Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 5. septembra 2012*

„Zakonik o schengenskih mejah — Sklep 2010/252/EU — Varovanje zunanjih meja na morju — Določitev dodatnih podrobnih pravil za varovanje meja — Izvedbena pooblastila Komisije — Obseg — Predlog za razglasitev ničnosti“

V zadevi C-355/10,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, vložene 12. julija 2010,

Evropski parlament, ki ga zastopajo M. Dean, A. Auersperger Matić in K. Bradley, zastopniki, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopata Z. Kupčová in R. Szostak, zastopnika,

tožena stranka,

ob intervenciji

Evropske komisije, ki jo zastopata C. O'Reilly in M. Wilderspin, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

intervenientka,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, predsedniki senatov, A. Prechal, predsednica senata, R. Silva de Lapuerta, sodnica, K. Schiemann, E. Juhász, G. Arestis, T. von Danwitz (poročevalec), sodniki, M. Berger, sodnica, in E. Jarašiūnas, sodnik,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,

sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 25. januarja 2012,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 17. aprila 2012

* Jezik postopka: angleščina.

izreka naslednjo

Sodbo

1 Evropski parlament s tožbo predlaga razglasitev ničnosti Sklepa Sveta z dne 26. aprila 2010 o dopolnitvi Zakonika o schengenskih mejah glede varovanja zunanjih meja na morju v okviru operativnega sodelovanja, ki ga usklajuje Evropska agencija za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic Evropske unije (2010/252/EU) (UL L 111, str. 20, v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

2 Parlament v podporo tožbi med drugim trdi, da ta sklep presega meje izvedbenih pooblastil iz člena 12(5) Uredbe (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL L 105, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 296/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2008 (UL L 97, str. 60, v nadaljevanju: ZSM). Parlament trdi, da bi morale biti določbe izpodbijanega sklepa sprejete ob uporabi običajnega zakonodajnega postopka, in ne komitološkega postopka, ki temelji na členu 12(5).

I – Pravni okvir

A – *Sklep 1999/468/ES*

3 Na podlagi člena 202 ES je bil sprejet Sklep Sveta z dne 28. junija 1999 o določitvi postopkov za uresničevanje Komisiji podeljenih izvedbenih pooblastil (1999/468/ES) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 124), kakor je bil spremenjen s Sklepom Sveta 2006/512/ES z dne 17. julija 2006 (UL L 200, str. 11, v nadaljevanju: drugi sklep o komitologiji).

4 Glede regulativnega postopka s pregledom uvodna izjava 7a drugega sklepa o komitologiji določa:

„Regulativni postopek s pregledom je treba uporabiti v primeru ukrepov splošnega obsega za spreminjanje nebistvenih določb akta, sprejetega v skladu s postopkom iz člena 251 Pogodbe [ES], vključno s črtanjem nekaterih takšnih določb ali z dodajanjem novih nebistvenih določb. Ta postopek mora obema vejama zakonodajne oblasti omogočiti pregled teh ukrepov še pred njihovim sprejetjem. Bistvene določbe zakonodajnega akta lahko spremeni samo zakonodajalec na podlagi Pogodbe.“

5 Člen 2(2) drugega sklepa o komitologiji določa:

„Če je v temeljnem aktu, sprejetem po postopku iz člena 251 Pogodbe, predvideno sprejetje ukrepov splošnega obsega za spreminjanje nebistvenih določb tega akta, vključno s črtanjem nekaterih takšnih določb ali z dodajanjem novih nebistvenih določb, se takšni ukrepi sprejmejo po regulativnem postopku s pregledom.“

6 Potek regulativnega postopka s pregledom ureja člen 5a drugega sklepa o komitologiji. V okviru tega postopka sodeluje tudi odbor za regulativni postopek s pregledom, ki ga sestavljajo predstavniki držav članic, predseduje pa mu predstavnik Evropske komisije (v nadaljevanju: odbor), ki poda mnenje o osnutku potrebnih ukrepov. Postopek je različen glede na to, ali so, po eni strani, načrtovani ukrepi v skladu z mnenjem tega odbora ali, po drugi strani, z njim niso v skladu oziroma ta odbor ni podal mnenja.

7 Če načrtovani ukrepi niso v skladu z mnenjem navedenega odbora ali če ta ni podal mnenja, člen 5a(4) drugega sklepa o komitologiji določa, da se uporablja ta postopek:

„(a) Komisija nemudoma predloži predlog v zvezi s potrebnimi ukrepi Svetu in hkrati tudi Evropskemu parlamentu.

(b) Svet o tem predlogu odloča s kvalificirano večino v roku dveh mesecev od njegove predložitve.

(c) Če Svet v tem roku s kvalificirano večino nasprotuje predlaganim ukrepom, se slednji ne sprejmejo. V tem primeru lahko Komisija Svetu predloži spremenjeni predlog ali zakonodajni predlog na podlagi Pogodbe.

(d) Če namerava Svet sprejeti predlagane ukrepe, te nemudoma predloži Evropskemu parlamentu. Če Svet ne odloči v roku dveh mesecev, Komisija ukrepe nemudoma predloži v Evropskemu parlamentu.

(e) Evropski parlament lahko v roku štirih mesecev od predložitve predloga v skladu s točko (a) z večino svojih članov nasprotuje sprejetju navedenih ukrepov in v svoji odločitvi navede, da predlagani ukrepi presegajo izvedbena pooblastila, določena v temeljnem aktu, da ti ukrepi niso skladni s ciljem ali z vsebino temeljnega akta ali da v njem nista upoštevani načeli subsidiarnosti ali sorazmernosti.

(f) Če Evropski parlament v tem roku nasprotuje predlaganim ukrepom, se slednji ne sprejmejo. V tem primeru lahko Komisija odboru predloži spremenjeni osnutek ukrepov ali zakonodajni predlog na podlagi Pogodbe.

(g) Če Evropski parlament po izteku navedenega roka ne nasprotuje predlaganim ukrepom, jih lahko sprejmeta, odvisno od primera, Svet ali Komisija.“

B – *ZSM*

8 Kot je razvidno iz člena 1, drugi odstavek, ZSM, ta določa tudi pravila za izvajanje nadzora nad osebami pri prehajanju zunanjih meja držav članic Evropske unije.

9 Namen navedenega nadzora je v skladu z uvodno izjavo 6 ZSM „pomagati v boju proti nezakonitemu priseljevanju in trgovini z ljudmi in preprečiti katero koli grožnjo notranji varnosti, javnemu redu, javnemu zdravju in mednarodnim odnosom držav članic“.

10 V skladu z uvodno izjavo 17 ZSM se „zagotovi postopek, ki Komisiji omogoča, da prilagodi nekatere podrobne in praktične predpise za nadzor meje. V teh primerih se uporabijo ukrepi, potrebni za izvajanje [ZSM] v skladu s Sklepom Sveta 1999/468/ES […]“.

11 Člen 2, točka 9, ZSM določa, da je „nadzor meje“ sestavljen iz mejne kontrole in varovanja meje in da „pomeni dejavnost, ki se izvaja na meji v skladu z in za namene [ZSM] zgolj kot odziv nameravanega ali dejanskega prehoda meje, ne glede na vse druge okoliščine“.

12 Varovanje meje je opredeljeno v členu 2, točka 11, ZSM kot „varovanje meje med mejnimi prehodi in varovanje mejnih prehodov izven določenega delovnega časa, da se osebam prepreči izognitev mejni kontroli“.

13 V členih od 6 do 11 ZSM so določena pravila glede kontrol na zunanjih mejah.

14 Glede varovanja meje člen 12 ZSM določa:

„1. Glavni namen varovanja meja je preprečevanje nezakonitih prehodov meja, odvračanje čezmejne kriminalitete in izvedba ukrepov proti osebam, ki so prestopile mejo nezakonito.

2. Mejni policisti uporabijo stacionarne ali mobilne enote za varovanje meja.

To varovanje se izvaja na način, ki preprečuje in odvrača osebe od tega, da bi se skušale izogniti kontroli na mejnih prehodih.

3. Varovanje med mejnimi prehodi opravljajo mejni policisti, katerih število in metode se prilagodijo obstoječemu ali predvidenemu stanju tveganj in groženj. Vključuje pogoste in nepredvidene spremembe obdobij varovanja, tako da bodo nezakoniti prehodi meje vedno v nevarnosti, da se jih odkrije.

4. Varovanje se izvaja s stacionarnimi ali mobilnimi enotami, ki opravljajo svoje naloge z obhodi ali zasedejo mesta, ki so znana po nezakonitih prehodih meje, cilj takega varovanja pa je prijeti posameznike, ki nezakonito prehajajo mejo. Varovanje se lahko izvaja tudi s tehničnimi sredstvi, vključno z elektronskimi sredstvi.

5. Lahko se sprejmejo dodatni ukrepi o varovanju. Ti ukrepi, ki so namenjeni spreminjanju nebistvenih določb te uredbe z njeno dopolnitvijo, se sprejmejo v skladu z regulativnim postopkom s pregledom iz člena 33(2).“

15 Vstop v državo članico se državljanom tretjih držav zavrne z obrazloženim sklepom, ki se na podlagi člena 13(2) ZSM izda s standardnim obrazcem iz Priloge V, del B, tega zakonika.

16 Člen 33(2) ZSM določa:

„Pri sklicevanju na ta odstavek se uporabljata člen 5a od (1) do (4) ter člen 7 Sklepa 1999/468/ES, ob upoštevanju določb člena 8 Sklepa.“

C – *Uredba (ES) št. 2007/2004*

17 Uredba Sveta (ES) št. 2007/2004 z dne 26. oktobra 2004 o ustanovitvi Evropske agencije za upravljanje operativnega sodelovanja na zunanjih mejah držav članic Evropske unije (UL L 349, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 863/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. julija 2007 (UL L 199, str. 30, v nadaljevanju: uredba Frontex), med drugim določa naloge Evropske agencije (v nadaljevanju: Agencija).

18 Agencija v skladu s členom 2(1) uredbe Frontex med drugim opravlja naslednje naloge:

„(a) usklajuje operativno sodelovanje med državami članicami na področju upravljanja zunanjih meja;

[…]

(e) državam članicam nudi podporo v okoliščinah, ki zahtevajo okrepljeno tehnično in operativno pomoč na zunanjih mejah;

[…]

(g) razporedi skupine za hitro posredovanje na mejah v državah članicah […]“

19 Če izvršni direktor Agencije zahteva, da država članica razporedi eno ali več skupin za hitro posredovanje na njenih zunanjih mejah, Agencija in država članica prosilka pripravita operativni načrt na podlagi člena 8d(5) navedene uredbe.

20 Člen 8e uredbe Frontex z naslovom „Operativni načrt“ določa:

„1. Izvršni direktor in država članica prosilka se dogovorita o operativnem načrtu, v katerem so navedeni natančni pogoji za razporeditev skupin. Operativni načrt vključuje:

(a) opis razmer z načinom delovanja in cilji razporeditve, vključno z operativnim ciljem;

(b) predvideno trajanje razporeditve skupin;

(c) geografsko območje odgovornosti v državi članici prosilki, kjer bodo razporejene in za katerega bodo zadolžene skupine;

(d) opis nalog in posebna navodila za člane skupin, tudi glede odobrene uporabe zbirk podatkov in dovoljenega službenega orožja, streliva in opreme v državi članici gostiteljici;

(e) sestavo skupin;

(f) imena in čine pripadnikov mejne straže države članice gostiteljice, odgovornih za sodelovanje s skupinami, zlasti tistih pripadnikov mejne straže, ki poveljujejo skupinam med obdobjem razporeditve, ter položaj skupin v liniji poveljevanja;

(g) tehnično opremo, ki jo je treba razporediti skupaj s skupinami v skladu s členom 8.

2. Izvršni direktor in država članica prosilka se morata strinjati glede vseh sprememb ali prilagoditev operativnega načrta. Agencija nemudoma pošlje izvod spremenjenega ali prilagojenega operativnega načrta sodelujočim državam članicam.“

21 Člen 8g(2) uredbe Frontex glede izvedbe operativnega načrta določa:

„Uradnik za usklajevanje v vseh vidikih razporeditve skupin deluje v imenu Agencije. Uradnik za usklajevanje zlasti:

[…]

(c) spremlja pravilno izvajanje operativnega načrta;

[…].“

D – *Izpodbijani sklep*

22 Izpodbijani sklep je bil sprejet na podlagi člena 12(5) ZSM v okviru regulativnega postopka s pregledom, kot ga določa člen 5a drugega sklepa o komitologiji. Ker odbor ni izdal mnenja o prvem predlogu Komisije, je zadnja v skladu s členom 5a(4) predlog v zvezi s potrebnimi ukrepi predložila Svetu in Parlamentu. Ker Parlament ni nasprotoval temu predlogu, je Svet sprejel izpodbijani sklep.

23 Točka 9 obrazložitve izpodbijanega sklepa določa:

„Da bi v tovrstnih primerih zagotovili boljše usklajevanje med državami članicami, ki sodelujejo v operacijah in zaradi lažjega izvajanja takšnih operacij, bi bilo treba v ta sklep vključiti nezavezujoče smernice. Ta sklep ne bi smel vplivati na pristojnosti organov za iskanje in reševanje, in tudi ne na zagotavljanje usklajevanja in sodelovanja, tako da se rešene osebe lahko prepeljejo na varen kraj.“

24 Člen 1 izpodbijanega sklepa določa:

„Za varovanje zunanjih meja na morju v okviru operativnega sodelovanja med državami članicami, ki ga usklajuje [Agencija], veljajo pravila, določena v delu I Priloge. Ta pravila in nezavezujoče smernice iz dela II Priloge so sestavni del operativnega načrta, oblikovanega za vsako operacijo, ki jo usklajuje Agencija.“

25 Del I Priloge k izpodbijanemu sklepu v točki 1 vsebuje splošna načela za operacije na mejah na morju, ki jih usklajuje Agencija, v točki 2 pa pravila, ki določajo konkretne ukrepe, ki jih je treba sprejeti med takimi operacijami. Točke od 2.1 do 2.3 tega dela I določajo, kako je treba ravnati v zvezi s približevanjem odkritim ladjam in nadzorom nad njimi ter kako posredovati informacije v zvezi s temi ladjami pristojnim oblastem. Točka 2.4 tega dela se nanaša na ukrepe, ki jih je treba sprejeti proti odkritim ladjam ali osebam na njih, točka 2.5 pa določa pogoje za izvajanje teh ukrepov. Ti pogoji se razlikujejo glede na to, ali je treba ukrep sprejeti znotraj teritorialnih voda in zunanjega pasu ali na odprtem morju.

26 Točka 2.4 navedenega dela I glede ukrepov, ki jih je treba sprejeti proti odkritim ladjam ali osebam na njih, določa:

„Ukrepi, sprejeti med operacijo varovanja zoper ladje ali druga plovila, za katera obstajajo utemeljeni razlogi za sum, da prevažajo osebe, ki se nameravajo izogniti kontrolam na mejnih prehodih, lahko vključujejo:

(a) zahtevanje informacij in dokumentacije o lastništvu, registraciji in podrobnostih o potovanju, ter o identiteti, narodnosti in drugih pomembnih podatkih o osebah na ladji;

(b) zaustavitev ladje, vkrcanje na ladjo in preiskavo ladje, njenega tovora in oseb na ladji ter zaslišanje oseb na ladji;

(c) opozorilo osebam na ladji, da nimajo dovoljenja za prehod meje in da se lahko osebam, ki usmerjajo plovilo, naložijo kazni za omogočanje potovanja;

(d) zaseg ladje in odvzem prostosti osebam na ladji;

(e) navodilo, da mora ladja spremeniti smer, tako da zapusti teritorialne vode ali zunanji pas oziroma se izogne vstopu vanj, spremljanje plovila ali plovbo v bližini ladje, dokler ta ustrezno ne spremeni smeri;

(f) prevoz ladje ali oseb na ladji v tretjo državo oziroma drugačno predajo ladje ali oseb na ladji organom tretje države;

(g) prevoz ladje ali oseb na ladji v državo članico gostiteljico ali drugo državo članico, ki sodeluje v operaciji.“

27 Del II Priloge k izpodbijanemu sklepu ima naslov „Smernice za iskanje in reševanje ter izkrcanje v okviru operacij na mejah na morju, ki jih usklajuje Agencija“.

28 V navedenem delu II je v točki 1.1 med drugim določeno, da države članice „izvajajo obveznost nudenja pomoči osebam v nevarnosti na morju“ in da „[s]odelujoče enote pomagajo vsakemu plovilu in vsaki osebi, ki je na morju v nevarnosti“. Točke od 1.2 do 1.5 tega dela se nanašajo na presojo položaja, posredovanje te presoje in drugih informacij centru za usklajevanje reševanja in na sprejetje ukrepov, ki so primerni ali nujni za zagotavljanje varnosti zadevnih oseb. V skladu s točko 1.6 dela II se mora operacija pod nekaterimi pogoji nadaljevati v skladu z delom I Priloge k izpodbijanemu sklepu.

29 V delu II Priloge k izpodbijanemu sklepu je v prvem stavku točke 2.1, prvi odstavek, poleg tega med drugim določeno, da „[o]perativni načrt določa načine izkrcanja zajetih ali rešenih oseb v skladu z mednarodnim pravom in veljavnimi dvostranskimi sporazumi“. Drugi stavek tega odstavka določa, da operativni načrt „ne nalaga obveznosti državam članicam, ki ne sodelujejo v operaciji“. Točka 2.1,

drugi odstavek, določa, da je treba te osebe, razen če ni drugače določeno v operativnem načrtu, „[prednostno] izkrca[ti] v tretji državi, iz katere je izplula ladja z osebami, ali v teritorialnih vodah ali območju iskanja in reševanja, preko katerega je plula navedena ladja“.

II – Predlogi strank in postopek pred Sodiščem

30 Parlament Sodišču predlaga, naj:

— izpodbijani sklep razglasi za ničen;

— odredi, da se učinki izpodbijanega sklepa ohranijo, dokler se ta ne nadomesti, in

— Svetu naloži plačilo stroškov.

31 Svet Sodišču predlaga, naj:

— primarno, zavrže tožbo Parlamenta kot nedopustno;

— podredno, tožbo zavrne kot neutemeljeno in

— Parlamentu naloži plačilo stroškov.

32 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 30. novembra 2010 dovolil intervencijo Komisije v podporo predlogom Sveta, pri čemer je Komisija v intervencijski vlogi predlagala, naj se tožba Parlamenta zavrne in Parlamentu naloži plačilo stroškov.

III – Tožba

A – *Dopustnost tožbe*

1. Trditve strank

33 Svet primarno uveljavlja ugovor nedopustnosti tožbe Parlamenta. Meni, da zadnji nima niti pravnega interesa niti pravice izpodbijati zadevnega sklepa, ker ni uveljavljal pravice veta zaradi kršitve elementov, naštetih v členu 5a(4)(e) drugega sklepa o komitologiji. Če je Parlament dvomil o zakonitosti izpodbijanega sklepa, bi mu moral nasprotovati v skladu z regulativnim postopkom s pregledom, tako da tega sklepa ne bi bilo mogoče sprejeti.

34 Položaj v obravnavanem primeru naj bi se razlikoval od tistega v zadevi Italija proti Svetu, v kateri je bila sprejeta sodba z dne 12. julija 1979 (C-166/78, Recueil, str. 2575) in v kateri je Sodišče razsodilo, da je tožba države članice, ki je v Svetu glasovala za izpodbijani sklep, dopustna. Nadzor Parlamenta, namen katerega je, da se ugotovi, ali predlagani ukrep prekoračuje izvedbena pooblastila, predlagana v temeljnem aktu, naj bi bila formalna faza v postopku sprejemanja zadevnega akta in naj ne bi zahteval politične ocene, ampak preverjanje, ali so izpolnjeni pogoji zakonitosti.

35 Parlament trdi, da mu v skladu s členom 263, drugi odstavek, PDEU in sodno prakso Sodišča (glej sodbo z dne 26. marca 1987 v zadevi Komisija proti Svetu, 45/86, Recueil, str. 1493, točka 3) ni treba izkazati pravnega interesa. Ob predpostavki, da je pravni interes treba izkazati, naj bi v obravnavanem primeru tak interes neizpodbitno obstajal, ker se izpodbija zakonitost akta Unije, ki ima zavezujoči

učinek, in ker naj bi bile prerogative Parlamenta ogrožene s sprejetjem pravnega akta v okviru izvedbenega postopka, in ne zakonodajnega postopka (sodba z dne 18. junija 1996 v zadevi Parlament proti Svetu, C-303/94, Recueil, str. I-2943, točki 19 in 20).

36 To, da ima Parlament nadzor nad predlaganim izvedbenim ukrepom, kot je določeno v členu 5a(4)(e) drugega sklepa o komitologiji, naj ne bi omejevalo njegove pravice, da vloži tožbo in tako doseže sodni nadzor nad takim ukrepom. Parlament trdi tudi, da ni zavezan uveljaviti pravice do veta, ko preizkuša, ali je predlagani izvedbeni ukrep zakonit.

2. Presoja Sodišča

37 Pravica do tožb, ki jih vložijo države članice, Parlament, Svet in Komisija, določena v členu 263, drugi odstavek, PDEU, v skladu s sodno prakso Sodišča ni pogojena z izkazom pravnega interesa (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Italija proti Svetu, točka 6, in Komisija proti Svetu, točka 3, ter sodbe z dne 21. januarja 2003 v zadevi Komisija proti Parlamentu in Svetu, C-378/00, Recueil, str. I-937, točka 28; z dne 1. oktobra 2009 v zadevi Komisija proti Svetu, C-370/07, ZOdl., str. I-8917, točka 16, in z dne 13. oktobra 2011 v združenih zadevah Deutsche Post in Nemčija proti Komisiji, C-463/10 P in C-475/10 P, ZOdl., str. I-9639, točka 36).

38 Iz sodne prakse Sodišča je razvidno tudi, da izvajanje te pravice ni odvisno od stališča, ki ga je institucija ali država članica, ki je vložila tožbo, zavzela med postopkom sprejemanja zadevnega akta (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Italija proti Svetu, točka 6, in Komisija proti Parlamentu in Svetu, točka 28).

39 Kot je generalni pravobranilec poudaril v točkah 20 in 22 sklepnih predlogov, to, da je imel Parlament v skladu s členom 5a(4)(e) drugega sklepa o komitologiji možnost, da z večino svojih članov nasprotuje sprejetju izpodbijanega sklepa, ne izključuje njegove pravice do tožbe.

40 Čeprav regulativni postopek s pregledom v skladu s točko 7a obrazložitve drugega sklepa o komitologiji omogoča, da Parlament izvede pregled pred sprejetjem ukrepa, ta postopek ne more nadomestiti sodnega nadzora. To, da Parlament v okviru takega postopka ni nasprotoval sprejetju akta, ne more povzročiti nedopustnosti ničnostne tožbe, s katero se izpodbija zakonitost tako sprejetega akta.

41 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je ničnostna tožba dopustna.

B – *Utemeljenost*

1. Trditve strank

42 Stranke se v bistvu ne strinjajo glede načel, ki urejajo izvedbena pooblastila, in glede tega, ali je izpodbijani sklep lahko sprejet na podlagi izvedbenih pooblastil.

a) Načela, ki urejajo izvedbena pooblastila

43 Parlament trdi, da so lahko predmet regulativnega postopka s pregledom sprememba ali črtanje nebistvenih določb temeljnega akta ali dodajanje novih nebistvenih določb, ne pa sprememba bistvenih določb takega akta. Meni, da je treba pri vsakem izvrševanju izvedbenega pooblastila spoštovati vsebinsko bistvene elemente temeljnega akta. Parlament trdi tudi, da Komisija ni pristojna za urejanje dejavnosti, ki ne spadajo na stvarno področje uporabe temeljnega zakonodajnega akta.

44 Parlament meni, da pojem „bistvene določbe“ zajema zlasti opredelitve, navedene v temeljni ureditvi za določitev stvarnega področja uporabe in določitev okvira, v katerem se uporablja ta ureditev, ki se lahko dopolni z novimi nebistvenimi določbami. Parlament meni, da je treba za določitev omejitev izvedbenih pooblastil upoštevati materialne omejitve teh pooblastil, ki izhajajo iz bistvenih določb temeljnega akta, določbe Pogodbe ES in obveznosti spoštovanja temeljnih pravic.

45 Svet pa trdi, da zakonodajalec Unije lahko sam določi omejitve prenosa pooblastila, bistvene cilje temeljne ureditve in bistvene določbe, ki jih ni mogoče delegirati Komisiji. Obseg prenosa izvedbenih pooblastil naj bi bil med drugim odvisen od diskrecijske pravice, ki jo zakonodajalec da Komisiji, in Sodišče naj bi v zvezi s tem odločilo, da se na to institucijo lahko prenesejo široka izvedbena pooblastila.

46 Komisija meni, da se je treba glede pojma „bistvene določbe“ opreti na sodno prakso Sodišča, v skladu s katero so te določbe bistvene za zadevno področje (sodbi z dne 17. decembra 1970 v zadevi Köster in Berodt & Co., 25/70, Recueil, str. 1161, točka 6, in z dne 27. oktobra 1992 v zadevi Nemčija proti Komisiji, C-240/90, Recueil, str. I-5383, točka 36). Uporaba pojma „dodajanje novih nebistvenih določb“ v členu 2(2) drugega sklepa o komitologiji naj bi Komisiji omogočila, da konkretizira bistvene določbe, ki jih sozakonodajalci niso podrobno določili. Komisija naj bi bila pristojna za dopolnitev teh določb in ureditev novih dejavnosti, ki spadajo na področje uporabe zadevne ureditve in njenih bistvenih določb.

b) Izpodbijani sklep

47 Parlament ne izpodbija ciljev izpodbijanega sklepa, ampak meni, da bi morala biti njegova vsebina sprejeta z zakonodajnim, ne pa izvedbenim aktom. Ta sklep naj bi presegal področje uporabe izvedbenih pooblastil, navedenih v členu 12(5) ZSM, ker naj bi določal nove bistvene določbe tega zakonika ter spreminjal njegove obstoječe bistvene določbe in vsebino uredbe Frontex.

i) Vključitev novih bistvenih določb v ZSM

48 Parlament glede vključitve novih bistvenih določb v ZSM trdi, da dela I in II Priloge k izpodbijanemu sklepu določata ukrepe, za katere ni mogoče šteti, da spadajo na področje uporabe varovanja meje, kot je opredeljeno v zakoniku, oziroma da so njegov nebistveni element.

49 Točka 2.4 dela I te priloge naj v nasprotju s členom 12(5) ZSM in njegovo uvodno izjavo 17 ne bi vsebovala le enostavnih podrobnih praktičnih pravil za varovanje meje, ampak naj bi mejni policiji dajala zelo široke pristojnosti. ZSM naj ne bi določal ukrepov, ki se lahko sprejmejo za osebe ali ladje. Vendar naj bi izpodbijani sklep določal obsežne prisilne ukrepe, pri čemer naj ne bi omogočal, da osebe, zajete na odprtem morju, uveljavljajo pravico do azila ali z azilom povezane pravice, čeprav je v skladu s členom 13 ZSM vrnitev zadevnih oseb v državo, iz katere prihajajo, mogoča le v okviru formalne zavrnitve vstopa.

50 Parlament meni tudi, da pravila o dejavnostih, kot so raziskovanje, reševanje in izkrcanje, ki jih vsebuje del II Priloge k izpodbijanemu sklepu, niso zajeta v pojmu varovanja. Čeprav naslov tega dela II vsebuje pojem „smernice“, naj bi bil ta del zavezujoč in namenjen doseganju pravnih učinkov za države članice, ki sodelujejo v operaciji, ki jo usklajuje Agencija, in sicer glede na besedilo tega dela in to, da je del pravno zavezujočega akta in operativnega načrta, določenega v uredbi Frontex. Izpodbijani sklep naj bi tako vseboval bistvene elemente ZSM in naj zato ne bi mogel biti predmet izvedbenega ukrepa.

51 Parlament trdi tudi, da izpodbijani sklep presega ozemeljsko veljavnost ZSM. V skladu s členom 2, točka 11, tega sklepa naj bi bilo varovanje omejeno na varovanje meje med mejnimi prehodi in varovanje mejnih prehodov zunaj določenega delovnega časa, medtem ko se ta sklep na podlagi točke 2.5 dela I Priloge ne uporablja le za teritorialne vode, ampak tudi za zunanje pasove in odprto morje.

52 Svet meni, da je zakonodajalec Unije štel, da so mejne kontrole bistveni element nadzora zunanjih mej, ki ga je treba natančno urediti. Svet glede varovanja meje trdi, da je zakonodajalec menil, da je zadoščalo določiti splošne cilje in temeljne metode, pri čemer je Komisiji dal pooblastilo, da sprejme, če je potrebno, dodatne ukrepe o varovanju, in široka izvedbena pooblastila.

53 Svet trdi, da ukrepi, našteti v točki 2.4 navedenega dela I, niso v nasprotju s cilji varovanja meje, določenimi v členu 12 ZSM. Namen pravil, ki se nanašajo na usklajevanje sočasnih operacij varovanja, navedenih v točki 2.5 tega dela I, naj bi bil olajšati potek operacij. Svet meni, da trditev, ki se nanaša na domnevno razširitev ozemeljske veljavnosti ZSM, ni utemeljena, ker je glede na to, da ta zakonik ne opredeljuje pojma meje na morju, treba šteti, da ta pojem zajema tudi varovanje meje v zunanjih pasovih in na odprtem morju.

54 Glede dela II Priloge k izpodbijanemu sklepu naj ne bi le besedilo točk od 7 do 9 obrazložitve, ampak tudi različna naslova obeh delov te priloge in način oblikovanja smernic, kazali, da avtor tega sklepa ni želel, da bi bil ta del zavezujoč. Ponujanje pomoči ladjam v nevarnosti naj ne bi bil ukrep varovanja v ozkem pomenu. Vendar kadar med operacijo varovanja, ki jo usklajuje Agencija, pride do takega položaja, naj bi bilo nujno vnaprej uskladiti način, na katerega sodelujoče države članice vodijo raziskovanje in reševanje. Svet v teh okoliščinah meni, da izpodbijani sklep v ZSM ne uvaja novih elementov.

55 Komisija meni, da je varovanje meje bistven element ZSM in da so bistvene določbe, ki urejajo to področje, v členu 12 ZSM, ki vsebuje določbe glede vsebine in predmeta cilja varovanja, pri čemer varovanja ne ureja obsežno in natančno. Sozakonodajalci naj bi Komisijo pooblastili, da te bistvene določbe dopolni. Pooblastilo za ureditev novih dejavnosti naj bi Komisiji omogočilo, da določi vsebino varovanja meje in opredeli, kaj vsebuje ta dejavnost.

56 Komisija meni, da izpodbijani sklep v ZSM ne uvaja novih bistvenih določb. Varovanje naj bi moralo glede na cilj zajemati ne le zaznavanje poskusov nezakonitega vstopa v Unijo, ampak tudi konkretne ukrepe, kot je zajetje ladij, za katere se meni, da poskušajo vstopiti v Unijo, ne da bi se prijavile mejni kontroli. V členu 12(4) ZSM naj bi bilo izrecno navedeno, da je eden od ciljev nadzora prijetje posameznikov. Za ugotovitev, ali „raziskovanje in reševanje“ spadata pod pojem varovanja, naj bi bilo treba upoštevati dejanske okoliščine poskusov nezakonitega vstopa. Operacija varovanja naj bi pogosto sprožila operacijo raziskovanja in reševanja, ne da bi bilo mogoče določiti jasno razliko med tema vrstama operacij. Vprašanje, ali so smernice zavezujoče, naj ne bi bilo relevantno, glede na to, da ukrepi, ki jih te smernice določajo, spadajo pod pojem varovanja.

ii) Spremembe bistvenih določb ZSM

57 Parlament glede sprememb bistvenih določb ZSM med drugim trdi, da izpodbijani sklep spreminja člen 13 tega zakonika. Ker se ta člen uporablja za vsako zajetje, naj ne bi bilo mogoče oseb, ki nezakonito vstopajo v teritorialne vode in zunanje pasove, zavrniti ali odločiti, da morajo oditi, ne da bi bila izdana odločitev na podlagi člena 13. Vendar naj bi točka 2.4 dela I Priloge k izpodbijanemu sklepu dajala mejni policiji pooblastilo, da odredi ladji, naj spremeni smer, tako da zapusti teritorialne vode, ne da bi izdala odločitev v smislu navedenega člena 13 in ne da bi zadevne osebe imele možnost pritožbe zoper zavrnitev vstopa.

58 Svet in Komisija v zvezi s tem trdita, da se člen 13 ZSM ne uporablja za dejavnosti varovanja meje, tako da naj sklep ne bi spreminjal tega člena.

iii) Sprememba uredbe Frontex

59 Parlament glede spremembe uredbe Frontex trdi, da člen 12(5) ZSM Komisiji ne daje pristojnosti, da določi pravila, ki spreminjajo pooblastila in obveznosti, ki jih določa uredba Frontex za operacije, ki jih usklajuje Agencija. Izpodbijani sklep naj ne bi bil primeren pravni instrument niti za določanje obveznosti v zvezi s takimi operacijami niti za spreminjanje določb uredbe Frontex.

60 Vendar naj bi bil navedeni sklep namenjen uporabi izključno v okviru operacij, ki jih usklajuje Agencija, in naj bi bil zanjo in za države članice obvezen, glede na to, da je njegova priloga del operativnega načrta, oblikovanega za vsako operacijo, čeprav naj bi člen 8e uredbe Frontex določal bistvene elemente tega načrta. Z obvezno vključitvijo pravil in smernic, določenih v Prilogi k izpodbijanemu sklepu, v operativni načrt naj bi se bistveno spremenil seznam elementov, ki so nujni za izvajanje navedenega načrta, kot je vloga mejne policije, sodelujočih enot in centra za usklajevanje reševanja.

61 Svet v zvezi s tem trdi, da izpodbijani sklep ne spreminja nalog Agencije, čeprav je Priloga k temu sklepu del operativnega načrta. Podrobna pravila varovanja meje naj bi vsebovala nujne elemente operativnega načrta, ki so našteti v členu 8e uredbe Frontex. Čeprav ta sklep določbam tega člena 8e dodaja nove nebistvene določbe, naj ta ureditev zaradi tega ne bi bila nezakonita. ZSM in njegovi izvedbeni ukrepi ter uredba Frontex naj bi se dopolnjevali. Temeljna akta naj bi bila pravna instrumenta za izvedbo politike glede mejne kontrole iz člena 77 PDEU, uskladitev s sistemom, ki ga uvaja uredba Frontex, pa naj bi bila urejena z ZSM. Zato naj bi bile nove nebistvene določbe, ki so dodane z izpodbijanim sklepom, v skladu z uredbo Frontex in ZSM.

62 Komisija meni, da izpodbijani sklep ne vpliva na uporabo uredbe Frontex. Zahteva, navedena v členu 1 tega sklepa, da morata biti dela Priloge k sklepu sestavni del operativnega načrta, naj ne bi bila zavezujoča za Agencijo, ampak za države članice kot naslovnice navedenega sklepa, ki morajo zagotoviti, da je ta Priloga vključena v ta načrt. Izpodbijani sklep naj v teh okoliščinah ne bi spreminjal uredbe Frontex.

2. Presoja Sodišča

63 Ugotoviti je treba, da določba o pristojnosti v obravnavanem primeru, torej člen 12(5) ZSM, določa, da se lahko sprejmejo „dodatni ukrepi o varovanju […], ki so namenjeni spreminjanju nebistvenih določb [ZSM] z [njegovo] dopolnitvijo“. Ta določba ob upoštevanju člena 33(2) ZSM glede postopka, ki ga je treba uporabiti, napotuje na drugi sklep o komitologiji, ki temelji na členu 202, tretja alinea, ES.

64 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora bistvene določbe na zadevnem področju sprejeti zakonodajalec Unije (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Nemčija proti Komisiji, točka 36, ter sodbi z dne 14. oktobra 1999 v zadevi Atlanta proti Evropski skupnosti, C-104/97 P, Recueil, str. I-6983, točka 76, in z dne 6. julija 2000 v zadevi Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, C-356/97, Recueil, str. I-5461, točka 21). Bistvena pravila zadevnega področja morajo biti sprejeta v temeljni ureditvi in ne morejo biti predmet prenosa pooblastila (glej v tem smislu sodbo z dne 13. julija 1995 v zadevi Parlament proti Komisiji, C-156/93, Recueil, str. I-2019, točka 18; zgoraj navedeno sodbo Parlament proti Svetu, točka 23, in sodbi z dne 11. novembra 1999 v zadevi Söhl & Söhlke, C-48/98, Recueil, str. I-7877, točka 34, in z dne 6. maja 2008 v zadevi Parlament proti Svetu, C-133/06, ZOdl., str. I-3189, točka 45).

65 Zato določbe, katerih sprejetje zahteva politično odločitev, ki je v pristojnosti zakonodajalca Unije, ne morejo biti predmet takega prenosa pooblastila.

66 Iz tega sledi, da izvedbeni ukrepi ne morejo niti spremeniti bistvenih določb temeljne ureditve niti je dopolniti z novimi bistvenimi določbami.

67 Odgovor na vprašanje, katere elemente področja je treba opredeliti kot bistvene, v nasprotju s tem, kar trdita Svet in Komisija, ni odvisen zgolj od presoje zakonodajalca Unije, ampak mora temeljiti na objektivnih elementih, ki so lahko predmet sodnega nadzora.

68 V zvezi s tem je treba upoštevati značilnosti in posebnosti zadevnega področja.

69 Glede vprašanja, ali je bil Svet pristojen za sprejetje izpodbijanega sklepa kot izvedbenega ukrepa člena 12 ZSM, ki se nanaša na varovanje meje, na podlagi odstavka 5 tega člena, je treba najprej preučiti vsebino navedenega člena.

70 V členu 12(1) in (4) ZSM je določeno, da je namen varovanja meja preprečevanje nezakonitih prehodov meja, odvračanje čezmejne kriminalitete, izvedba ukrepov proti osebam, ki so prestopile mejo nezakonito, in prijetje takih oseb. Uvodna izjava 6 ZSM med drugim določa, da je namen nadzora meje pomagati v „boju proti nezakonitemu priseljevanju in trgovini z ljudmi in preprečiti katero koli grožnjo notranji varnosti, javnemu redu, javnemu zdravju in mednarodnim odnosom držav članic“.

71 Člen 12 ZSM glede operacij varovanja meje v odstavkih od 2 do 4 vsebuje določbe o nekaterih vidikih delovanja operacij varovanja, pri čemer so te določbe omejene na abstraktno opisovanje nalog mejne policije. Med drugim odstavek 2, drugi pododstavek, tega člena določa, da se varovanje „izvaja na način, ki preprečuje in odvrača osebe od tega, da bi se skušale izogniti kontroli na mejnih prehodih“. Prvi stavek odstavka 3 tega člena 12 določa tudi, da „[v]arovanje med mejnimi prehodi opravljajo mejni policisti, katerih število in metode se prilagodijo obstoječemu ali predvidenemu stanju tveganj in groženj“.

72 Člen 12(5) ZSM glede pristojnosti zadevne institucije, da sprejme izvedbene ukrepe glede varovanja meje, v skladu z sodno prakso, navedeno v točki 64 te sodbe, določa, da se lahko sprejmejo „dodatni ukrepi o varovanju […], ki so namenjeni spreminjanju nebistvenih določb [ZSM] z [njegovo] dopolnitvijo“. Poleg tega se prenos izvedbenega pooblastila v skladu z uvodno izjavo 17 ZSM in uvodno izjavo 4 Uredbe št. 296/2008 nanaša zgolj na nekatere podrobne in praktične predpise za nadzor meje.

73 Čeprav je v ZSM, ki je temeljna ureditev na zadevnem področju, v členu 12(4) navedeno, da je cilj varovanja prijetje oseb, ki nezakonito prehajajo mejo, pa ZSM ne vsebuje pravil glede ukrepov, ki jih mejna policija lahko izvaja proti osebam ali ladjam ob prijetju in po njem, kot so uporaba prisilnih ukrepov in oborožene sile, napotitev prijetih oseb na določen kraj ali ukrepi glede oseb, vpletenih v trgovino z ljudmi.

74 Zato so v Prilogi k izpodbijanemu sklepu v točki 2.4 dela I določeni ukrepi, ki jih mejna policija lahko sprejme proti odkritim ladjam in osebam na njih. V zvezi s tem točka 2.4(b), (d), (f) in (g) med drugim omogoča zaustavitev ladje, vkrcanje na ladjo, preiskavo in zaseg ladje, preiskavo in odvzem prostosti osebam na ladji, prevoz ladje ali oseb na njej v tretjo državo in torej sprejetje prisilnih ukrepov za osebe in ladje, ki bi lahko spadale pod suvereno državo, pod zastavo katere plujejo.

75 V navedeni prilogi je v točki 1.1 dela II poleg tega med drugim določeno, da morajo enote, ki sodelujejo v operacijah na zunanjih mejah na morju, ki jih usklajuje Agencija, pomagati vsakemu plovilu in vsaki osebi, ki je na morju v nevarnosti. V tem delu II so v točki 2 določena pravila o izkrcanju zajetih ali rešenih oseb, v točki 2.1, drugi odstavek, pa je določeno, da mora do izkrcanja prednostno priti v tretji državi, iz katere je izplula ladja z osebami.

76 Za sprejetje pravil za dodelitev prisilnih pooblastil mejni policiji, navedenih v dveh predhodnih točkah te sodbe, je potrebna politična odločitev, ki je v pristojnosti zakonodajalca Unije, saj vključuje tehtanje različnih zadevnih interesov na podlagi več presoj. Glede na politično odločitev, na kateri temelji sprejetje takih ukrepov, se lahko pooblastila mejne policije močno razlikujejo, tako da je njihovo izvajanje lahko predmet dovoljenja, obveznosti ali prepovedi na primer uporabe prisilnih ukrepov, oborožene sile ali napotitve prijetih oseb v določen kraj. Poleg tega, ker se pooblastila nanašajo na sprejetje ukrepov za ladje, lahko izvajanje teh pooblastil zaradi njihovega obsega posega v suverenost tretjih držav, pod zastavo katerih plujejo zadevne ladje. Sprejetje takih pravil je tako bistvena sprememba sistema ZSM.

77 Poudariti je treba tudi, da določbe, kakršne so te iz izpodbijanega sklepa, ki se nanašajo na podelitev pooblastil javne oblasti mejni policiji, med katerimi so odvzem prostosti prijetih oseb, zaseg ladij in napotitev prijetih oseb v določen kraj, omogočajo tako obsežno poseganje v temeljne pravice zadevnih oseb, da je potrebno zakonodajno posredovanje Unije.

78 Za sprejetje določb, kakršne so te iz dela I, točka 2.4, in dela II, točki 1.1 in 2.1, Priloge k izpodbijanemu sklepu, je potrebna politična odločitev v smislu dveh prejšnjih točk te sodbe, ki presega okvir dodatnih ukrepov v smislu člena 12(5) ZSM in ki je v okviru sistema institucij Unije v zakonodajni pristojnosti Unije.

79 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da dela I in II Priloge k izpodbijanemu sklepu vsebujeta, kot je poudaril generalni pravobranilec v točkah 61 in 66 sklepnih predlogov, bistvene določbe varovanja zunanjih meja na morju.

80 Zgolj okoliščina, da naslov dela II Priloge k izpodbijanemu sklepu vsebuje izraz „smernice“ in da člen 1, drugi stavek, tega sklepa določa, da so pravila in smernice, vsebovani v navedenem delu, „nezavezujoči“, ne more spremeniti tega, da gre za bistvene določbe.

81 Del II te priloge je namreč v skladu s členom 1, drugi stavek, tega sklepa sestavni del operativnega načrta, oblikovanega za vsako operacijo, ki jo usklajuje Agencija. V tem načrtu so v skladu s členom 8e uredbe Frontex navedeni „natančni pogoji za razporeditev skupin“, katerih „pravilno izvajanje“ na podlagi člena 8g tega sklepa spremlja uradnik za usklajevanje.

82 Iz tega, da je treba pogoje, ki jih določa ta načrt, spoštovati, nujno izhaja, da imajo pravila, vsebovana v delu II, točki 1.1 in 2.1, Priloge k izpodbijanemu sklepu pravno zavezujoče učinke.

83 Nazadnje, čeprav izpodbijani sklep vsebuje tudi določbe, ki urejajo podrobna praktična pravila za izvajanje varovanja meje, je treba ugotoviti, da je vsem pravilom, določenim v delih I in II Priloge k temu sklepu, skupno to, da se nanašajo na potek operacije varovanja in operacije reševanja.

84 Izpodbijani sklep je treba v teh okoliščinah razglasiti za ničen v celoti, ker vsebuje bistvene določbe glede varovanja zunanjih meja držav članic na morju, ki presegajo okvir dodatnih ukrepov v smislu člena 12(5) ZSM, in ker bi tak sklep lahko sprejel le zakonodajalec Unije.

85 Iz tega izhaja, da ni treba obravnavati trditev Parlamenta, da izpodbijani sklep spreminja bistvene določbe ZSM in uredbo Frontex.

IV – Predlog za ohranitev učinkov izpodbijanega sklepa

86 Parlament Sodišču predlaga, naj – če izpodbijani sklep razglasi za ničen – ob uporabi člena 264, drugi odstavek, PDEU ohrani njegove učinke, dokler se ta sklep ne nadomesti.

87 Parlament meni, da je ohranitev učinkov tega sklepa potrebna ob upoštevanju pomembnosti ciljev predlaganih ukrepov v okviru politike Unije glede operacij nadzora meje.

88 Sodišče lahko v skladu s členom 264, drugi odstavek, PDEU, če meni, da je potrebno, določi tiste učinke akta, ki je bil razglašen za ničnega, ki jih je treba šteti za dokončne.

89 Razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa brez začasne ohranitve njegovih učinkov lahko škodi dobremu delovanju tekočih in prihodnjih operacij, ki jih usklajuje Agencija, in torej varovanju zunanjih meja držav članic na morju.

90 V teh okoliščinah obstajajo razlogi, pomembni za pravno varnost, ki upravičujejo, da Sodišče uporabi možnost, ki mu jo daje člen 264, drugi odstavek, PDEU. V obravnavanem primeru je treba ohraniti učinke izpodbijanega sklepa, dokler ne začne v razumnem roku veljati nova ureditev, ki bo nadomestila izpodbijani sklep, ki je s to sodbo razglašen za ničen.

V – Stroški

91 V skladu s členom 69(2), prvi pododstavek, Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Parlament predlagal, naj se plačilo stroškov naloži Svetu, in ker ta s predlogi ni uspel, se mu naloži plačilo stroškov. Komisija, ki je intervenirala v podporo predlogom Sveta, v skladu s členom 69(4), prvi pododstavek, Poslovnika nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Sklep Sveta z dne 26. aprila 2010 o dopolnitvi Zakonika o schengenskih mejah glede varovanja zunanjih meja na morju v okviru operativnega sodelovanja, ki ga usklajuje Evropska agencija za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic Evropske unije (2010/252/EU) se razglasi za ničen.**

2. **Učinki Sklepa 2010/252 se ohranijo v veljavi, dokler ne začne v razumnem roku veljati nova ureditev.**

3. **Svetu Evropske unije se naloži plačilo stroškov.**

4. **Evropska komisija nosi svoje stroške.**

Podpisi