad om met de meerderheid van zijn leden bezwaar te maken tegen de vaststelling van het bestreden besluit, betekent niet dat deze instelling haar beroepsrecht verliest, zoals de advocaat-generaal in de punten 20 en 22 van zijn conclusie heeft opgemerkt.

40 Via de regelgevingsprocedure met toetsing kan het Parlement overeenkomstig punt 7 bis van de considerans van het tweede comitologiebesluit weliswaar een toetsing verrichten voordat een maatregel wordt vastgesteld, maar dit kan niet in de plaats komen van een rechterlijke toetsing. Dat het Parlement in het kader van een dergelijke procedure geen bezwaar heeft gemaakt tegen de vaststelling van een handeling, kan dus niet tot gevolg hebben dat een beroep tot nietigverklaring waarmee de wettigheid van de vastgestelde handeling ter discussie wordt gesteld, niet-ontvankelijk is.

41 Het beroep tot nietigverklaring is bijgevolg ontvankelijk.

B – *Ten gronde*

1. Argumenten van partijen

42 Partijen zijn het in wezen oneens over de beginselen inzake de uitvoeringsbevoegdheden en over de vraag of het bestreden besluit kon worden vastgesteld op basis van de uitvoeringsbevoegdheden.

a) Beginselen inzake de uitvoeringsbevoegdheden

43 Het Parlement betoogt dat de regelgevingsprocedure met toetsing de wijziging of schrapping van niet-essentiële onderdelen van een basisbesluit of de toevoeging van nieuwe niet-essentiële onderdelen kan betreffen, maar niet de wijziging van de essentiële onderdelen van een basisbesluit. Bij de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheid mag niet worden geraakt aan de essentiële onderdelen van de inhoud van het basisbesluit. Bovendien mag de Commissie geen activiteiten reglementeren die niet binnen de materiële werkingssfeer van het wetgevend basisbesluit vallen.

44 Het begrip „essentiële onderdelen” omvat volgens het Parlement in het bijzonder de definities die in een basisregeling worden gegeven om de materiële werkingssfeer van deze regeling af te bakenen en stelt het kader vast waarbinnen deze regeling van toepassing is; de basisregeling kan worden aangevuld door toevoeging van nieuwe niet-essentiële onderdelen. Om de grenzen van de uitvoeringsbevoegdheden vast te stellen, moet met name rekening worden gehouden met de materiële beperkingen van deze bevoegdheden die voortvloeien uit de essentiële onderdelen van het basisbesluit, met de bepalingen van het EG-Verdrag en met de verplichting om de grondrechten te eerbiedigen.

45 De Raad betoogt daarentegen dat de Uniewetgever zelf de grenzen van de delegatie kan vaststellen, de essentiële doelstellingen van de basisregeling kan bepalen en kan beslissen welke essentiële onderdelen niet aan de Commissie kunnen worden gedelegeerd. De omvang van de delegatie van de uitvoeringsbevoegdheden hangt met name af van de beoordelingsbevoegdheid die de wetgever de Commissie verleent en in dit verband heeft het Hof erkend dat een ruime delegatie van de uitvoeringsbevoegdheden aan deze instelling mogelijk is.

46 Volgens de Commissie moet voor het begrip „essentiële onderdelen" worden uitgegaan van de rechtspraak van het Hof, volgens welke die onderdelen de voorschriften zijn die van wezenlijk belang zijn voor de beschouwde materie (arresten van 17 december 1970, Köster, 25/70, Jurispr. blz. 1161, punt 6, en 27 oktober 1992, Duitsland/Commissie, C-240/90, Jurispr. blz. I-5383, punt 36). Doordat in artikel 2, lid 2, van het tweede comitologiebesluit de formulering „aangevuld met nieuwe niet-essentiële onderdelen" wordt gebruikt, kan aan de Commissie de bevoegdheid worden verleend om de essentiële onderdelen in te vullen die de medewetgevers niet gedetailleerd hebben uitgewerkt. De Commissie mag die onderdelen aanvullen en nieuwe activiteiten reglementeren die binnen de werkingssfeer van de geregelde materie en de essentiële voorschriften ervan vallen.

b) Bestreden besluit

47 Wat het bestreden besluit betreft, betwist het Parlement de doelstellingen ervan niet, maar is het van mening dat de inhoud ervan had moeten worden vastgesteld bij een wetgevend besluit en niet bij een uitvoeringsbesluit. Dat besluit valt buiten de werkingssfeer van de in artikel 12, lid 5, SGC bedoelde uitvoeringsbevoegdheden omdat het nieuwe essentiële onderdelen invoert in die code en essentiële onderdelen van die code en de inhoud van de Frontex-verordening wijzigt.

i) Invoering van nieuwe essentiële onderdelen in de Schengengrenscode

48 Wat de invoering van nieuwe essentiële onderdelen in de Schengengrenscode betreft, voert het Parlement aan dat de delen I en II van de bijlage bij het bestreden besluit maatregelen bevatten die niet kunnen worden geacht binnen de werkingssfeer van de grensbewaking als omschreven in die code te vallen en niet kunnen worden beschouwd als een niet-essentieel onderdeel van die code.

49 Anders dan artikel 12, lid 5, SGC en punt 17 van de considerans van die code, bevat deel I, punt 2.4, van die bijlage niet alleen gedetailleerde praktische regels voor de grensbewaking, maar verleent het de grenswachters zeer ruime bevoegdheden. De Schengengrenscode bepaalt niet welke maatregelen kunnen worden genomen tegen personen of schepen. Het bestreden besluit voorziet in ingrijpende dwangmaatregelen, maar garandeert niet dat in volle zee onderschepte personen beroep kunnen doen op het asielrecht en de daarmee verbonden rechten, terwijl artikel 13 SGC bepaalt dat de terugkeer van de betrokkenen naar het land waarvan zij afkomstig zijn, uitsluitend mogelijk is in het kader van een formele weigering van toegang.

50 Bovendien vallen de voorschriften inzake activiteiten zoals opsporing, redding en ontscheping, die zijn opgenomen in deel II van de bijlage bij het bestreden besluit, volgens het Parlement niet onder het begrip bewaking. Hoewel deel II in het opschrift het woord „richtsnoeren" bevat, is het bindend en bestemd om rechtsgevolgen te sorteren jegens de lidstaten die deelnemen aan een door het agentschap gecoördineerde operatie, rekening houdend met zowel de bewoordingen ervan als het feit dat het is opgenomen in een juridisch bindend besluit en een onderdeel vormt van het operationele plan waarin de Frontex-verordening voorziet. Het bestreden besluit bevat zo essentiële onderdelen van de Schengengrenscode en kon dus niet het voorwerp zijn van een uitvoeringsmaatregel.

51 Daarenboven betoogt het Parlement dat het bestreden besluit buiten de territoriale werkingssfeer van de Schengengrenscode valt. Overeenkomstig artikel 2, punt 11, van die code is de bewaking beperkt tot de bewaking van de grenzen tussen de grensdoorlaatposten en de bewaking van de grensdoorlaatposten buiten de vastgestelde openingstijden, terwijl dat besluit krachtens deel I, punt 2.5, van de bijlage erbij niet alleen van toepassing is op de territoriale wateren, maar ook op de aansluitende zones en op de volle zee.

52 Volgens de Raad was de Uniewetgever van mening dat de grenscontroles het essentiële onderdeel vormen van het toezicht aan de buitengrenzen dat hij uitputtend heeft geregeld. Wat de grensbewaking betreft, was de wetgever daarentegen van mening dat het volstond de algemene doelstellingen en de

basismethodes te definiëren door de Commissie de toestemming te verlenen om zo nodig aanvullende maatregelen voor de bewaking te nemen en haar ruime uitvoeringsbevoegdheden toe te kennen.

53 De Raad stelt dat de in punt 2.4 van deel I opgesomde maatregelen niet in strijd zijn met de doelstellingen van de grensbewaking die in artikel 12 SGC zijn omschreven. De in punt 2.5 van deel I genoemde voorschriften inzake de coördinatie van de bewakingsoperaties tijdens gezamenlijke operaties beogen het verloop van de operaties te vergemakkelijken. Het argument dat de territoriale werkingssfeer van de Schengengrenscode zou zijn uitgebreid, is volgens de Raad ongegrond, aangezien die code het begrip zeegrens niet omschrijft en dit begrip aldus moet worden opgevat dat het ook de grensbewaking in de aansluitende zones en in volle zee omvat.

54 Wat deel II van de bijlage bij het bestreden besluit betreft, blijkt niet alleen uit de bewoordingen van de punten 7 tot en met 9 van de considerans ervan, maar ook uit de verschillende bewoordingen van de opschriften van de twee delen van die bijlage en uit de wijze waarop de richtsnoeren zijn geformuleerd, dat de auteur van dat besluit de bedoeling had om aan dat deel geen bindende werking te verlenen. Het verlenen van bijstand aan schepen in nood is weliswaar geen bewakingsmaatregel in de strikte zin van het woord, maar voor het geval dat een dergelijke situatie zich voordoet tijdens een door het agentschap gecoördineerde bewakingsoperatie, bleek het noodzakelijk de wijze waarop de verschillende deelnemende lidstaten de opsporing en de redding uitvoeren, vooraf te coördineren. De Raad is dan ook van mening dat het bestreden besluit geen nieuwe onderdelen in de Schengengrenscode invoert.

55 Volgens de Commissie is de grensbewaking een essentieel onderdeel van de Schengengrenscode, maar zijn de essentiële voorschriften die deze materie regelen te vinden in artikel 12 SGC, dat bepalingen over de inhoud en het voorwerp en doel van de bewaking bevat, maar de bewaking niet uitgebreid en uitputtend regelt. De medewetgevers hebben de Commissie de bevoegdheid verleend om die essentiële onderdelen aan te vullen. Via de bevoegdheid om nieuwe activiteiten te reglementeren, kan de Commissie de inhoud van de grensbewaking bepalen en omschrijven wat deze activiteit inhoudt.

56 De Commissie is van mening dat het bestreden besluit geen nieuwe essentiële onderdelen invoert in de Schengengrenscode. De bewaking moet gelet op het doel ervan niet alleen de opsporing van pogingen om de Unie illegaal binnen te komen omvatten, maar ook concrete maatregelen zoals het onderscheppen van schepen waarvan kan worden aangenomen dat zij proberen de Unie binnen te komen zonder zich aan de grenscontroles te onderwerpen. Artikel 12, lid 4, SGC bepaalt specifiek dat het aanhouden van personen een van de doelstellingen van de bewaking is. Om uit te maken of „opsporing en redding" onder het begrip bewaking vallen, moet rekening worden gehouden met de feitelijke omstandigheden waaronder de pogingen om illegaal binnen te komen plaatsvinden. Vaak leidt de bewakingsoperatie tot de opsporings- en reddingsoperatie zonder dat een duidelijk onderscheid tussen deze twee soorten operaties kan worden gemaakt. Of de richtsnoeren bindend zijn, is niet aan de orde, aangezien de in de richtsnoeren bepaalde maatregelen onder het begrip bewaking vallen.

ii) Wijziging van essentiële onderdelen van de Schengengrenscode

57 Wat de wijziging van essentiële onderdelen van de Schengengrenscode betreft, betoogt het Parlement met name dat het bestreden besluit artikel 13 van deze code wijzigt. Aangezien dat artikel op alle gevallen van onderschepping van toepassing is, kunnen personen die de territoriale wateren en de aansluitende zones illegaal zijn binnengekomen, niet worden teruggezonden of niet worden verzocht te vertrekken zonder een beslissing op basis van artikel 13. Volgens deel I, punt 2.4, van de bijlage bij het bestreden besluit daarentegen kunnen grenswachters bevelen dat het schip zijn koers wijzigt om de territoriale wateren te verlaten, zonder beslissing op basis van artikel 13 en zonder dat de betrokkenen beroep kunnen instellen tegen de weigering van toegang.

58 In dit verband betogen de Raad en de Commissie dat artikel 13 SGC niet van toepassing is op grensbewakingsactiviteiten, zodat het besluit dat artikel niet kan wijzigen.

iii) Wijziging van de Frontex-verordening

59 Wat de wijziging van de Frontex-verordening betreft, betoogt het Parlement dat artikel 12, lid 5, SGC de Commissie niet de bevoegdheid verleent om voorschriften vast te stellen die de bevoegdheden en verplichtingen wijzigen die in de Frontex-verordening zijn neergelegd voor de door het agentschap gecoördineerde operaties. Het bestreden besluit is niet het passende juridische instrument om verplichtingen betreffende dergelijke operaties in het leven te roepen of om bepalingen van de Frontex-verordening te wijzigen.

60 Dat besluit is echter enkel bedoeld om toepassing te vinden in het kader van de door het agentschap gecoördineerde operaties en is bindend voor het agentschap en voor de lidstaten, aangezien de bijlage erbij een onderdeel vormt van het operationele plan dat voor elke operatie wordt opgesteld, hoewel artikel 8 sexies van de Frontex-verordening bepaalt welke de voornaamste onderdelen van dat plan zijn. Dat de voorschriften en richtsnoeren van de bijlage bij het bestreden besluit moeten worden opgenomen in het operationele plan, brengt aanzienlijke wijzigingen aan in de lijst van onderdelen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van dat plan, zoals de rol van de grenswachters, van de deelnemende eenheden en van het reddingscoördinatiecentrum.

61 In dit verband betoogt de Raad dat het bestreden besluit de taken van het agentschap niet wijzigt, ook al vormt de bijlage bij dit besluit een onderdeel van het operationele plan. De wijze waarop de grensbewaking wordt uitgevoerd, behoort tot de in artikel 8 sexies van de Frontex-verordening opgesomde noodzakelijke onderdelen van het operationele plan. Dat besluit voegt weliswaar nieuwe niet-essentiële onderdelen toe aan artikel 8 sexies, maar dit betekent niet dat die verordening onwettig is. De Schengengrenscode en de uitvoeringsmaatregelen ervan enerzijds en de Frontex-verordening anderzijds vullen elkaar aan. De twee basisbesluiten zijn juridische instrumenten die bestemd zijn om het in artikel 77 VWEU omschreven grenscontrolebeleid uit te voeren en de coördinatie met het bij de Frontex-verordening opgezette systeem wordt geregeld door de Schengengrenscode. Bijgevolg zijn de door het bestreden besluit toegevoegde nieuwe niet-essentiële onderdelen in overeenstemming met de Frontex-verordening en met de Schengengrenscode.

62 Volgens de Commissie heeft het bestreden besluit geen invloed op de werking van de Frontex-verordening. Het in artikel 1 van dat besluit genoemde vereiste dat de twee delen van de bijlage bij dit besluit een onderdeel vormen van het operationele plan, is niet bindend voor het agentschap maar wel voor de lidstaten, tot wie dat besluit is gericht en die ervoor moeten zorgen dat die bijlage in dat plan wordt opgenomen. Het bestreden besluit wijzigt de Frontex-verordening dus niet.

2. Beoordeling door het Hof

63 De in casu aan de orde zijnde machtigingsbepaling, artikel 12, lid 5, SGC, bepaalt dat „aanvullende maatregelen inzake de bewaking [kunnen] worden vastgesteld [...] die niet-essentiële onderdelen van [de Schengengrenscode] beogen te wijzigen door haar aan te vullen”. Die bepaling, gelezen in samenhang met artikel 33, lid 2, SGC, verwijst voor de te volgen procedure naar het tweede comitologiebesluit, dat op artikel 202, derde streepje, EG is gebaseerd.

64 Volgens vaste rechtspraak is alleen de Uniewetgever bevoegd om de essentiële voorschriften van de beschouwde materie vast te stellen (zie in die zin arrest Duitsland/Commissie, reeds aangehaald, punt 36; arresten van 14 oktober 1999, Atlanta/Europese Gemeenschap, C-104/97 P, Jurispr. blz. I-6983, punt 76, en 6 juli 2000, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, C-356/97, Jurispr. blz. I-5461, punt 21). De essentiële voorschriften van de betrokken materie moeten worden vastgesteld

in de basisregeling en de vaststelling ervan kan niet worden gedelegeerd (zie in die zin arrest van 13 juli 1995, Parlement/Commissie, C-156/93, Jurispr. blz. I-2019, punt 18; arrest Parlement/Raad, reeds aangehaald, punt 23; arresten van 11 november 1999, Söhl & Söhlke, C-48/98, Jurispr. blz. I-7877, punt 34, en 6 mei 2008, Parlement/Raad, C-133/06, Jurispr. blz. I-3189, punt 45).

65 De vaststelling van bepalingen waarbij politieke keuzes moeten worden gemaakt die tot de eigen verantwoordelijkheden van de Uniewetgever behoren, kan dus niet worden gedelegeerd.

66 Bijgevolg kunnen uitvoeringsmaatregelen geen essentiële onderdelen van een basisregeling wijzigen en een basisregeling niet aanvullen met nieuwe essentiële onderdelen.

67 Anders dan de Raad en de Commissie betogen, staat het niet alleen aan de Uniewetgever te beoordelen welke onderdelen van een materie essentieel zijn; deze beoordeling moet berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn.

68 In dit verband moet rekening worden gehouden met de kenmerken en de bijzonderheden van het betrokken gebied.

69 Wat de vraag betreft of de Raad het bestreden besluit als een maatregel ter uitvoering van artikel 12 SGC inzake de grensbewaking mocht vaststellen op basis van artikel 12, lid 5, moet om te beginnen de inhoud van dat artikel worden onderzocht.

70 Artikel 12, leden 1 en 4, SGC bepaalt dat de bewaking is bedoeld om onrechtmatige grensoverschrijding te voorkomen, grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden en maatregelen tegen illegaal binnengekomen personen te nemen en deze personen aan te houden. In punt 6 van de considerans van de SGC heet het bovendien dat het grenstoezicht beoogt te helpen „de illegale immigratie en de mensenhandel te bestrijden en bedreigingen van de binnenlandse veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid en de internationale betrekkingen van de lidstaten te beperken”.

71 Met betrekking tot de grensbewakingsoperaties bevat artikel 12 SGC in de leden 2 tot en met 4 bepalingen over sommige aspecten van de werking van bewakingsoperaties, welke bepalingen zich ertoe beperken de taak van de grenswachters abstract te beschrijven. In het bijzonder bepaalt artikel 12, lid 2, tweede alinea, dat de bewaking „op zodanige wijze [wordt] uitgeoefend dat ontwijking van de controles aan de grensdoorlaatposten wordt voorkomen en ontmoedigd”. Evenzo bepaalt artikel 12, lid 3, eerste volzin, dat „[d]e bewaking tussen de grensdoorlaatposten wordt verricht door grenswachters waarvan het aantal en de methoden op de bestaande of voorziene gevaren en bedreigingen zijn toegesneden”.

72 Wat de machtiging van de betrokken instelling betreft om uitvoeringsmaatregelen inzake de grensbewaking te nemen, bepaalt artikel 12, lid 5, SGC overeenkomstig de in punt 64 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak dat „aanvullende maatregelen inzake de bewaking [kunnen] worden vastgesteld [...] die niet-essentiële onderdelen van [de Schengengrenscode] beogen te wijzigen door haar aan te vullen”. Overigens heeft de delegatie van de uitvoeringsbevoegdheden volgens punt 17 van de considerans van de Schengengrenscode en punt 4 van de considerans van verordening nr. 296/2008 slechts betrekking op bepaalde gedetailleerde praktische regels voor het grenstoezicht.

73 Weliswaar vermeldt de Schengengrenscode, de basisregeling ter zake, in artikel 12, lid 4, dat de bewaking tot doel heeft personen die illegaal de grens overschrijden aan te houden, maar zij bevat geen voorschriften over de maatregelen die de grenswachters tegen personen of schepen mogen aanwenden wanneer deze worden aangehouden en daarna, zoals dwangmaatregelen, het gebruik van wapens, het terugzenden van de aangehouden personen naar een bepaalde plaats of maatregelen jegens personen die betrokken zijn bij mensenhandel.

74 De bijlage bij het bestreden besluit bepaalt in punt 2.4 van deel I welke maatregelen grenswachters kunnen nemen tegen de opgespoorde schepen en de personen aan boord daarvan. In dit verband zijn volgens punt 2.4, sub b, d, f en g, met name toegestaan: het stoppen, het aan boord gaan, het doorzoeken en de inbeslagname van het schip, het doorzoeken en de aanhouding van personen aan boord van het schip en het schip of deze personen naar een derde land brengen en dus het nemen van dwangmaatregelen jegens personen en schepen die onder de soevereiniteit zouden kunnen vallen van hun vlaggenstaat.

75 Bovendien heet het in punt 1.1 van deel II van die bijlage in het bijzonder dat eenheden die deelnemen aan door het agentschap gecoördineerde operaties aan de maritieme buitengrenzen bijstand moeten verlenen aan alle schepen of personen die in nood zijn op zee. In punt 2 van deel II zijn voorschriften opgenomen over de ontscheping van onderschepte of geredde personen, waarbij punt 2.1, tweede alinea, preciseert dat voorrang moet worden gegeven aan ontscheping in het derde land dat het schip dat de betrokkenen vervoert, heeft verlaten.

76 In de eerste plaats moeten bij de vaststelling van de – in de twee voorgaande punten van het onderhavige arrest vermelde – voorschriften inzake de toekenning aan grenswachters van bevoegdheden tot het nemen van dwangmaatregelen, politieke keuzes worden gemaakt die tot de eigen verantwoordelijkheden van de Uniewetgever behoren, aangezien aan de hand van complexe beoordelingen een evenwicht moet worden gezocht tussen de uiteenlopende belangen die aan de orde zijn. Naargelang de politieke keuzes waarop de vaststelling van dergelijke voorschriften berust, kunnen de bevoegdheden van de grenswachters aanzienlijk verschillen; zo kan voor de uitoefening ervan een machtiging vereist zijn of kan aan de uitoefening ervan een verplichting zijn verbonden of een verbod, bijvoorbeeld het verbod om dwangmaatregelen aan te wenden, om wapens te gebruiken of om de aangehouden personen naar een bepaalde plaats terug te zenden. Overigens kan de uitoefening van die bevoegdheden, wanneer zij het nemen van maatregelen jegens schepen betreffen, afhankelijk van de omvang van deze bevoegdheden inbreuk maken op de soevereiniteitsrechten van derde landen waarvan de betrokken schepen de vlag voeren. De vaststelling van dergelijke voorschriften vormt dan ook een belangrijke evolutie in het Schengengrenscodesysteem.

77 In de tweede plaats moet worden benadrukt dat bepalingen inzake de toekenning aan grenswachters van bevoegdheden van openbaar gezag, zoals de in het bestreden besluit verleende bevoegdheden, waaronder de arrestatie van de aangehouden personen, de inbeslagname van schepen en de terugzending van de aangehouden personen naar een bepaalde plaats, dermate belangrijke inmengingen in grondrechten van de betrokkenen mogelijk maken dat het optreden van de Uniewetgever vereist is.

78 De vaststelling van bepalingen als die in deel I, punt 2.4, en deel II, punten 1.1 en 2.1, van de bijlage bij het bestreden besluit vereist politieke keuzes in de zin van de twee voorgaande punten van het onderhavige arrest, zodat zij meer is dan een aanvullende maatregel in de zin van artikel 12, lid 5, SGC en in het kader van het institutionele stelsel van de Unie tot de verantwoordelijkheid van de Uniewetgever behoort.

79 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat, zoals de advocaat-generaal in de punten 61 en 66 van zijn conclusie heeft uiteengezet, de delen I en II van de bijlage bij het bestreden besluit essentiële onderdelen bevatten van de bewaking van de maritieme buitengrenzen.

80 De enkele omstandigheid dat het opschrift van deel II van de bijlage bij het bestreden besluit het woord „richtsnoeren” bevat en dat artikel 1, tweede volzin, van dat besluit preciseert dat de voorschriften en richtsnoeren van dat deel „niet-bindend” zijn, kan niet afdoen aan de vaststelling dat het om essentiële voorschriften gaat.

81 Deel II van die bijlage vormt namelijk overeenkomstig artikel 1, tweede volzin, van dat besluit een onderdeel van het operationele plan dat voor elke door het agentschap gecoördineerde operatie wordt opgesteld. Artikel 8 sexies van de Frontex-verordening bepaalt dat dit plan „de precieze voorwaarden voor het inzetten van de teams" vaststelt, en volgens artikel 8 octies van deze verordening wordt op „de correcte uitvoering" van dit plan toegezien door de coördinerend functionaris.

82 Aangezien de in dat plan gestelde voorwaarden dus moeten worden nageleefd, volgt daaruit noodzakelijkerwijs dat de voorschriften in deel II, punten 1.1 en 2.1, van de bijlage bij het bestreden besluit bestemd zijn om bindende rechtsgevolgen te sorteren.

83 Tot slot bevat het bestreden besluit weliswaar ook gedetailleerde praktische regels voor de uitoefening van de grensbewaking, maar hangen alle voorschriften in respectievelijk de delen I en II van de bijlage bij dat besluit samen omdat zij betrekking hebben op het verloop van respectievelijk bewakingsoperaties en reddingsoperaties.

84 Het bestreden besluit moet dan ook in zijn geheel nietig worden verklaard omdat het essentiële onderdelen van de bewaking van de maritieme buitengrenzen van de lidstaten bevat die meer zijn dan aanvullende maatregelen in de zin van artikel 12, lid 5, SGC en alleen de Uniewetgever een dergelijk besluit had kunnen vaststellen.

85 Bijgevolg hoeft niet te worden ingegaan op het betoog van het Parlement dat het bestreden besluit essentiële onderdelen van de Schengengrenscode en de Frontex-verordening wijzigt.

IV – Verzoek tot handhaving van de gevolgen van het bestreden besluit

86 Voor het geval dat het bestreden besluit nietig wordt verklaard, verzoekt het Parlement het Hof om, overeenkomstig artikel 264, tweede alinea, VWEU de gevolgen van dat besluit te handhaven totdat het is vervangen.

87 Volgens het Parlement moeten de gevolgen van dat besluit worden gehandhaafd omdat de doelstellingen van de voorgestelde maatregelen van groot belang zijn in het kader van het grenscontrolebeleid van de Unie.

88 Volgens artikel 264, tweede alinea, VWEU, kan het Hof, zo het dit nodig acht, bepalen welke gevolgen van een vernietigde handeling als definitief moeten worden beschouwd.

89 Het bestreden besluit nietig verklaren zonder de gevolgen ervan voorlopig te handhaven, zou afbreuk kunnen doen aan de goede werking van de lopende of toekomstige operaties die door het agentschap worden gecoördineerd en dus aan de bewaking van de maritieme buitengrenzen van de lidstaten.

90 In die omstandigheden bestaan er gewichtige redenen van rechtszekerheid die voor het Hof een rechtvaardiging vormen om gebruik te maken van de hem bij artikel 264, tweede alinea, VWEU verleende bevoegdheid. In casu moeten de gevolgen van het bestreden besluit worden gehandhaafd tot aan de inwerkingtreding, binnen een redelijke termijn, van een nieuwe regeling ter vervanging van het bestreden besluit, dat bij het onderhavige arrest nietig wordt verklaard.

V – Kosten

91 Volgens artikel 69, lid 2, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, wanneer dit is gevorderd. Aangezien de Raad in het ongelijk is gesteld, dient hij overeenkomstig de vordering van het Parlement te worden verwezen in de kosten. Ingevolge artikel 69, lid 4, eerste alinea, van dit Reglement draagt de Commissie, interveniënte aan de zijde van de Raad, haar eigen kosten.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

1) Besluit 2010/252/EU van de Raad van 26 april 2010 houdende aanvulling van de Schengengrenscode op het gebied van de bewaking van de maritieme buitengrenzen in het kader van de operationele samenwerking die wordt gecoördineerd door het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie, wordt nietig verklaard.

2) De gevolgen van besluit 2010/252 worden gehandhaafd tot aan de inwerkingtreding, binnen een redelijke termijn, van een nieuwe regeling.

3) De Raad van de Europese Unie wordt verwezen in de kosten.

4) De Europese Commissie draagt haar eigen kosten.

ondertekeningen