Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

5 септември 2012 година*

„Кодекс на шенгенските граници — Решение 2010/252/ЕС — Наблюдение на външните морски граници — Въвеждане на допълнителни условия относно наблюдението на границите — Изпълнителни правомощия на Комисията — Обхват — Искане за отмяна“

По дело C-355/10

с предмет жалба за отмяна на основание член 263 ДФЕС, подадена на 12 юли 2010 г.,

Европейски парламент, за който се явяват г-жа M. Dean, както и от г-н A. Auersperger Matić и г-н K. Bradley, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

жалбоподател,

срещу

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват г-жа Z. Kupčová и г-н R. Szostak, в качеството на представители,

ответник,

подпомаган от

Европейска комисия, за която се явяват г-жа C. O’Reilly и г-н M. Wilderspin, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

встъпила страна,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н A. Tizzano, г-н J. N. Cunha Rodrigues, г-н K. Lenaerts, г-н J.-C. Bonichot и г-жа A. Prechal, председатели на състави, г-жа R. Silva de Lapuerta, г-н K. Schiemann, г-н E. Juhász, г-н G. Arestis, г-н T. von Danwitz (докладчик), г-жа M. Berger и г-н E. Jarašiūnas, съдии,

генерален адвокат: г-н P. Mengozzi,

секретар: г-жа L. Hewlett, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 25 януари 2012 г.,

* Език на производството: английски.

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 17 април 2012 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си Европейският парламент иска отмяната на Решение 2010/252/ЕС на Съвета от 26 април 2010 година за допълнение на Кодекса на шенгенските граници по отношение на наблюдението на морските външни граници в контекста на оперативното сътрудничество, координирано от Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите — членки на Европейския съюз (ОВ L 111, стр. 20, наричано по-нататък „обжалваното решение“).

2 В подкрепа на жалбата си Европейският парламент посочва по-специално че това решение надхвърля границите на изпълнителните правомощия, предвидени в член 12, параграф 5 от Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 105, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 8, стр. 5, поправка в ОВ L 275, 2010 г., стр. 11), изменен с Регламент (ЕО) № 296/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2008 година (ОВ L 97, стр. 60, наричан по-нататък „КШГ“). Парламентът поддържа, че разпоредбите на обжалваното решение е трябвало да бъдат приети съгласно обикновената законодателна процедура, а не по реда на процедурата по комитология, основаваща се на този член 12, параграф 5.

I – Правна уредба

A – *Решение 1999/468/ЕО*

3 Въз основа на член 202 ЕО е прието Решение 1999/468/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 година за установяване на условията и реда за упражняване на изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията (ОВ L 184, стр. 23; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 2, стр. 159), изменено с Решение 2006/512/ЕО на Съвета от 17 юли 2006 г. (ОВ L 200, стр. 11; Специално издание на български език, глава 1, том 6, стр. 163, наричано по-нататък „второто решение за комитология“).

4 Що се отнася до процедурата по регулиране с контрол, текстът на съображение 7а от второто решение за комитология е следният:

„Процедурата по регулиране с контрол се следва във връзка с мерки от общ характер, които имат за цел да изменят несъществени елементи от даден основен акт, приет съгласно процедурата, посочена в член 251 от Договора [за ЕО], включително като се премахнат някои от тези елементи или се добавят нови, несъществени елементи. Тази процедура трябва да позволи на двата клона на законодателния орган да осъществяват контрол преди приемането на подобни мерки. Съществените елементи на законодателен акт могат да бъдат изменени само от законодателя въз основа на Договора“.

5 Член 2, параграф 2 от второто решение за комитология гласи:

„Когато основен акт, приет съгласно процедурата, посочена в член 251 от Договора, предвижда приемането на мерки от общ характер с цел изменение на несъществени елементи от този акт, включително като се премахнат някои от тези елементи или се добавят нови, несъществени елементи, тези мерки се приемат съгласно процедура по регулиране с контрол“.

6 Провеждането на процедурата по регулиране с контрол се урежда с член 5а от второто решение за комитология. В рамките на тази процедура взема участие и комитет по регулиране с контрол, съставен от представители на държавите членки и председателстван от представителя на Европейската комисия (наричан по-нататък „комитетът“), който комитет дава своето становище по проект за мерки, които следва да се приемат. Процедурата е различна, в зависимост от това дали предлаганите мерки съответстват на становището на този комитет, от една страна, или не съответстват на това становище или комитетът не е дал становище, от друга страна.

7 В случай че предлаганите мерки не съответстват на становището на посочения комитет или комитетът не е дал становище, в член 5а, параграф 4 от второто решение за комитология се предвижда прилагането на следната процедура:

„а) Комисията внася незабавно предложение за мерките в Съвета и същевременно го изпраща на Европейския парламент;

б) Съветът се произнася с квалифицирано мнозинство по това предложение в срок от два месеца от датата, на която бъде сезиран;

в) ако в този срок Съветът отхвърли с квалифицирано мнозинство предложените мерки, те не се приемат. В този случай Комисията може да внесе в Съвета изменено предложение или да внесе законодателно предложение въз основа на Договора;

г) ако Съветът възнамерява да приеме предложените мерки, той ги внася незабавно в Европейския парламент. Ако Съветът не се произнесе в срок от два месеца, Комисията внася незабавно мерките за контрол в Европейския парламент;

д) в срок от четири месеца, считано от внасянето на предложението по буква а), Европейският парламент с мнозинството на членовете си може да отхвърли посочените мерки с аргумента, че този проект от мерки надхвърля изпълнителните правомощия, предвидени в основния акт, или че този проект не е съвместим с целта или съдържанието на основния акт, или че не спазва принципите за субсидиарност или пропорционалност;

е) ако в посочения срок Европейският парламент отхвърли предложените мерки, те не се приемат. В този случай Комисията може да внесе в комитета изменено предложение или да внесе законодателно предложение въз основа на Договора;

ж) ако до изтичането на този срок Европейският парламент не отхвърли предложените мерки, те се приемат от Съвета или от Комисията, според случая“.

Б – *КШГ*

8 Както е видно от член 1, втора алинея от него, КШГ установява правила за граничния контрол на лица, които пресичат външните граници на държавите — членки на Европейския съюз.

9 Съобразно със съображение 6а от КШГ целта на граничния контрол е „да помогне в борбата с незаконната имиграция и трафика на хора и да предотврати всяка заплаха за вътрешната сигурност на държавите членки, техния обществен ред, здравеопазване и международни отношения“.

10 Съгласно съображение 17 от КШГ „[т]рябва да се предвиди процедура, която да позволява Комисията да изменя съответно определени подробни практически правила, които уреждат граничния контрол. В такива случаи необходимите мерки за прилагане на [КШГ] трябва да се приемат съгласно Решение 1999/468/ЕО […]“.

11 Член 2, точка 9 от КШГ определя „граничния контрол“ като състоящ се в гранични проверки и наблюдение на границата, и включващ „дейност, извършвана на границата, в съответствие със и за целите на [КШГ] в отговор изключително на намерение за преминаване на границата или акта на преминаване на тази граница независимо от какви съображения“.

12 Наблюдението на границата е определено в член 2, точка 11 от КШГ като „наблюдението на граници между [граничните контролно]-пропускателни пунктове и наблюдението на [граничните контролно]-пропускателни пунктове извън определеното работно време с цел недопускане заобикалянето на гранични проверки“.

13 КШГ предвижда в членове 6—11 правила относно проверките по външните граници.

14 Що се отнася до наблюдението на границата, член 12 от КШГ гласи:

„1. Основната цел на наблюдението на границите е да предотврати неразрешено преминаване на границата, да се противопостави на трансграничната престъпност и да предприеме мерки срещу лица, които незаконно преминават границата.

2. Граничната охрана използва стационарни или мобилни екипи за извършване на наблюдение на границата.

Това наблюдение се извършва по такъв начин, че да предотврати и да разубеди лицата от заобикаляне на проверките на [граничните контролно]-пропускателни пунктове.

3. Наблюдението между [граничните контролно]-пропускателни пунктове се извършва от гранична охрана, чиито брой и методи се определят в зависимост от съществуващите или предвидени рискове и заплахи. Наблюдението включва чести и внезапни промени на интервала на наблюдения, така че винаги да съществува риск за разкриване на неразрешените преминавания на границата.

4. Наблюдението се извършва от стационарни или мобилни екипи, които изпълняват задълженията си, като патрулират или като се разположат на места, известни или преценени за чувствителни, като целта на такова наблюдение е залавянето на лица, пресичащи границата незаконно. Наблюдението може също така да се извършва чрез технически средства включително електронни средства.

5. Могат да бъдат приети допълнителни мерки за наблюдение. Тези мерки, предназначени да изменят несъществени елементи на настоящия регламент чрез допълването му, се приемат в съответствие с процедурата по регулиране с контрол, посочена в член 33, параграф 2“.

15 На гражданите на трети държави може да бъде отказано влизане на територията на държавите членки с мотивирано решение, което по силата на член 13, параграф 2 от КШГ се съобщава посредством стандартен формуляр, съдържащ се в част Б от приложение V към този кодекс.

16 Член 33, параграф 2 от КШГ гласи:

„При позоваване на настоящия параграф се прилагат член 5а, параграфи 1—4 и член 7 от Решение 1999/468/ЕО, като се вземат предвид разпоредбите на член 8 от него“.

B – *Регламент (ЕО) № 2007/2004*

17 Регламент (ЕО) № 2007/2004 на Съвета от 26 октомври 2004 година за създаване на Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите — членки на Европейския съюз (ОВ L 349, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 71), изменен с Регламент (ЕО) № 863/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 11 юли 2007 г. (ОВ L 199, стр. 30, наричан по-нататък „Регламентът за Frontex“), определя по-специално задачите на тази европейска агенция (наричана по-нататък „Агенцията“).

18 Съгласно член 2, параграф 1 от Регламента за Frontex Агенцията има за задача по-специално да:

„а) координира оперативното сътрудничество между държавите членки в областта на управлението на външните граници;

[…]

д) подкрепя държавите членки при обстоятелства, които изискват засилена техническа и оперативна помощ по външните граници;

[…]

ж) разгръщане на екипи за бърза гранична намеса в държави членки […]“.

19 Ако по искане на държава членка изпълнителният директор реши да разгърне един или повече екипи за бърза намеса по външните ѝ граници, Агенцията и молещата държава членка изготвят оперативен план съгласно член 8г, параграф 5 от посочения регламент.

20 Член 8д от Регламента за Frontex, озаглавен „Оперативен план“ гласи:

1.

Изпълнителният директор и молещата държава членка съгласуват оперативен план, който подробно излага точните условия за разгръщане на екипите. Оперативният план включва следното:

а) описание на ситуацията заедно с начина на действие и целите на разгръщането, включващо целта на операцията;

б) предвижданата продължителност на разгръщането на екипите;

в) географски определената област на отговорност в молещата държава членка, където ще бъдат разгърнати екипите;

г) описание на задълженията и специалните инструкции за членове на екипите, включващи разрешените справки от базите данни и разрешеното носене на служебни оръжия, боеприпаси и оборудване в приемащата държава членка;

д) състава на екипите;

е) имената и чиновете на граничните служители на приемащата държава членка, отговарящи за сътрудничеството с екипите, по-специално тези гранични служители, които командват екипите по време на разгръщането, и мястото на екипите в йерархията на командването;

ж) техническото оборудване, което трябва да бъде разгърнато заедно с екипите в съответствие с член 8.2. Всякакви изменения или адаптации на оперативния план изискват съгласието на изпълнителния директор и на молещата държава членка. Агенцията изпраща незабавно копие от изменения или адаптиран оперативен план до участващите държави членки“.

21 Що се отнася до прилагането на оперативния план, член 8ж, параграф 2 от Регламента за Frontex предвижда:

„Координиращият служител действа от името на Агенцията във всички аспекти на разгръщане на екипите. В частност, координиращият служител:

[…]

в) наблюдава правилното изпълнение на оперативния план;

[…]“.

Г – *Обжалваното решение*

22 Обжалваното решение е прието на основание член 12, параграф 5 от КШГ в рамките на предвидената в член 5а от второто решение за комитология процедура по регулиране с контрол. Тъй като комитетът не дава становище по първоначалното предложение на Комисията, съгласно посочения член 5а, параграф 4 Комисията представя пред Съвета предложение за мерките, които следва да се приемат, и го изпраща на Парламента. Тъй като последният не се противопоставя на това предложение, Съветът приема обжалваното решение.

23 Съгласно съображение 9 от обжалваното решение:

„За да се осигури по-добра координация между държавите членки, участващи в операции във връзка с подобни ситуации, и за улесняване провеждането на такива операции в настоящото решение следва да бъдат включени необвързващи насоки. Настоящото решение следва да не засяга отговорностите на органите по издирване и спасяване, включително гарантиране, че координацията и сътрудничеството се осъществяват по такъв начин, че спасените лица да бъдат транспортирани до безопасно място“.

24 Член 1 от обжалваното решение гласи:

„Наблюдението на морските външни граници в контекста на оперативното сътрудничество между държавите членки, координирано от [Агенцията], се извършва съгласно правилата, установени в част I от приложението. Тези правила и необвързващите насоки, установени в част II от приложението, представляват част от оперативния план, изготвян за всяка координирана от Агенцията операция“.

25 В част I, точка 1 от приложението към обжалваното решение се съдържат общите принципи относно координираните от Агенцията операции по морските граници, а в точка 2 от него — правила, предвиждащи конкретни мерки, които следва да се предприемат при тези операции. В точки 2.1—2.3 от тази част I се определя поведението, което трябва да се следва при приближаване и наблюдение на засечените кораби, както и съобщаването на компетентните органи на информацията относно тези кораби. Точка 2.4 от същата част се отнася до мерките, които трябва да се предприемат срещу засечените кораби и лицата на борда, а в точка 2.5 от нея са посочени условията, които трябва да се изпълнят при прилагането на тези мерки. Тези условия са различни, в зависимост от това дали мерките трябва да се предприемат в териториалните води и в прилежащата зона, от една страна, или в открито море, от друга страна.

26 Що се отнася до мерките, които трябва да се предприемат срещу засечените кораби или лицата на борда, точка 2.4 от посочената част I гласи:

„Мерките, предприети в хода на операцията по наблюдение срещу кораби или други плавателни съдове, за които има разумни основания да се подозира, че превозват хора, които имат намерение да избегнат проверките по граничните контролно-пропускателни пунктове, могат да включват:

а) изискване на информация и документи относно собствеността, регистрацията и пътуването и относно самоличността, гражданството и други съответни данни за лицата на борда;

б) спиране, качване на борда и претърсване на кораба, товара му и лицата на борда, както и разпитване на тези лица;

в) уведомяване на лицата на борда, че нямат право да преминават границата и че лицата, управляващи плавателния съд, могат да бъдат подведени под отговорност за улесняване на пътуването;

г) задържане на кораба и на лицата на борда;

д) издаване на заповед корабът да промени курса си към напускане на териториалните води или прилежащата зона или към местоназначение, различно от териториалните води или прилежащата зона, придружаване на плавателния съд или оставане в близост до него, докато промени курса си в правилната посока;

е) отвеждане на кораба или на лицата на борда до трета държава или предаване по друг начин на кораба или на лицата на борда на органите на трета държава;

ж) отвеждане на кораба или на лицата на борда до държавата членка домакин или до друга държава членка, участваща в операцията“.

27 Част II на приложението към обжалваното решение е озаглавена „Насоки за ситуации на издирване и спасяване и за сваляне на брега, в контекста на координирани от Агенцията операции по морските граници“.

28 В точка 1.1 от посочената част II е предвидено по-специално че държавите членки изпълняват „[з]адължението да оказват помощ на лица, изпаднали в беда на море“ и че „[у]частващите екипи оказват помощ на всеки плавателен съд или лице, изпаднали в беда на море“. Точки 1.2—1.5 от тази част се отнасят до оценката на положението, съобщаването на тази оценка и друга информация на координационния център по спасителните операции, както и до предприемането на подходящи или необходими мерки за гарантиране на безопасността на засегнатите лица. Съгласно точка 1.6 от същата част II при определени условия операцията следва да се възобнови в съответствие с част I от приложението към обжалваното решение.

29 Освен това в част II, точка 2.1, първа алинея, първо изречение от приложението към обжалваното решение е предвидено по-специално че „[о]перативният план следва да посочва начините за сваляне на брега на заловените или спасените лица в съответствие с международното право и всички други приложими двустранни споразумения“. Съгласно второ изречение от същата алинея този оперативен план „не поражда задължения за държавите членки, които не участват в операцията“. Що се отнася до точка 2.1, втора алинея, в нея се посочва, че „приоритет следва да се даде на свалянето на брега [на тези лица] в третата държава, от която е потеглил превозващият лицата кораб или през чиито териториални води или район на издирване и спасяване е преминал този кораб“, освен ако в оперативния план не е предвидено друго.

II – Искания на страните и производство пред Съда

30 Парламентът иска от Съда:

— да отмени обжалваното решение,

— да разпореди да се запазят правните последици на обжалваното решение до приемането на ново решение и

— да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

31 Съветът моли Съда:

— като главно искане, да отхвърли жалбата на Парламента като недопустима,

— при условията на евентуалност, да отхвърли жалбата като неоснователна, и

— да осъди Парламента да заплати съдебните разноски.

32 С определение на председателя на Съда от 30 ноември 2010 г. Комисията е допусната да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Съвета, като в писменото си становище при встъпването тя моли да се отхвърли жалбата на Парламента и той да се осъди да заплати съдебните разноски.

III – По жалбата

А – *По допустимостта на жалбата*

1. Доводи на страните

33 Главното твърдение на Съвета е, че жалбата на Парламента е недопустима. Според Съвета, тъй като не се е противопоставил на приемането на обжалваното решение поради несъобразяване с изброените в член 5а, параграф 4, буква д) от второто решение за комитология основания, Парламентът няма нито правен интерес, нито право да оспорва обжалваното решение. Ако Парламентът е имал съмнения относно законосъобразността на обжалваното решение, той е трябвало да се противопостави на приемането му в рамките на процедурата по регулиране с контрол и тогава нямаше да е възможно да се приеме това решение.

34 Положението в случая се различавало от разглежданото във връзка със спора, по който е постановено Решение от 12 юли 1979 г. по дело Италия/Съвет (C-166/78, Recueil, стр. 2575), в което Съдът е приел за допустима жалба, подадена от държава членка, която е гласувала в рамките на Съвета в полза на обжалвания акт. Всъщност упражняваният от Парламента контрол, за да се определи дали предлаганата мярка надхвърля границите на изпълнителните правомощия, предвидени в основния акт, бил формален процедурен етап в процеса на приемане на разглеждания акт и изисквал не политическа преценка, а проверка дали са изпълнени условията за неговата законосъобразност.

35 Парламентът твърди, че не е длъжен да доказва правен интерес в съответствие с член 263, втора алинея ДФЕС и с практиката на Съда (вж. Решение от 26 март 1987 г. по дело Комисия/Съвет, 45/86, Recueil, стр. 1493, точка 3). Дори да се предположи, че това доказателство е необходимо, в случая безспорно бил налице такъв интерес, тъй като се оспорва законосъобразността на акт на Съюза, който има обвързващо действие, и прерогативите на Парламента били поставени под въпрос с приемането на правен акт в рамките на изпълнителна, вместо законодателна процедура (Решение от 18 юни 1996 г. по дело Парламент/Съвет, C-303/94, Recueil, стр. I-2943, точки 19 и 20).

36 Предвидената в член 5а, параграф 4, буква д) от второто решение за комитология проверка от страна на Парламента на предложена мярка за изпълнение не може да води до ограничаване на правото на тази институция да предяви иск или да подаде жалба с оглед на упражняването на съдебен контрол върху тази мярка. Освен това Парламентът поддържа, че не е длъжен да упражнява правото си на вето, когато има съмнения относно законосъобразността на предложена мярка за изпълнение.

2. Съображения на Съда

37 Съгласно постоянната практика на Съда предвиденото в член 263, параграф 2 ДФЕС право на иск и на жалба на държавите членки, на Парламента, на Съвета и на Комисията не е обусловено от доказването на правен интерес (вж. в този смисъл Решение по дело Италия/Съвет, посочено по-горе, точка 6, Решение по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точка 3, Решение от 21 януари 2003 г. по дело Комисия/Парламент и Съвет, C-378/00, Recueil, стр. I-937, точка 28, Решение от 1 октомври 2009 г. по дело Комисия/Съвет, C-370/07, Сборник, стр. I-8917, точка 16 и Решение от 13 октомври 2011 г. по дело Deutsche Post и Германия/Комисия, C-463/10 P и C-475/10 P, Сборник, стр. I-9639, точка 36).

38 Освен това от практиката на Съда следва също, че упражняването на това право не зависи от позицията, която подалата жалба държава членка или институция е изразила в процедурата по приемане на разглеждания акт (вж. в този смисъл посочените по-горе Решение по дело Италия/Съвет, точка 6 и Решение по дело Комисия/Парламент и Съвет, точка 28).

39 Както отбелязва генералният адвокат в точки 20 и 22 от становището си, обстоятелството, че съгласно член 5а, параграф 4, буква д) от второто решение за комитология Парламентът е имал възможността да се противопостави с мнозинство на членовете си на приемането на обжалваното решение, не може да изключи правото на жалба на тази институция.

40 Макар съгласно член 7а от второто решение за комитология тази процедура по регулиране с контрол да позволява на Парламента да упражнява контрол преди приемането на мярка, тази процедура не може да замести съдебния контрол. По този начин обстоятелството, че Парламентът не се е противопоставил на приемането на акт в рамките на такава процедура, не може да доведе до недопустимостта на жалба за отмяна, с която се оспорва законосъобразността на така приетия акт.

41 От изложеното по-горе следва, че жалбата за отмяна е допустима.

Б – *По съществото на спора*

1. Доводи на страните

42 По същество между страните има спор, от една страна, относно принципите, уреждащи изпълнителните правомощия, и от друга страна, относно въпроса дали обжалваното решение може да се приеме въз основа на изпълнителните правомощия.

а) Относно принципите, уреждащи изпълнителните правомощия

43 Парламентът поддържа, че процедурата по регулиране с контрол може да има за предмет изменението или премахването на несъществени елементи на основен акт или добавянето на нови, несъществени елементи, но не и изменението на съществени елементи на такъв акт. Според него всяко упражняване на изпълнително правомощие трябва да е съобразено със съществените елементи от съдържанието на основния акт. Освен това Парламентът счита, че Комисията няма право да регламентира дейности, които не попадат в материалното приложно поле на основния законодателен акт.

44 Според Парламента понятието „съществени елементи“ обхваща в частност определенията, дадени в основна правна уредба, за да се очертае материалното ѝ приложно поле, и с това понятие се установява рамката, в която се прилага тази правна уредба, която може да бъде допълнена чрез добавянето на нови, несъществени елементи. Парламентът счита, че за да се

определят границите на изпълнителните правомощия, трябва по-специално да се вземат предвид материалните ограничения по отношение на тези правомощия, произтичащи от съществените елементи на основния акт, както и разпоредбите на Договора за ЕО и задължението да се зачитат основните права.

45 За разлика от това Съветът твърди, че самият законодател на Съюза може да определи границите на делегирането и основните цели на основната правна уредба, както и да реши кои са съществените елементи, които не могат да бъдат делегирани на Комисията. Обхватът на делегиране на изпълнителните правомощия зависел по-специално от правото на преценка, предоставено на Комисията от законодателя, и в това отношение Съдът е приел, че на тази институция може да бъде предоставено широко делегиране на изпълнителните правомощия.

46 Според Комисията преценката относно понятието „съществени елементи“ следва да се основава на практиката на Съда, съгласно която тези елементи са правила с основно значение в разглежданата област (Решение от 17 декември 1970 г. по дело Köster и Berodt & Co., 25/70, Recueil, стр. 1161, точка 6 и Решение от 27 октомври 1992 г. по дело Германия/Комисия, C-240/90, Recueil, стр. I-5383, точка 36). Използването в член 2, параграф 2 от второто решение за комитология на израза „се добавят нови, несъществени елементи“ позволявало на Комисията да се предостави право да конкретизира съществените елементи, които съзаконодателите не са посочили подробно. Последната имала право да допълни тези елементи и да регламентира нови дейности, попадащи в приложното поле на уредената материя и на основните правила.

б) Относно обжалваното решение

47 Що се отнася до обжалваното решение, Парламентът не оспорва неговите цели, но счита, че съдържанието му е трябвало да бъде прието посредством законодателен, а не изпълнителен акт. Това решение попадало извън приложното поле на посочените в член 12, параграф 5 КШГ изпълнителни правомощия, тъй като въвеждало нови съществени елементи в този кодекс и изменяло негови съществени елементи, както и съдържанието на Регламента за Frontex.

i) Относно въвеждането на нови съществени елементи в КШГ

48 Що се отнася до въвеждането на нови съществени елементи в КШГ Парламентът поддържа, че части I и II от приложението към обжалваното решение предвиждат мерки, за които не може да се счита, че попадат в приложното поле на дефинираното в този кодекс наблюдение на границите, нито че са негов несъществен елемент.

49 Така, обратно на член 12, параграф 5 от КШГ и на съображение 17 от него, в част I, точка 2.4 от посоченото приложение не са посочени обикновени практически условия за наблюдението на границите, а на граничната охрана са предоставени много широки правомощия. В КШГ не се съдържат разпоредби относно мерките, които могат да се приемат срещу лица или кораби. В обжалваното решение обаче са предвидени широкомащабни принудителни мерки, но не е гарантирана възможността за заловените в открито море лица да се позоват на правото на убежище и свързаните с него права, въпреки че съгласно член 13 от КШГ връщането на съответните лица в държавата, от която идват, може да се извърши само в рамките на формален отказ за влизане.

50 Освен това според Парламента правилата относно дейности като издирването, спасяването и сваляне на брега, съдържащи се в част II от приложението към обжалваното решение, не попадат в обхвата на понятието за наблюдение. Макар в заглавието на посочената част II да се съдържа думата „насоки“, съдържанието на тази част имало обвързващо значение и нейното предназначение било да породи правно действие спрямо държавите членки, участващи в операция, координирана от Агенцията, като се има предвид както съдържанието ѝ, така и

фактът, че се съдържа в правнообвързващ акт и че е част от предвидения в Регламента за Frontex оперативен план. Така обжалваното решение съдържало съществени елементи от КШГ, поради което не можело да бъде предмет на мярка за изпълнение.

51 Освен това Парламентът твърди, че обжалваното решение попадало извън териториалното приложно поле на КШГ. Съгласно член 2, точка 11 от него наблюдението било ограничено до наблюдението на граници между гранични контролно-пропускателни пунктове и до наблюдението на гранични контролно-пропускателни пунктове извън определеното работно време, докато по силата на част II, точка 2.5 от приложението към това решение последното се прилагало не само по отношение на териториалните води, но и към прилежащите зони и открито море.

52 Според Съвета законодателят на Съюза е счел, че проверките по границите съставляват съществен елемент от контрола по външните граници, който е уреден изчерпателно. За разлика от това, що се отнася до наблюдението на границите, Съветът твърди, че законодателят е сметнал за достатъчно да определи основните цели и методи, като предостави на Комисията правото да приеме при необходимост допълнителни мерки за наблюдение и широки изпълнителни правомощия.

53 Съветът поддържа, че изброените в точка 2.4 от посочената част II мерки не противоречат на целите на наблюдението на границите, определени в член 12 от КШГ. Целта на правилата относно координирането на посочените в точка 2.5 от същата част II съвместни операции била да се улесни протичането на операциите. Според Съвета доводът, изведен от твърдяното разширяване на териториалното приложно поле на КШГ, не е основателен, като се има предвид, че в този кодекс не се съдържа определение на понятието „морски граници“ и последното трябва да се разбира като обхващащо и наблюдението на границите, осигурявано както в прилежащите зони, така и в открито море.

54 Що се отнася до част II от приложението към обжалваното решение, не само текстът на съображения 7—9 от него, но и различната редакция на заглавията на двете части на това приложение и начинът, по който са формулирани насоките, показвали намерението на автора на това решение да не придава задължителна сила на тази част. Несъмнено оказването на помощ на изпадналите в беда кораби не било мярка на наблюдение в строгия смисъл на думата. Когато обаче в хода на координирана от Агенцията операция по наблюдение възникне подобно положение, се оказва необходимо да се координира предварително начинът, по който ще се провеждат издирването и спасяването от страна на различните участващи държави членки. При тези обстоятелства Съветът счита, че обжалваното решение не въвежда нови елементи в КШГ.

55 Комисията счита, че наблюдението на границите е съществен елемент на КШГ, но че основните правила, уреждащи тази материя, се съдържат в член 12 от КШГ, който предвижда разпоредби относно съдържанието, както и по отношение на предмета и целта на наблюдението, като предназначението му не е да го уреди широко и изчерпателно. Съзаконодателите са предоставили на Комисията правомощие да допълва тези съществени елементи. Правомощието да регламентира нови дейности ѝ позволявало да определи съдържанието на наблюдението на границите, както и това, което предполага тази дейност.

56 Комисията счита, че обжалваното решение не въвежда нови съществени елементи в КШГ. С оглед на целта си наблюдението трябвало да обхваща не само разкриването на опити за незаконно влизане на територията на Съюза, но и конкретни мерки като залавянето на кораби, за които следва да се смята, че се опитват да проникнат в Съюза, без да се подложат на проверките по границите. В член 12, параграф 4 от КШГ се посочвало по-специално че една от целите на наблюдението е залавянето на лица. За да се установи дали „издирването и спасяването“ попадат в обхвата на понятието за наблюдение, било необходимо да се вземе

предвид фактическата обстановка, при която се извършват опитите за незаконно влизане. В редица случаи по повод на операцията по наблюдение започвала операция по издирване и спасяване, без да е възможно да се установи ясно разграничение между тези два вида операции. Въпросът дали насоките имат обвързващо действие не се поставял, тъй като предвидените в тях мерки попадат в обхвата на понятието за наблюдение.

ii) Относно изменението на съществените елементи на КШГ

57 Що се отнася до изменението на съществените елементи на КШГ, Парламентът поддържа по-специално че с обжалваното решение се изменя член 13 от този кодекс. Тъй като този член се прилага към всички случаи на залавяне лицата, които са влезли нелегално в териториалните води и в прилежащите зони, не можело да бъдат върнати или поканени да отпътуват, без да се приеме решение съгласно този член 13. За разлика от това, част I, точка 2.4 от приложението към обжалваното решение предоставяла на граничната охрана правомощието да разпоредят на кораба да измени маршрута си, за да напусне териториалните води, без да е прието решение по смисъла на посочения член 13 и без да е дадена възможност на съответните лица да обжалват отказа за влизане.

58 В това отношение Съветът и Комисията твърдят, че член 13 от КШГ не се прилага към дейностите по наблюдение на границите, така че с решението не можело да се измени този член.

iii) Относно изменението на Регламента за Frontex

59 Що се отнася до изменението на Регламента за Frontex, Парламентът твърди, че член 12, параграф 5 от КШГ не предоставя на Комисията компетентност да урежда правила, които изменят установените с Регламента за Frontex правомощия и задължения за координираните от Агенцията операции. Обжалваното решение не било подходящият правен акт за създаване на задължения по отношение на такива операции, нито за изменение на Регламента за Frontex.

60 Предназначението на посоченото решение обаче било да се прилага единствено в рамките на координираните от Агенцията операции и това решение било задължително по отношение на тях, както и за държавите членки, като се има предвид, че приложението към него е част от оперативния план, изготвян за всяка операция, докато член 8д от Регламента за Frontex определял съществените елементи на този план. Задължителното включване в оперативния план на посочените в приложението към обжалваното решение правила и насоки изменяло в значителна степен списъка на елементите, необходими за прилагането на посочения план, сред които е ролята на граничната охрана, на участващите екипи и на координационния център по спасителните операции.

61 В това отношение Съветът поддържа, че с обжалваното решение не се изменят задачите на Агенцията, макар приложението към това решение да е част от оперативния план. Условията за наблюдението на границите спадали към необходимите елементи на оперативния план, изброени в член 8д от Регламента за Frontex. Макар с това решение да се добавят нови, несъществени елементи към разпоредбите на този член 8д, това не водело до незаконосъобразност на този регламент. КШГ и мерките за изпълнението му, от една страна, и Регламента за Frontex, от друга страна, се допълвали. Двата основни акта били правни актове, насочени към прилагането на дефинираната в член 77 ДФЕС политика относно граничния контрол, а координирането с прилаганата въз основа на Регламента за Frontex система било уредено с КШГ. Следователно добавените с обжалваното решение нови, несъществени елементи били съвместими с Регламента за Frontex и с КШГ.

62 Според Комисията обжалваното решение не влияело върху прилагането на Регламента за Frontex. Посоченото в член 1 от това решение изискване, че двете части на приложението към него трябва да се включват към оперативния план, било обвързващо не по отношение на Агенцията, а спрямо държавите членки като адресати на посоченото решение, които осигуряват включването на това приложение към посочения план. При тези обстоятелства с обжалваното решение не се изменял Регламентът за Frontex.

2. Съображения на Съда

63 Следва да се приеме за установено, че разглежданата в случая разпоредба за възлагане, а именно член 12, параграф 5 от КШГ, предвижда, че могат да бъдат приети „допълнителни мерки за наблюдение […], предназначени да изменят несъществени елементи на [КШГ] чрез допълването му“. Що се отнася до процедурата, която трябва да се следва, тази разпоредба, тълкувана във връзка с член 33, параграф 2 от КШГ, препраща към второто решение за комитология, което от своя страна се основава на член 202, трето тире ЕО.

64 Съгласно постоянната съдебна практика приемането на основни правила в разглежданата област е единствено от компетентността на законодателя на Съюза (вж. в този смисъл Решение по дело Германия/Комисия, посочено по-горе, точка 36, Решение от 14 октомври 1999 г. по дело Atlanta/Европейска общност, C-104/97 P, Recueil, стр. I-6983, точка 76 и Решение от 6 юли 2000 г. по дело Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, C-356/97, Recueil, стр. I-5461, точка 21). Основните правила в разглежданата област трябва да се предвидят в основната правна уредба и не могат да бъдат предмет на делегиране (вж. в този смисъл Решение от 13 юли 1995 г. по дело Парламент/Комисия, C-156/93, Recueil, стр. I-2019, точка 18, Решение по дело Парламент/Съвет, посочено по-горе, точка 23, Решение от 11 ноември 1999 г. подело Söhl & Söhlke, C-48/98, Recueil, стр. I-7877, точка 34 и Решение от 6 май 2008 г. по дело Парламент/Съвет, C-133/06, Recueil, стр. I-3189, точка 45).

65 По този начин не могат да бъдат предмет на подобно делегиране разпоредбите, чието приемане налага да се направи политически избор, който спада към отговорностите, присъщи на законодателя на Съюза.

66 От това следва, че мерките за изпълнение не могат нито да изменят съществените елементи на основна правна уредба, нито да я допълнят с нови, съществени елементи.

67 Обратно на твърденията на Съвета и Комисията, въпросът кои елементи на дадена област трябва да се квалифицират като съществени не зависи само от преценката на законодателя на Съюза, а трябва да се основава на обективни елементи, които могат да бъдат предмет на съдебен контрол.

68 В това отношение е необходимо да се вземат предвид характеристиките и особеностите на съответната област.

69 Що се отнася до въпроса дали Съветът е оправомощен да приеме обжалваното решение като мярка за изпълнение на член 12 от КШГ относно наблюдението на границите въз основа на параграф 5 на този член, преди всичко следва да се прецени съдържанието на посочения член.

70 Съгласно член 12, параграфи 1 и 4 от КШГ целта на наблюдението е да се предотврати неразрешено преминаване на границата, да се противодейства на трансграничната престъпност, както и да се предприемат мерки срещу лица, които незаконно преминават границата, и да се заловят тези лица. Освен това съображение 6 от КШГ предвижда, че целта на граничния контрол е „да помогне в борбата с незаконната имиграция и трафика на хора и да предотврати всяка заплаха за вътрешната сигурност на държавите членки, техния обществен ред, здравеопазване и международни отношения“.

71 Що се отнася до операциите по наблюдение на границите, в член 12, параграфи 2—4 от КШГ се съдържат разпоредби относно някои аспекти на функционирането на операциите по наблюдение, като с тези разпоредби само се описва абстрактно задачата на граничната охрана. По-специално параграф 2, втора алинея от този член предвижда, че наблюдението „се извършва по такъв начин, че да предотврати и да разубеди лицата от заобикаляне на проверките на [граничните контролно]-пропускателни пунктове“. Освен това съгласно параграф 3, първо изречение от същия член 12 „[н]аблюдението между [граничните контролно]-пропускателни пунктове се извършва от гранична охрана, чиито брой и методи се определят в зависимост от съществуващите или предвидени рискове и заплахи“.

72 Относно възлагането на съответната институция да приеме мерки за изпълнение относно наблюдението на границите член 12, параграф 5 от КШГ предвижда, в съответствие със съдебната практика, цитирана в точка 64 от настоящото решение, че могат да бъдат приети „допълнителни мерки за наблюдение […], предназначени да изменят несъществени елементи на [КШГ] чрез допълването му“. От друга страна, съгласно съображение 17 от КШГ и съображение 4 от Регламент № 296/2008 делегирането на изпълнителните правомощия се отнася само до някои практически правила, които уреждат граничния контрол.

73 При все това, макар КШГ, който е основната правна уредба в тази област, да посочва в член 12, параграф 4, че целта на наблюдението е залавянето на лица, пресичащи границата незаконно, в този кодекс не се съдържат правила относно мерките, които граничната охрана има право да приложи срещу лица и кораби при залавянето им, както и след това, като прилагането на принудителни мерки, използването на въоръжена сила, отвеждането на заловените лица до определено място или мерки по отношение на лица, участващи в трафик на хора.

74 Така в част I, точка 2.4 от приложението към обжалваното решение са предвидени мерките, които може да приеме граничната охрана срещу засечените кораби и лицата на борда. В това отношение тази точка 2.4, букви б), г), е) и ж) позволява по-специално спирането, качването на борда, претърсването и задържането на кораба, претърсването и задържането на лицата на борда и отвеждане на кораба или на тези лица до трета държава, и по този начин приемането на принудителни мерки по отношение на тези лица и кораби, които биха могли да бъдат поставени под суверенитета на държавата, под чийто флаг плават.

75 Освен това в част II, точка 1.1 от посоченото приложение се предвижда по-специално задължението на екипите, участващи в координирани от Агенцията операции по външните морски граници, да оказват помощ на всеки кораб и всяко лице, изпаднали в беда по море. В точка 2 от същата част II се предвиждат правила относно свалянето на брега на заловените или спасените лица, като в точка 2.1, втора алинея се уточнява, че приоритет има свалянето на брега на тези лица в третата държава, от която е потеглил превозващият ги кораб.

76 От една страна, приемането на правила относно предоставянето на граничната охрана на правомощията за упражняване на принуда, посочени в предходните точки на настоящото решение, изисква политически избор, който спада към отговорностите, присъщи на законодателя на Съюза, доколкото предполага претегляне на различните разглеждани интереси въз основа на много фактори за преценка. В зависимост от политическия избор, на който почива приемането на подобни правила, правомощията на граничната охрана могат да се различават в голяма степен, като упражняването им може да бъде обусловено от разрешение, задължение или забрана, като например забраната за прилагане на принудителни мерки, за използване на въоръжена сила или за отвеждане на заловените лица до определено място. Освен това, тъй като тези правомощия се отнасят до приемането на мерки по отношение на кораби, в зависимост от обхвата на същите правомощия упражняването им може да засегне суверенните права на трети държави, според флага, под който плават съответните кораби. Така приемането на подобни правила представлява важна промяна в системата на КШГ.

77 От друга страна, е важно да се подчертае, че разпоредбите, които се отнасят до предоставянето на властнически правомощия на граничната охрана, като предоставените в обжалваното решение, сред които са задържането на заловените лица и на кораба, както и отвеждането на тези лица до определено място, създават възможност за засягане на основните права на съответните лица в толкова голяма степен, че налагат намесата на законодателя на Съюза.

78 Така приемането на разпоредби като предвидените в част I, точка 2.4 и част II, точки 1.1 и 1.2 от приложението към обжалваното решение налага да се направи политически избор по смисъла на предходните две точки от настоящото решение по такъв начин, че надхвърля рамките на допълнителните мерки по смисъла на член 12, параграф 5 от КШГ и в институционната система на Съюза попада в обхвата на отговорността на законодателя на последния.

79 При тези обстоятелства следва да се приеме, както посочва генералният адвокат в точки 61 и 66 от заключението си, че в части I и II от приложението към обжалваното решение се съдържат съществени елементи във връзка с наблюдението на външните морски граници.

80 Обстоятелството, че в заглавието на част II от приложението към обжалваното решение се съдържа думата „насоки“ и че в член 1, второ изречение от това решение се уточнява, че включените в посочената част правила и насоки са „необвързващи“, само по себе си не може да постави под съмнение квалифицирането им като основни правила.

81 Всъщност съобразно с член 1, второ изречение от това решение част II от посоченото приложение е част от оперативния план, изготвян за всяка координирана от Агенцията операция. Съгласно член 8д от Регламента за Frontex този план определя „подробно […] точните условия за разгръщане на екипите“, а по силата на член 8ж от същия регламент координиращият служител упражнява контрол за правилното изпълнение на същия план.

82 Ето защо, тъй като предвидените в този план условия трябва да бъдат изпълнени, предназначението на правилата, съдържащи се в част II, точки 1.1 и 2.1 от приложението към обжалваното решение, е да произведат задължително правно действие.

83 Накрая, макар обжалваното решение да съдържа разпоредби, уреждащи практически правила за извършване на наблюдението на границите, се налага изводът, че всички правила, предвидени съответно в части I и II от приложението към това решение, са свързани, тъй като се отнасят до протичането съответно на операция по наблюдение и операция по спасяване.

84 При тези обстоятелства обжалваното решение трябва да се отмени изцяло, тъй като съдържа съществени елементи във връзка с наблюдението на външните морски граници на държавите членки, надхвърлящи рамките на допълнителните мерки по смисъла на член 12, параграф 5 от КШГ и такова решение е можело да се приеме само от законодателя на Съюза.

85 От това следва, че не е необходимо да се разглеждат доводите на Парламента, че с обжалваното решение се изменят съществени елементи на КШГ, както и на Регламента за Frontex.

IV – По искането да бъдат запазени правните последици на обжалваното решение

86 В случай че Съдът отмени обжалваното решение, Парламентът иска правните последици на последното да бъдат запазени съгласно член 264, втора алинея ДФЕС до приемането на ново решение.

87 Според Парламента запазването на правните последици на това решение е необходимо предвид важните цели на мерките, предложени в рамките на политиката на Съюза относно операциите по граничен контрол.

88 Съгласно член 264, втора алинея ДФЕС, ако счете за необходимо, Съдът може да посочи кои правни последици от отменения акт трябва да се считат за окончателни.

89 Отмяната на обжалваното решение, без да бъдат запазени временно правните му последици, би могла да попречи на правилното провеждане на текущи или бъдещи операции, които са координирани от Агенцията, и следователно на наблюдението на външните морски граници на държавите членки.

90 При тези обстоятелства са налице важни съображения от гледна точка на правната сигурност, обосноваващи упражняването от Съда на правомощието, което му е предоставено по силата на член 264, втора алинея ДФЕС. В случая правните последици на обжалваното решение следва да се запазят до влизането в сила в разумен срок на нова правна уредба, с която се заменя обжалваното решение, чиято отмяна се постановява с настоящото съдебно решение.

V – По съдебните разноски

91 Съгласно член 69, параграф 2, първа алинея от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като Парламентът е поискал Съветът да бъде осъден и исканията на Съвета са отхвърлени, последният следва да бъде осъден да заплати съдебните разноски. Комисията, която е встъпила в подкрепа на исканията на Съвета, съгласно параграф 4, първа алинея на същия член следва да понесе направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) Отменя Решение 2010/252/ЕС на Съвета от 26 април 2010 година за допълнение на Кодекса на шенгенските граници по отношение на наблюдението на морските външни граници в контекста на оперативното сътрудничество, координирано от Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите — членки на Европейския съюз.

2) Правните последици на Решение 2010/252 се запазват до влизането в сила, в разумен срок, на нова правна уредба.

3) Осъжда Съвета на Европейския съюз да заплати съдебните разноски.

4) Европейската комисия понася направените от нея съдебни разноски.

Подписи