



Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τμήμα μείζονος συνθέσεως)

της 5ης Σεπτεμβρίου 2012*

«Κώδικας συνόρων του Σένγκεν — Απόφαση 2010/252/ΕΕ — Επιτήρηση των θαλάσσιων εξωτερικών συνόρων — Θέσπιση πρόσθετων ρυθμίσεων όσον αφορά την επιτήρηση των συνόρων — Εκτελεστικές αρμοδιότητες της Επιτροπής — Περιεχόμενο — Αίτημα ακυρώσεως»

Στην υπόθεση C-355/10,

με αντικείμενο προσφυγή ακυρώσεως του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, η οποία ασκήθηκε στις 12 Ιουλίου 2010,

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εκπροσωπούμενο από την M. Dean καθώς και από τους A. Auersperger Matić και K. Bradley, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγον,

κατά

Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκπροσωπούμενου από τη Z. Κυρτσνά και τον R. Szostak,

καθού,

υποστηριζόμενο από

την **Ευρωπαϊκή Επιτροπή**, εκπροσωπούμενη από την C. O'Reilly και τον M. Wilderspin, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

παρεμβαίνουσα,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τμήμα μείζονος συνθέσεως),

συγκείμενο από τους B. Σκουρή, Πρόεδρο, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot και A. Prechal, προέδρους τμήματος, R. Silva de Lapuerta, K. Schieman, E. Juhász, Γ. Αρέστη, T. von Danwitz (εισηγητής), M. Berger και E. Jarašiūnas, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: P. Mengozzi

γραμματέας: L. Hewlett, κύρια υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 25ης Ιανουαρίου 2012,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 17ης Απριλίου 2012,

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Με την κρινόμενη προσφυγή το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζητεί την ακύρωση της απόφασεως 2010/252/ΕΕ του Συμβουλίου, της 26ης Απριλίου 2010, για τη συμπλήρωση του κώδικα συνόρων του Σένγκεν όσον αφορά την επιτήρηση των θαλάσσιων εξωτερικών συνόρων στο πλαίσιο της επιχειρησιακής συνεργασίας που συντονίζεται από τον ευρωπαϊκό οργανισμό για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ L 111, σ. 20, στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση).
- 2 Προς στήριξη της προσφυγής του, το Κοινοβούλιο προβάλλει, μεταξύ άλλων, ότι η απόφαση αυτή εκδόθηκε καθ' υπέρβαση των ορίων των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που προβλέπονται στο άρθρο 12, παράγραφος 5, του κανονισμού (ΕΚ) 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2006, για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν) (ΕΕ L 105, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 296/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαρτίου 2008 (ΕΕ L 97, σ. 60, στο εξής: ΚΣΣ). Το Κοινοβούλιο υποστηρίζει ότι οι διατάξεις της προσβαλλομένης απόφασεως έπρεπε να έχουν θεσπιστεί κατ' εφαρμογή της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας και όχι στο πλαίσιο της διαδικασίας της επιτροπολογίας την οποία προβλέπει το προαναφερθέν άρθρο 12, παράγραφος 5.

I – Το νομικό πλαίσιο

A– Η απόφαση 1999/468/ΕΚ

- 3 Η απόφαση 1999/468/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1999, για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή (ΕΕ L 184, σ. 23), όπως τροποποιήθηκε με την απόφαση 2006/512/ΕΚ του Συμβουλίου, της 17ης Ιουλίου 2006 (ΕΕ L 200, σ. 11, στο εξής: δεύτερη απόφαση περί επιτροπολογίας), εκδόθηκε βάσει του άρθρου 202 ΕΚ.
- 4 Όσον αφορά την κανονιστική διαδικασία με έλεγχο, η αιτιολογική σκέψη 7α της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπολογίας έχει ως εξής:

«Είναι αναγκαίο να εφαρμόζεται η κανονιστική διαδικασία με έλεγχο για τα μέτρα γενικής εμβέλειας που έχουν ως αντικείμενο την τροποποίηση μη ουσιαστικών στοιχείων μιας πράξης που εκδόθηκε σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 251 της Συνθήκης [ΕΚ], συμπεριλαμβανομένης της κατάργησης ορισμένων εξ αυτών ή της συμπλήρωσής τους με την προσθήκη νέων μη ουσιαστικών στοιχείων. Η διαδικασία αυτή πρέπει να επιτρέπει στα δύο σκέλη της νομοθετικής αρχής να πραγματοποιούν έλεγχο πριν από τη θέσπιση των ως άνω μέτρων. Τα ουσιαστικά στοιχεία μιας νομοθετικής πράξης μπορούν να τροποποιούνται μόνο από τον νομοθέτη με βάση τη Συνθήκη.»

- 5 Το άρθρο 2, παράγραφος 2, της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπολογίας ορίζει τα εξής:

«Όταν μια βασική πράξη εκδοθείσα σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 251 της Συνθήκης προβλέπει την έκδοση μέτρων γενικής εμβέλειας με αντικείμενο την τροποποίηση μη ουσιαστικών στοιχείων της εν λόγω πράξης, μεταξύ άλλων με την κατάργηση ορισμένων εξ αυτών των στοιχείων ή με τη συμπλήρωσή τους μέσω της προσθήκης νέων μη ουσιαστικών στοιχείων, τα μέτρα αυτά εκδίδονται σύμφωνα με την κανονιστική διαδικασία με έλεγχο.»

- 6 Το άρθρο 5α της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπολογίας διέπει τη διεξαγωγή της κανονιστικής διαδικασίας με έλεγχο. Στη διαδικασία αυτή λαμβάνει μέρος και η κανονιστική επιτροπή με έλεγχο, η οποία αποτελείται από αντιπροσώπους των κρατών μελών υπό την προεδρεία αντιπροσώπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (στο εξής: επιτροπή) και διατυπώνει γνώμη επί του σχεδίου των μέτρων που πρόκειται να ληφθούν. Η διαδικασία διαφέρει αναλόγως του εάν τα μελετώμενα μέτρα συνάδουν προς τη γνώμη της επιτροπής, αφενός, ή εάν δεν συνάδουν προς τη γνώμη της επιτροπής ή εάν η επιτροπή δεν διατύπωσε γνώμη, αφετέρου.
- 7 Στην περίπτωση που τα μελετώμενα μέτρα δεν συνάδουν προς τη γνώμη της επιτροπής ή ελλείπει γνώμη, το άρθρο 5α, παράγραφος 4, της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπολογίας ορίζει ότι εφαρμόζεται η ακόλουθη διαδικασία:
- «α) Η Επιτροπή υποβάλλει χωρίς καθυστέρηση στο Συμβούλιο πρόταση για τα ληπτέα μέτρα, την οποία διαβιβάζει ταυτόχρονα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο·
- β) το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία για την πρόταση εντός προθεσμίας δύο μηνών από την υποβολή της·
- γ) εάν, εντός της ανωτέρω προθεσμίας, το Συμβούλιο αντιταχθεί με ειδική πλειοψηφία στα προτεινόμενα μέτρα, τα μέτρα αυτά δεν εκδίδονται. Στην περίπτωση αυτή, η Επιτροπή μπορεί να υποβάλει στο Συμβούλιο είτε τροποποιημένη πρόταση είτε νομοθετική πρόταση με βάση τη Συνθήκη·
- δ) εάν το Συμβούλιο προτίθεται να θεσπίσει τα προτεινόμενα μέτρα, τα υποβάλλει χωρίς καθυστέρηση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Αν το Συμβούλιο δεν αποφανθεί εντός της προαναφερόμενης προθεσμίας των δύο μηνών, η Επιτροπή υποβάλλει χωρίς καθυστέρηση τα μέτρα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο·
- ε) το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αποφασίζοντας με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν εντός προθεσμίας τεσσάρων μηνών από τη διαβίβαση της πρότασης σύμφωνα με το σημείο α', μπορεί να αντιταχθεί στην έκδοση των εν λόγω μέτρων, αιτιολογώντας την αντίθεσή του, εφόσον θεωρεί ότι τα προτεινόμενα μέτρα υπερβαίνουν τις εκτελεστικές αρμοδιότητες που προβλέπει η βασική πράξη ή ότι τα μέτρα αυτά δεν είναι συμβατά με τον σκοπό ή το περιεχόμενο της βασικής πράξης ή ότι δεν συνάδουν προς τις αρχές της επικουρικότητας ή αναλογικότητας·
- στ) εάν, εντός της ανωτέρω προθεσμίας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αντιταχθεί στα προτεινόμενα μέτρα, αυτά δεν εκδίδονται. Στην περίπτωση αυτή, η Επιτροπή μπορεί να υποβάλει στην επιτροπή είτε τροποποιημένο σχέδιο μέτρων είτε νομοθετική πρόταση βάσει της Συνθήκης·
- ζ) εάν, κατά την εκπνοή της προαναφερόμενης προθεσμίας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν έχει αντιταχθεί στα προτεινόμενα μέτρα, τα μέτρα εκδίδονται από το Συμβούλιο ή από την Επιτροπή, ανάλογα με την περίπτωση.»

B– Ο ΚΣΣ

- 8 Όπως προκύπτει από το άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο, αυτού, ο ΚΣΣ καθιερώνει τους κανόνες που ισχύουν για τον συνοριακό έλεγχο των προσώπων κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- 9 Σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 6 του ΚΣΣ, ο έλεγχος αυτός θα πρέπει «να συμβάλλει στην καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων, καθώς και στην πρόληψη κάθε απειλής κατά της εσωτερικής ασφάλειας, της δημόσιας τάξης, της δημόσιας υγείας και των διεθνών σχέσεων των κρατών μελών».

- 10 Κατά την αιτιολογική σκέψη 17 του ΚΣΣ, «[θ]α πρέπει να προβλεφθεί διαδικασία που να επιτρέπει στην Επιτροπή να προσαρμόζει ορισμένους λεπτομερείς πρακτικούς κανόνες που διέπουν τον έλεγχο των συνόρων. Σε αυτές τις περιπτώσεις, τα απαραίτητα μέτρα για την εφαρμογή του [ΚΣΣ] θα πρέπει να θεσπισθούν σύμφωνα με την απόφαση 1999/468/ΕΚ [...]».
- 11 Το άρθρο 2, σημείο 9, του ΚΣΣ ορίζει ως «έλεγχος των συνόρων» τις ενέργειες που συνίστανται σε συνοριακούς ελέγχους και στην επιτήρηση των συνόρων και περιλαμβάνουν τις «δραστηριότητες που αναλαμβάνονται στα σύνορα, σύμφωνα με τον [ΚΣΣ] και για τους σκοπούς του, αποκλειστικώς συνεπεία πρόθεσης διέλευσης ή συνεπεία διέλευσης των συνόρων, ασχέτως άλλου λόγου».
- 12 Η «επιτήρηση των συνόρων» ορίζεται στο άρθρο 2, σημείο 11, του κώδικα συνόρων του Σένγκεν ως «η επιτήρηση των συνόρων εκτός των συνοριακών σημείων διέλευσης και η επιτήρηση των συνοριακών σημείων διέλευσης εκτός των καθορισμένων ωραρίων λειτουργίας, ώστε να μη γίνεται παράκαμψη των συνοριακών ελέγχων».
- 13 Ο ΚΣΣ καθιερώνει, στα άρθρα 6 έως 11, κανόνες σχετικά με τους ελέγχους των εξωτερικών συνόρων.
- 14 Όσον αφορά την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων, το άρθρο 12 του ΚΣΣ ορίζει τα εξής:
- «1. Η επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων έχει ως κύριο σκοπό να εμποδίσει τη μη επιτρεπόμενη διέλευση των συνόρων, να καταπολεμήσει τη διασυνοριακή εγκληματικότητα και να εφαρμόσει ή να λάβει μέτρα κατά των ατόμων που διήλθαν τα σύνορα παρανόμως.
2. Οι συνοριοφύλακες χρησιμοποιούν σταθερές ή κινητές μονάδες για την επιτήρηση των [εξωτερικών] συνόρων.
- Η επιτήρηση αυτή διεξάγεται κατά τρόπο ώστε να εμποδίζεται και να αποθαρρύνεται η παράκαμψη των ελέγχων στα συνοριακά σημεία διέλευσης.
3. Η επιτήρηση μεταξύ των συνοριακών σημείων διέλευσης διεξάγεται από συνοριοφύλακες, των οποίων ο αριθμός και οι μέθοδοι προσαρμόζονται στους υφιστάμενους ή προβλεπόμενους κινδύνους και απειλές. Περιλαμβάνει συχνές και απρόοπτες αλλαγές της συχνότητας επιτήρησης ώστε να περιορίζεται στο ελάχιστο η δυνατότητα παράνομης διέλευσης των συνόρων χωρίς κίνδυνο ανακάλυψης.
4. Η επιτήρηση πραγματοποιείται από σταθερές ή κινητές μονάδες οι οποίες περιπολούν ή σταθμεύουν στα γνωστά ή εικαζόμενα ευαίσθητα σημεία, για να συλλάβουν τα πρόσωπα που διέρχονται παράνομα τα σύνορα. Η επιτήρηση μπορεί να γίνεται και με τη βοήθεια τεχνικών μέσων, συμπεριλαμβανομένων των ηλεκτρονικών.
5. Πρόσθετες ρυθμίσεις όσον αφορά την επιτήρηση, οι οποίες αποσκοπούν σε τροποποίηση μη ουσιωδών στοιχείων του παρόντος κανονισμού διά συμπληρώσεώς του, θεσπίζονται σύμφωνα με την κανονιστική διαδικασία με έλεγχο στην οποία παραπέμπει το άρθρο 33, παράγραφος 2.»

Γ– Ο κανονισμός (ΕΚ) 2007/2004

- 17 Ο κανονισμός (ΕΚ) 2007/2004 του Συμβουλίου, της 26ης Οκτωβρίου 2004, σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ L 349, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 863/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Ιουλίου 2007 (ΕΕ L 199, σ. 30, στο εξής: κανονισμός Frontex), καθορίζει, μεταξύ άλλων, τα καθήκοντα του εν λόγω ευρωπαϊκού οργανισμού (στο εξής: οργανισμός).
- 18 Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, του κανονισμού Frontex, ο οργανισμός έχει, ιδίως, τα ακόλουθα καθήκοντα:
- «α) συντονίζει την επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων·
- [...]
- ε) επικουρεί τα κράτη μέλη σε περιπτώσεις που απαιτείται αυξημένη τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή στα εξωτερικά σύνορα·
- [...]
- ζ) αποστέλλει σε κράτη μέλη ομάδες ταχείας επέμβασης στα σύνορα [...]».
- 19 Στις περιπτώσεις που ο εκτελεστικός διευθυντής του οργανισμού, κατόπιν αιτήματος κράτους μέλους, αποφασίζει την αποστολή μίας ή περισσότερων ομάδων ταχείας επέμβασης στα εξωτερικά σύνορα του κράτους αυτού, ο οργανισμός και το αιτούν κράτος μέλος καταρτίζουν επιχειρησιακό σχέδιο δυνάμει του άρθρου 8δ, παράγραφος 5, του εν λόγω κανονισμού.
- 20 Το άρθρο 8ε του κανονισμού Frontex, επιγραφόμενο «Επιχειρησιακό σχέδιο», ορίζει τα εξής:
- «1. Ο εκτελεστικός διευθυντής και το αιτούν κράτος μέλος εγκρίνουν επιχειρησιακό σχέδιο, όπου καθορίζονται με ακρίβεια οι συνθήκες της αποστολής των ομάδων. Το επιχειρησιακό σχέδιο περιλαμβάνει τα ακόλουθα στοιχεία:
- α) την περιγραφή της κατάστασης και του τρόπου δράσης και του σκοπού της αποστολής, καθώς και των επιχειρησιακών στόχων·
- β) την προβλεπόμενη διάρκεια της αποστολής των ομάδων·
- γ) τη γεωγραφική περιοχή ευθύνης στο αιτούν κράτος μέλος, όπου θα αποσταλούν οι ομάδες·
- δ) την περιγραφή των καθηκόντων και ειδικές οδηγίες για τα μέλη των ομάδων, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται οι βάσεις δεδομένων στις οποίες επιτρέπεται η πρόσβαση και τα επιτρεπόμενα υπηρεσιακά όπλα, πυρομαχικά και εξοπλισμός των μελών των ομάδων στο κράτος μέλος υποδοχής·
- ε) τη σύνθεση των ομάδων·
- στ) το όνομα και το βαθμό των συνοριοφυλάκων του κράτους μέλους υποδοχής που είναι αρμόδιοι για τη συνεργασία με τις ομάδες, ιδίως εκείνων των συνοριοφυλάκων οι οποίοι θα διοικούν τις ομάδες κατά τη διάρκεια της αποστολής, καθώς και τη θέση των ομάδων στη δομή διοίκησης·
- ζ) τον τεχνικό εξοπλισμό που θα αποσταλεί μαζί με τις ομάδες σύμφωνα με το άρθρο 8.

2. Οποιοσδήποτε τροποποιήσεις ή προσαρμογές του επιχειρησιακού σχεδίου αποφασίζονται από κοινού από τον εκτελεστικό διευθυντή και το αιτούν κράτος μέλος. Ο Οργανισμός αποστέλλει πάραυτα αντίγραφο του τροποποιημένου ή προσαρμοσμένου επιχειρησιακού σχεδίου στα συμμετέχοντα κράτη μέλη.»

- 21 Όσον αφορά την εφαρμογή του επιχειρησιακού σχεδίου, το άρθρο 8ζ, παράγραφος 2, του κανονισμού Frontex ορίζει τα εξής:

«Ο συντονιστής ενεργεί εξ ονόματος του Οργανισμού σχετικά με όλα τα θέματα που αφορούν την αποστολή των ομάδων. Ειδικότερα ο συντονιστής:

[...]

γ) ελέγχει την ορθή εφαρμογή του επιχειρησιακού σχεδίου·

[...]».

Δ – Η προσβαλλόμενη απόφαση

- 22 Η προσβαλλόμενη απόφαση εκδόθηκε βάσει του άρθρου 12, παράγραφος 5, του ΚΣΣ στο πλαίσιο της κανονιστικής διαδικασίας με έλεγχο, όπως αυτή προβλέπεται με το άρθρο 5α της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπολογίας. Δεδομένου ότι η επιτροπή δεν διατύπωσε γνώμη επί της αρχικής προτάσεως της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η δεύτερη, σύμφωνα με όσα ορίζει το άρθρο 5α, παράγραφος 4, υπέβαλε στο Συμβούλιο πρόταση σχετικά με τα μελετώμενα μέτρα διαβιβάζοντάς την στο Κοινοβούλιο. Το Κοινοβούλιο δεν αντιτάχθηκε στην πρόταση αυτή και το Συμβούλιο εξέδωσε την προσβαλλόμενη απόφαση.

- 23 Κατά την αιτιολογική σκέψη 9 της προσβαλλομένης αποφάσεως:

«Για την εξασφάλιση καλύτερου συντονισμού μεταξύ των κρατών μελών που συμμετέχουν στις επιχειρήσεις σε τέτοιες καταστάσεις και για τη διευκόλυνση της διεξαγωγής τέτοιων επιχειρήσεων, θα πρέπει να συμπεριληφθούν στην παρούσα απόφαση μη δεσμευτικές κατευθυντήριες γραμμές. Η παρούσα απόφαση δεν θα πρέπει να θίγει τις σχετικές με την έρευνα και διάσωση ευθύνες των αρχών, συμπεριλαμβανομένης της διασφάλισης ότι ο συντονισμός και η συνεργασία διεξάγονται με τέτοιον τρόπο ώστε οι διασωθέντες να οδηγούνται σε ασφαλή τόπο.»

- 24 Το άρθρο 1 της προσβαλλομένης αποφάσεως ορίζει τα εξής:

«Η επιτήρηση των θαλάσσιων εξωτερικών συνόρων στο πλαίσιο της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών, υπό τον συντονισμό του [Οργανισμού], διέπεται από τους κανόνες που ορίζονται στο μέρος I του παραρτήματος. Αυτοί οι κανόνες, καθώς και οι μη δεσμευτικές κατευθυντήριες γραμμές που προβλέπονται στο μέρος II του παραρτήματος, αποτελούν μέρος του επιχειρησιακού σχεδίου που καταρτίζεται για κάθε επιχείρηση που συντονίζεται από τον Οργανισμό.»

- 25 Το μέρος I του παραρτήματος της προσβαλλομένης αποφάσεως περιέχει, στο σημείο 1, τις γενικές αρχές σε σχέση με τις επιχειρήσεις στα θαλάσσια σύνορα τις οποίες συντονίζει ο Οργανισμός και, στο σημείο 2, τους κανόνες που προβλέπουν τα συγκεκριμένα μέτρα τα οποία πρέπει να λαμβάνονται στο πλαίσιο τέτοιων επιχειρήσεων. Τα σημεία 2.1 έως 2.3 του εν λόγω μέρους I ρυθμίζουν τις ενέργειες για την προσέγγιση και την επιτήρηση των εντοπιζόμενων πλοίων καθώς και για τη γνωστοποίηση στις αρμόδιες αρχές των στοιχείων που αφορούν τα πλοία αυτά. Το σημείο 2.4 του ίδιου μέρους αφορά τα μέτρα που πρέπει να λαμβάνονται έναντι των εντοπιζόμενων πλοίων και των επιβαινόντων σε αυτά και το σημείο 2.5 του μέρους αυτού ορίζει τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται για την

εφαρμογή των μέτρων αυτών. Οι προϋποθέσεις αυτές διαφέρουν αναλόγως του εάν τα μέτρα πρέπει να ληφθούν εντός των χωρικών υδάτων και της συνορεύουσας ζώνης, αφενός, ή στην ανοικτή θάλασσα, αφετέρου.

26 Όσον αφορά τα μέτρα έναντι των εντοπιζόμενων πλοίων ή των επιβαινόντων σε αυτά, το σημείο 2.4 του προαναφερθέντος μέρους I ορίζει τα εξής:

«Τα μέτρα που λαμβάνονται στο πλαίσιο της επιχείρησης επιτήρησης κατά πλοίων ή άλλου είδους θαλάσσιων σκαφών για τα οποία υπάρχουν εύλογες υπόνοιες ότι μεταφέρουν πρόσωπα που επιδιώκουν να αποφύγουν τους ελέγχους στα σημεία διέλευσης των συνόρων, ενδέχεται να περιλαμβάνουν:

- α) αιτήσεις παροχής πληροφοριών και έγγραφα σχετικά με την κυριότητα, τη νηολόγηση, τις λεπτομέρειες του ταξιδιού και την ταυτότητα, την ιθαγένεια και άλλα συναφή στοιχεία των επιβαινόντων στο πλοίο·
- β) την ανάσχεση του πλοίου, τη [σύλληψή του] και τη διεξαγωγή ερευνών με αντικείμενο το ίδιο το πλοίο, το φορτίο του και τους επιβαινόντες, καθώς και την ανάκριση των επιβαινόντων·
- γ) την ενημέρωση των επιβαινόντων για το ότι δεν έχουν το δικαίωμα να διασχίσουν τα σύνορα και ότι τα πρόσωπα που κυβερνούν το σκάφος ενδέχεται να αντιμετωπίσουν κυρώσεις για διευκόλυνση του ταξιδιού·
- δ) την κατάσχεση του πλοίου και τη σύλληψη των προσώπων που επιβαίνουν σε αυτό·
- ε) την έκδοση διαταγής προς το πλοίο να μεταβάλει πορεία έτσι ώστε να εξέλθει ή να παύσει να κατευθύνεται προς τα χωρικά ύδατα ή τη συνορεύουσα ζώνη, τη συνοδεία του σκάφους ή την πλεύση δίπλα σε αυτό μέχρι να εξασφαλισθεί ότι το πλοίο κατευθύνεται προς την εν λόγω πορεία·
- στ) την προσαγωγή του πλοίου ή των επιβαινόντων σε αυτό σε τρίτη χώρα ή την παράδοση του πλοίου ή των επιβαινόντων στις αρχές τρίτης χώρας·
- ζ) την προσαγωγή του πλοίου ή των επιβατών σε αυτό στο κράτος μέλος υποδοχής ή σε άλλο κράτος μέλος που συμμετέχει στην επιχείρηση.»

27 Το μέρος II του παραρτήματος της προσβαλλομένης αποφάσεως έχει τον τίτλο «Κατευθυντήριες γραμμές για τα περιστατικά έρευνας και διάσωσης και για την αποβίβαση στο πλαίσιο επιχειρήσεων θαλάσσιων συνόρων που συντονίζονται από τον Οργανισμό».

28 Το μέρος II ορίζει, στο σημείο 1.1, ιδίως, ότι τα κράτη μέλη «πληρούν την υποχρέωση αρωγής σε πρόσωπα που βρίσκονται σε κίνδυνο στη θάλασσα» και ότι «[ο]ι συμμετέχουσες μονάδες παρέχουν βοήθεια σε κάθε πλοίο ή πρόσωπο που βρίσκεται σε κίνδυνο στη θάλασσα». Τα σημεία 1.2 έως 1.5 του μέρους αυτού αφορούν την εκτίμηση της καταστάσεως, τη γνωστοποίηση της εκτιμήσεως αυτής και άλλων στοιχείων στο κέντρο συντονισμού διασώσεως καθώς και τη λήψη κατάλληλων ή αναγκαίων μέτρων για την ασφάλεια των εμπλεκόμενων προσώπων. Κατά το σημείο 1.6 του μέρους II, υπό ορισμένες συνθήκες, επιβάλλεται η επανάληψη της επιχειρήσεως σύμφωνα με όσα ορίζονται στο μέρος I του παραρτήματος της προσβαλλομένης αποφάσεως.

29 Επιπλέον, το μέρος II του παραρτήματος της προσβαλλομένης αποφάσεως ορίζει, στο σημείο 2.1, πρώτο εδάφιο, πρώτη περίοδος, ιδίως, ότι «[τ]ο επιχειρησιακό σχέδιο πρέπει να προσδιορίζει επακριβώς τις λεπτομέρειες για την αποβίβαση των συλληφθέντων ή διασωθέντων, σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο και τυχόν ισχύουσες διμερείς συμφωνίες». Κατά τη δεύτερη περίοδο του ίδιου εδαφίου, το επιχειρησιακό σχέδιο «δεν έχει ως αποτέλεσμα την επιβολή υποχρεώσεων σε κράτη μέλη τα οποία δεν συμμετέχουν στην επιχείρηση». Το σημείο 2.1, δεύτερο εδάφιο, ορίζει ότι, με την επιφύλαξη τυχόν

αντίθετης διατάξεως του επιχειρησιακού σχεδίου, «προτεραιότητα θα πρέπει να δίνεται στην αποβίβαση στην τρίτη χώρα από όπου αναχώρησε το πλοίο το οποίο μεταφέρει τα εν λόγω πρόσωπα ή από τα χωρικά ύδατα ή την περιοχή έρευνας και διάσωσης της οποίας διήλθε το πλοίο αυτό [...]».

II – Τα αιτήματα των διαδίκων και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

- 30 Το Κοινοβούλιο ζητεί από το Δικαστήριο:
- να ακυρώσει την προσβαλλόμενη απόφαση·
 - να διατάξει τη διατήρηση σε ισχύ των εννόμων αποτελεσμάτων της προσβαλλομένης αποφάσεως έως την αντικατάστασή της, και
 - να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.
- 31 Το Συμβούλιο ζητεί από το Δικαστήριο:
- να απορρίψει την προσφυγή του Κοινοβουλίου ως απαράδεκτη·
 - επικουρικώς, να απορρίψει την εν λόγω προσφυγή ως αβάσιμη, και
 - να καταδικάσει το Κοινοβούλιο στα δικαστικά έξοδα.
- 32 Με την από 30 Νοεμβρίου 2010 διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου, επετράπη στην Επιτροπή να ασκήσει παρέμβαση υπέρ του Συμβουλίου, στο δε υπόμνημά της παρεμβάσεως η Επιτροπή ζητεί να απορριφθεί η προσφυγή του Κοινοβουλίου και να καταδικαστεί αυτό στα δικαστικά έξοδα.

III – Επί της προσφυγής

A– Επί του παραδεκτού της προσφυγής

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

- 33 Το Συμβούλιο υποστηρίζει, κατά κύριο λόγο, ότι η προσφυγή του Κοινοβουλίου είναι απαράδεκτη. Κατά το Συμβούλιο, το Κοινοβούλιο δεν έχει έννομο συμφέρον ούτε δικαίωμα να αμφισβητήσει την προσβαλλόμενη απόφαση δεδομένου ότι δεν άσκησε το δικαίωμά του να αντιταχθεί στην έκδοση της αποφάσεως αυτής στηριζόμενο στη μη τήρηση των προϋποθέσεων που απαριθμούνται στο άρθρο 5α, παράγραφος 4, στοιχείο ε', της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπολογίας. Εάν το Κοινοβούλιο είχε αμφιβολίες ως προς τη νομιμότητα της προσβαλλομένης αποφάσεως, θα έπρεπε να είχε αντιταχθεί στην έκδοση αυτή, σύμφωνα με όσα προβλέπει η κανονιστική διαδικασία με έλεγχο, οπότε η απόφαση αυτή δεν θα μπορούσε να εκδοθεί.
- 34 Η υπό κρίση περίπτωση διαφέρει από την υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 12ης Ιουλίου 1979, 166/78, Ιταλία κατά Συμβουλίου (Συλλογή τόμος 1979/II, σ. 247), με την οποία το Δικαστήριο έκρινε παραδεκτή την προσφυγή κράτους μέλους το οποίο, στο πλαίσιο του Συμβουλίου, είχε ψηφίσει υπέρ της προσβαλλομένης πράξεως. Ειδικότερα, ο έλεγχος τον οποίο ασκεί το Κοινοβούλιο προκειμένου να διαπιστώσει εάν το προτεινόμενο μέτρο έχει ληφθεί καθ' υπέρβαση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που παρέχονται με τη βασική πράξη αποτελεί τυπικό διαδικαστικό στάδιο της διαδικασίας εκδόσεως της επίμαχης πράξεως και δεν απαιτεί μια πολιτική αξιολόγηση αλλά τον έλεγχο της συνδρομής των προϋποθέσεων νομιμότητας της πράξεως.

- 35 Το Κοινοβούλιο υποστηρίζει ότι, κατά το άρθρο 263, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ καθώς και κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου (βλ. απόφαση της 26ης Μαρτίου 1987, 45/86, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1987, σ. 1493, σκέψη 3), δεν υποχρεούται να αποδείξει την ύπαρξη εννόμου συμφέροντος. Ακόμη και αν γίνει δεκτό ότι απαιτείται τέτοια απόδειξη, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι, εν προκειμένω, υφίσταται έννομο συμφέρον δεδομένου ότι αμφισβητείται η νομιμότητα πράξεως της Ένωσης με δεσμευτικά αποτελέσματα και ότι οι προνομίες του Κοινοβουλίου θα διακυβεύονταν εάν γινόταν δεκτό ότι η νομική πράξη μπορούσε να εκδοθεί στο πλαίσιο διαδικασίας εκτελέσεως και όχι στο πλαίσιο νομοθετικής διαδικασίας (απόφαση της 18ης Ιουνίου 1996, C-303/94, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1996, σ. I-2943, σκέψεις 19 και 20).
- 36 Ο έλεγχος που ασκεί το Κοινοβούλιο επί μέτρου εκτελέσεως, όπως ο έλεγχος αυτός προβλέπεται στο άρθρο 5α, παράγραφος 4, στοιχείο ε', της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπολογίας, δεν έχει ως συνέπεια να περιορίζεται το δικαίωμα του εν λόγω θεσμικού οργάνου να ασκεί ένδικο βοήθημα με σκοπό τον δικαστικό έλεγχο του μέτρου αυτού. Επιπλέον, το Κοινοβούλιο υποστηρίζει ότι, όταν έχει αμφιβολίες ως προς τη νομιμότητα του προτεινόμενου μέτρου εκτελέσεως, δεν υποχρεούται να ασκήσει το δικαίωμα αρνησικυρίας που διαθέτει.

2. Εκτίμηση του Δικαστηρίου

- 37 Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, το προβλεπόμενο με το άρθρο 263, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ δικαίωμα των κρατών μελών, του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής να ασκούν προσφυγή δεν εξαρτάται από την απόδειξη εννόμου συμφέροντος (βλ., επ' αυτού, προαναφερθείσες αποφάσεις Ιταλία κατά Συμβουλίου, σκέψη 6, και Επιτροπή κατά Συμβουλίου, σκέψη 3· αποφάσεις της 21ης Ιανουαρίου 2003, C-378/00, Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, Συλλογή 2003, σ. I-937, σκέψη 28· της 1ης Οκτωβρίου 2009, C-370/07, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2009, σ. I-8917, σκέψη 16, καθώς και της 13ης Οκτωβρίου 2011, C-463/10 P και C-475/10 P, Deutsche Post και Γερμανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 2011, σ. I-9639, σκέψη 36).
- 38 Επιπλέον, όπως επίσης προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου, η άσκηση του δικαιώματος αυτού δεν εξαρτάται από τη θέση που έλαβε κατά τη διαδικασία θεσπίσεως της επίμαχης πράξεως το θεσμικό όργανο ή το κράτος μέλος που ασκεί την προσφυγή (βλ., επ' αυτού, προαναφερθείσες αποφάσεις Ιταλία κατά Συμβουλίου, σκέψη 6, καθώς και Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, σκέψη 28).
- 39 Το γεγονός ότι το Κοινοβούλιο, σύμφωνα με όσα ορίζει το άρθρο 5α, παράγραφος 4, στοιχείο ε', της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπολογίας, είχε τη δυνατότητα, αποφαινόμενο κατά πλειοψηφία των μελών του, να αντιταχθεί στην έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως δεν μπορεί, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στα σημεία 20 και 22 των προτάσεών του, να αποκλείσει το δικαίωμα του θεσμικού αυτού οργάνου να ασκήσει προσφυγή.
- 40 Μολονότι, κατά την αιτιολογική σκέψη 7α της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπολογίας, η κανονιστική διαδικασία με έλεγχο παρέχει στο Κοινοβούλιο τη δυνατότητα να ασκεί έλεγχο πριν τη λήψη μέτρων, εντούτοις η διαδικασία αυτή δεν μπορεί να αντικαθιστά τον δικαστικό έλεγχο. Ειδικότερα, το γεγονός ότι το Κοινοβούλιο δεν αντιτάχθηκε στην εφαρμογή της ως άνω διαδικασίας για την έκδοση ορισμένης πράξεως δεν μπορεί να συνεπάγεται το απαράδεκτο της προσφυγής ακυρώσεως με την οποία αμφισβητείται η νομιμότητα της εκδοθείσας πράξεως.
- 41 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η προσφυγή ακυρώσεως είναι παραδεκτή.

B– Επί της ουσίας

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

42 Οι διάδικοι ερίζουν κατά βάση, αφενός, ως προς τις αρχές που διέπουν τις εκτελεστικές αρμοδιότητες και, αφετέρου, ως προς το ζήτημα κατά πόσον η προσβαλλόμενη απόφαση μπορούσε να εκδοθεί κατ' ενάσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων.

α) Επί των αρχών που διέπουν τις εκτελεστικές αρμοδιότητες

43 Το Κοινοβούλιο υποστηρίζει ότι αντικείμενο της κανονιστικής διαδικασίας με έλεγχο μπορεί να είναι η τροποποίηση ή η κατάργηση μη ουσιωδών στοιχείων της βασικής πράξεως ή η προσθήκη νέων μη ουσιωδών στοιχείων, όχι όμως και η τροποποίηση των ουσιωδών στοιχείων της πράξεως αυτής. Κατά το Κοινοβούλιο, η άσκηση της εκτελεστικής αρμοδιότητας πρέπει να συνάδει με τα ουσιώδη στοιχεία του περιεχομένου της βασικής πράξεως. Επιπλέον, το Κοινοβούλιο εκτιμά ότι η Επιτροπή δεν μπορεί να ρυθμίζει ζητήματα που δεν εμπίπτουν στο καθ' ύλη πεδίο εφαρμογής της βασικής νομοθετικής πράξεως.

44 Κατά το Κοινοβούλιο, η έννοια «ουσιώδη στοιχεία» καλύπτει ιδίως τους ορισμούς που περιέχονται στη βασική νομοθεσία με σκοπό την οριοθέτηση του καθ' ύλη πεδίου εφαρμογής αυτής και καθορίζει το πλαίσιο εντός του οποίου εφαρμόζεται η εν λόγω νομοθεσία, η οποία μπορεί να συμπληρώνεται με την προσθήκη νέων μη ουσιωδών στοιχείων. Κατά το Κοινοβούλιο, για τον καθορισμό των ορίων των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων πρέπει να λαμβάνονται υπόψη ιδίως οι περιορισμοί, από απόψεως περιεχομένου, των εν λόγω αρμοδιοτήτων οι οποίοι προκύπτουν από τα ουσιώδη στοιχεία της βασικής πράξεως καθώς και οι διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ και η υποχρέωση σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

45 Αντιθέτως, το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι ο νομοθέτης της Ένωσης μπορεί ο ίδιος να θέτει τα όρια της εξουσιοδοτήσεως, να ορίζει τους ουσιώδεις σκοπούς της βασικής νομοθεσίας και να αποφασίζει ποια από τα ουσιώδη στοιχεία δεν μπορούν να καθορίζονται κατ' εξουσιοδότηση από την Επιτροπή. Η έκταση των ανατιθέμενων εκτελεστικών αρμοδιοτήτων είναι συνάρτηση ιδίως της εξουσίας εκτιμήσεως που έχει παράσχει στην Επιτροπή ο νομοθέτης, στο πλαίσιο δε αυτό το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι είναι δυνατό να ανατεθούν ευρείες εκτελεστικές αρμοδιότητες στο εν λόγω θεσμικό όργανο.

46 Κατά την Επιτροπή, ο ορισμός της έννοιας «ουσιώδη ή ουσιαστικά στοιχεία» πρέπει να στηριχθεί στη νομολογία του Δικαστηρίου κατά την οποία ως τέτοια λογίζονται οι κανόνες που είναι ουσιώδεις για το ρυθμιζόμενο ζήτημα (αποφάσεις της 17ης Δεκεμβρίου 1970, 25/70, Köster και Berodt & Co., Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 617, σκέψη 6, και της 27ης Οκτωβρίου 1992, C-240/90, Γερμανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1992, σ. I-5383, σκέψη 36). Η χρήση στο άρθρο 2, παράγραφος 2, της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπολογίας των όρων «με τη συμπλήρωσή τους μέσω της προσθήκης νέων μη ουσιαστικών στοιχείων» έχει ως αποτέλεσμα να αναγνωρίζεται στην Επιτροπή η εξουσία να συγκεκριμενοποιεί όσα ουσιώδη στοιχεία δεν ρυθμίστηκαν λεπτομερώς από τους λοιπούς μετέχοντες στη νομοθετική διαδικασία. Η Επιτροπή μπορεί να συμπληρώνει τα στοιχεία αυτά και να ρυθμίζει νέα ζητήματα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ρυθμιζόμενου ζητήματος και των ουσιωδών κανόνων που το διέπουν.

β) Επί της προσβαλλομένης αποφάσεως

47 Όσον αφορά την προσβαλλόμενη απόφαση, το Κοινοβούλιο δεν αμφισβητεί τους σκοπούς της πράξεως αυτής, αλλά θεωρεί ότι το περιεχόμενό της θα έπρεπε να έχει αποτελέσει το αντικείμενο νομοθετικής και όχι εκτελεστικής πράξεως. Η απόφαση αυτή εκδόθηκε καθ' υπέρβαση του πεδίου των

εκτελεστικών αρμοδιοτήτων περί των οποίων γίνεται λόγος στο άρθρο 12, παράγραφος 5, του ΚΣΣ λόγω του ότι εισάγει στον κώδικα αυτόν νέα ουσιώδη στοιχεία και τροποποιεί τα ουσιώδη στοιχεία αυτού όπως επίσης το περιεχόμενο του κανονισμού Frontex.

i) Επί της εισαγωγής νέων ουσιωδών στοιχείων στον ΚΣΣ

- 48 Όσον αφορά την εισαγωγή νέων ουσιωδών στοιχείων στον ΚΣΣ, το Κοινοβούλιο υποστηρίζει ότι τα μέρη I και II του παραρτήματος της προσβαλλομένης αποφάσεως προβλέπουν μέτρα τα οποία δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της επιτηρήσεως των συνόρων, όπως αυτή ορίζεται στον κώδικα, ούτε ότι αποτελούν μη ουσιώδες στοιχείο του κώδικα αυτού.
- 49 Ειδικότερα, το μέρος I, σημείο 2.4, του παραρτήματος αυτού, σε αντίθεση με το άρθρο 12, παράγραφος 5, του ΚΣΣ και με την αιτιολογική σκέψη 17 αυτού, δεν περιλαμβάνει απλές πρακτικές ρυθμίσεις για την επιτήρηση των συνόρων αλλά παρέχει στους συνοριοφύλακες εκτεταμένες εξουσίες. Ο ΚΣΣ δεν περιλαμβάνει διατάξεις για τα μέτρα που μπορούν να λαμβάνονται έναντι προσώπων ή πλοίων. Εντούτοις, η προσβαλλόμενη απόφαση προβλέπει μέτρα εξαναγκασμού με ευρύ περιεχόμενο, αλλά δεν διασφαλίζει τη δυνατότητα των προσώπων που ελέγχονται (συλλαμβάνονται) στην ανοικτή θάλασσα να επικαλούνται το δικαίωμα ασύλου και τα συνδεδεμένα με αυτό δικαιώματα, παρά το γεγονός ότι, σύμφωνα με όσα ορίζει το άρθρο 13 του ΚΣΣ, η μεταγωγή των εμπλεκόμενων προσώπων στη χώρα προελεύσεως χωρεί μόνο στο πλαίσιο της επίσημης αρνήσεως εισόδου.
- 50 Επιπλέον, οι κανόνες σχετικά με δραστηριότητες όπως η έρευνα, η διάσωση και η αποβίβαση, οι οποίοι περιλαμβάνονται στο μέρος II του παραρτήματος της προσβαλλομένης αποφάσεως, δεν εμπίπτουν, κατά το Κοινοβούλιο, στην έννοια «επιτήρηση». Μολονότι ο τίτλος του μέρους II περιλαμβάνει τους όρους «κατευθυντήριες γραμμές», εντούτοις το μέρος αυτό είναι δεσμευτικό και προορίζεται να παράγει έννομες συνέπειες έναντι όσων κρατών μελών μετέχουν σε επιχειρήσεις τις οποίες συντονίζει ο οργανισμός, λαμβανομένου υπόψη τόσο του γράμματός του όσο και του ότι το μέρος αυτό, αφενός, περιλαμβάνεται σε πράξη που, από νομικής απόψεως, έχει δεσμευτικό χαρακτήρα και, αφετέρου, αποτελεί τμήμα του επιχειρησιακού σχεδίου το οποίο προβλέπει ο κανονισμός Frontex. Επομένως, η προσβαλλόμενη απόφαση περιλαμβάνει ουσιώδεις ρυθμίσεις του ΚΣΣ, οπότε δεν μπορεί να αποτελέσει το αντικείμενο μέτρου εκτελέσεως.
- 51 Επιπλέον, το Κοινοβούλιο υποστηρίζει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση εκφεύγει του εδαφικού πεδίου εφαρμογής του ΚΣΣ. Κατά το άρθρο 2, σημείο 11, αυτού, η επιτήρηση περιορίζεται στην επιτήρηση των συνόρων εκτός των συνοριακών σημείων διελεύσεως και την επιτήρηση των συνοριακών σημείων διελεύσεως εκτός των καθορισμένων ωραρίων λειτουργίας, ενώ η απόφαση αυτή, σύμφωνα με όσα ορίζει το μέρος I, σημείο 2.5, του παραρτήματός της, εφαρμόζεται όχι μόνο εντός των χωρικών υδάτων, αλλά και στη συνορεύουσα ζώνη και στην ανοικτή θάλασσα.
- 52 Κατά το Συμβούλιο, ο νομοθέτης της Ένωσης έκρινε ότι οι συνοριακοί έλεγχοι αποτελούν το ουσιαστικό στοιχείο του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων το οποίο και ρύθμισε κατά τρόπο εξαντλητικό. Όσον αφορά την επιτήρηση των συνόρων, το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι ο νομοθέτης έκρινε, αντιθέτως, ότι αρκούσε ο καθορισμός των γενικών σκοπών και των βασικών μεθόδων και παρέσχε στην Επιτροπή, αφενός, τη δυνατότητα να θεσπίσει, εν ανάγκη, πρόσθετες ρυθμίσεις σε σχέση με την επιτήρηση και, αφετέρου, ευρείες εκτελεστικές αρμοδιότητες.
- 53 Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι τα απαριθμούμενα στο σημείο 2.4 του προαναφερθέντος μέρους I μέτρα δεν αντιτίθενται στους σκοπούς της επιτηρήσεως των συνόρων όπως αυτοί έχουν καθοριστεί με το άρθρο 12 του ΚΣΣ. Οι προβλεπόμενοι στο σημείο 2.5 του μέρους I κανόνες σχετικά με τον συντονισμό των επιχειρήσεων επιτηρήσεως που διεξάγονται στο πλαίσιο κοινών επιχειρήσεων αποσκοπούν στη διευκόλυνση της διεξαγωγής των επιχειρήσεων. Κατά το Συμβούλιο, το επιχείρημα περί διευρύνσεως του εδαφικού πεδίου εφαρμογής του ΚΣΣ δεν ευσταθεί, δεδομένου ότι ο κώδικας

αυτός δεν δίδει ορισμό της έννοιας «θαλάσσια σύνορα», η οποία πρέπει να ερμηνεύεται ως καλύπτουσα επίσης την επιτήρηση των συνόρων στη συνορεύουσα ζώνη καθώς και στην ανοικτή θάλασσα.

- 54 Όσον αφορά το μέρος II του παραρτήματος της προσβαλλομένης απόφασης, τόσο το γράμμα των αιτιολογικών σκέψεων 7 έως 9 αυτής όσο και η διαφορετική διατύπωση των τίτλων των δυο μερών του παραρτήματος αυτού και ο τρόπος με τον οποίο έχουν διατυπωθεί οι κατευθυντήριες γραμμές είναι ενδεικτικά της βουλήσεως του συντάκτη της απόφασης αυτής να μην προσδώσει υποχρεωτική ισχύ στο εν λόγω μέρος. Ασφαλώς, η παροχή συνδρομής σε όσα πλοία βρίσκονται σε κατάσταση κινδύνου δεν αποτελεί μέτρο επιτηρήσεως υπό στενή έννοια. Εντούτοις, όταν μία τέτοια κατάσταση ανακλύπει κατά τη διάρκεια επιχειρήσεως επιτηρήσεως την οποία συντονίζει ο οργανισμός, θα ήταν απολύτως αναγκαίο να υπάρξει εκ των προτέρων συντονισμός των ενεργειών έρευνας και διασώσεως από τα μετέχοντα κράτη μέλη. Υπ' αυτές τις συνθήκες, το Συμβούλιο εκτιμά ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν εισάγει νέα στοιχεία στον ΚΣΣ.
- 55 Κατά την Επιτροπή, η επιτήρηση των συνόρων αποτελεί ουσιώδες στοιχείο του ΚΣΣ και οι βασικοί κανόνες που διέπουν το θέμα αυτό περιλαμβάνονται στο άρθρο 12 του ΚΣΣ το οποίο περιέχει διατάξεις τόσο ως προς το περιεχόμενο όσο και ως προς το αντικείμενο και τον σκοπό της επιτηρήσεως, χωρίς πάντως να αποσκοπεί στην εκτεταμένη και εξαντλητική ρύθμιση του θέματος αυτού. Τα μετέχοντα στη νομοθετική διαδικασία θεσμικά όργανα ανέθεσαν στην Επιτροπή την εξουσία να συμπληρώσει τα εν λόγω ουσιώδη στοιχεία. Η εξουσία προς ρύθμιση νέων ζητημάτων παρέχει στο όργανο αυτό τη δυνατότητα να καθορίσει το περιεχόμενο της επιτηρήσεως των συνόρων διευκρινίζοντας τι ακριβώς συνεπάγεται η δραστηριότητα αυτή.
- 56 Η Επιτροπή εκτιμά ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν εισάγει νέα ουσιώδη στοιχεία στον ΚΣΣ. Λαμβανομένου υπόψη του σκοπού που επιδιώκει, η επιτήρηση πρέπει να καλύπτει όχι μόνο τον εντοπισμό κάθε απόπειρας παράνομης εισόδου στην Ένωση, αλλά και τα συγκεκριμένα μέτρα, όπως η ανακοπή του πλου όσων πλοίων εικάζεται ότι επιχειρούν να εισέλθουν στην Ένωση χωρίς να υποβληθούν σε συνοριακό έλεγχο. Το άρθρο 12, παράγραφος 4, του ΚΣΣ διευκρινίζει ειδικώς ότι ένας από τους σκοπούς της επιτηρήσεως είναι η σύλληψη προσώπων. Προκειμένου να διακριβωθεί εάν η «έρευνα και η διάσωση» εμπίπτουν στην έννοια της επιτηρήσεως, πρέπει να ληφθούν υπόψη οι συνθήκες υπό τις οποίες έγινε η απόπειρα παράνομης εισόδου. Σε πολλές περιπτώσεις, η επιχείρηση της επιτηρήσεως συνεπάγεται την επιχείρηση έρευνας και διασώσεως, χωρίς να μπορεί να γίνει σαφής διάκριση μεταξύ των δύο τύπων επιχειρήσεων. Δεδομένου ότι τα μέτρα που προβλέπουν οι κατευθυντήριες γραμμές εμπίπτουν στην έννοια της επιτηρήσεως, δεν τίθεται ζήτημα κατά πόσον αυτές έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα.

ii) Επί της τροποποίησης ουσιωδών στοιχείων του ΚΣΣ

- 57 Όσον αφορά την τροποποίηση ουσιωδών στοιχείων του ΚΣΣ, το Κοινοβούλιο υποστηρίζει ιδίως ότι η προσβαλλόμενη απόφαση τροποποίησε το άρθρο 13 του κώδικα αυτού. Δεδομένου ότι το εν λόγω άρθρο ισχύει για κάθε περίπτωση συλλήψεως, τα πρόσωπα που εισήλθαν παρανόμως στα χωρικά ύδατα και στη συνορεύουσα ζώνη δεν μπορούν να επαναπροωθηθούν ή να κληθούν να εγκαταλείψουν την εθνική επικράτεια χωρίς να ληφθεί απόφαση κατ' εφαρμογή του προαναφερθέντος άρθρου 13. Αντιθέτως, το μέρος I, σημείο 2.4, του παραρτήματος της προσβαλλομένης απόφασης παρέχει στους συνοριοφύλακες την εξουσία να διατάξουν το πλοίο να μεταβάλει πορεία προκειμένου να εξέλθει από τα χωρικά ύδατα χωρίς να ληφθεί απόφαση υπό την έννοια του προαναφερθέντος άρθρου 13 και χωρίς να δοθεί στα εμπλεκόμενα πρόσωπα η δυνατότητα να ασκήσουν προσφυγή κατά της απαγορεύσεως εισόδου.
- 58 Συναφώς, το Συμβούλιο και η Επιτροπή υποστηρίζουν ότι το άρθρο 13 του ΚΣΣ δεν εφαρμόζεται στις ενέργειες με αντικείμενο την επιτήρηση των συνόρων, οπότε η απόφαση αυτή δεν μπορεί να έχει τροποποιήσει το εν λόγω άρθρο.

iii) Επί της τροποποιήσεως του κανονισμού Frontex

- 59 Όσον αφορά την τροποποίηση του κανονισμού Frontex, το Κοινοβούλιο υποστηρίζει ότι το άρθρο 12, παράγραφος 5, του ΚΣΣ δεν αναθέτει στην Επιτροπή την αρμοδιότητα να θεσπίσει κανόνες που να τροποποιούν τις εξουσίες και τις υποχρεώσεις που ορίζει ο κανονισμός Frontex σε σχέση με τις επιχειρήσεις τις οποίες συντονίζει ο οργανισμός. Η προσβαλλόμενη απόφαση δεν συνιστά την κατάλληλη νομική πράξη για την επιβολή υποχρεώσεων σχετικά με τις προαναφερθείσες επιχειρήσεις ή για την τροποποίηση των διατάξεων του κανονισμού Frontex.
- 60 Εντούτοις, η εν λόγω απόφαση προορίζεται να εφαρμόζεται αποκλειστικώς στο πλαίσιο επιχειρήσεων τις οποίες συντονίζει ο οργανισμός και είναι δεσμευτική για αυτόν καθώς και για τα κράτη μέλη, δεδομένου ότι το παράρτημά της αποτελεί τμήμα του επιχειρησιακού σχεδίου που εκπονείται για κάθε επιχείρηση, παρά το γεγονός ότι τα κύρια στοιχεία του σχεδίου αυτού καθορίζονται από το άρθρο 8ε του κανονισμού Frontex. Η υποχρεωτική ενσωμάτωση των κανόνων και των κατευθυντηρίων γραμμών του παραρτήματος της προσβαλλομένης αποφάσεως στο επιχειρησιακό σχέδιο έχει ως αποτέλεσμα τη σημαντική τροποποίηση του καταλόγου των στοιχείων που είναι αναγκαία για την εκτέλεση του εν λόγω σχεδίου, όπως ο ρόλος των συνοριοφυλάκων, των μετεχουσών μονάδων καθώς και του κέντρου συντονισμού διασώσεως.
- 61 Το Συμβούλιο υποστηρίζει συναφώς ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν τροποποιεί τα καθήκοντα του οργανισμού, έστω και εάν το παράρτημα της αποφάσεως αυτής αποτελεί τμήμα του επιχειρησιακού σχεδίου. Οι λεπτομερείς κανόνες για την επιτήρηση των συνόρων συγκαταλέγονται μεταξύ των αναγκαίων στοιχείων του επιχειρησιακού σχεδίου όπως αυτά απαριθμούνται στο άρθρο 8ε του κανονισμού Frontex. Μολονότι με την απόφαση αυτή προστέθηκαν νέα μη ουσιώδη στοιχεία στις διατάξεις του άρθρου 8ε, εντούτοις η προσθήκη αυτή δεν είχε ως συνέπεια να καταστεί ο κανονισμός αυτός παράνομος. Ο ΚΣΣ και τα μέτρα εκτελέσεώς του, αφενός, και ο κανονισμός Frontex, αφετέρου, αλληλοσυμπληρώνονται. Οι δύο βασικές πράξεις συνιστούν νομοθετήματα με σκοπό την υλοποίηση της πολιτικής του ελέγχου των συνόρων κατά το άρθρο 77 ΣΛΕΕ ενώ ο συντονισμός με το σύστημα που έχει καθιερώσει ο κανονισμός Frontex διέπεται από τον ΚΣΣ. Κατά συνέπεια, τα νέα μη ουσιώδη στοιχεία που προστέθηκαν με την προσβαλλόμενη απόφαση δεν αντιτίθενται στον κανονισμό Frontex και στον ΚΣΣ.
- 62 Κατά την Επιτροπή, η προσβαλλόμενη απόφαση δεν έχει επιπτώσεις στην εφαρμογή του κανονισμού Frontex. Η απαίτηση την οποία επιβάλλει το άρθρο 1 της αποφάσεως αυτής, ότι τα δύο μέρη του παραρτήματός της πρέπει να αποτελούν τμήμα του επιχειρησιακού σχεδίου, δεσμεύει όχι τον οργανισμό αλλά τα κράτη μέλη ως αποδέκτες της εν λόγω αποφάσεως και ως υπεύθυνα για την ενσωμάτωση του προαναφερθέντος παραρτήματος στο επιχειρησιακό σχέδιο. Υπ' αυτές τις συνθήκες, η προσβαλλόμενη απόφαση δεν επέφερε τροποποιήσεις στον κανονισμό Frontex.

2. Εκτίμηση του Δικαστηρίου

- 63 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η επίμαχη εν προκειμένω εξουσιοδοτική διάταξη, ήτοι το άρθρο 12, παράγραφος 5, του ΚΣΣ, ορίζει ότι μπορούν να θεσπίζονται «πρόσθετες ρυθμίσεις όσον αφορά την επιτήρηση, οι οποίες αποσκοπούν σε τροποποίηση μη ουσιωδών στοιχείων του [ΚΣΣ] διά συμπληρώσεώς του». Η διάταξη αυτή, σε συνδυασμό με το άρθρο 33, παράγραφος 2, του ΚΣΣ, παραπέμπει, όσον αφορά τη διαδικασία που πρέπει να τηρηθεί, στη δεύτερη απόφαση περί επιτροπολογίας, η οποία έχει εκδοθεί βάσει του άρθρου 202, τρίτη περίπτωση, ΕΚ.
- 64 Κατά πάγια νομολογία, η θέσπιση των ουσιωδών κανόνων του ρυθμιζόμενου θέματος ανήκει αποκλειστικώς στην αρμοδιότητα του νομοθέτη της Ένωσης (βλ., επ' αυτού, προαναφερθείσα απόφαση Γερμανία κατά Επιτροπή, σκέψη 36· αποφάσεις της 14ης Οκτωβρίου 1999, C-104/97 P, Atlanta κατά Ευρωπαϊκής Κοινότητας, Συλλογή 1999, σ. I-6983, σκέψη 76, και της 6ης Ιουλίου 2000, C-356/97, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, Συλλογή 2000, σ. I-5461, σκέψη 21). Οι ουσιώδεις

κανόνες του ρυθμιζόμενου θέματος πρέπει να περιλαμβάνονται στο σώμα του βασικού νομοθετήματος και δεν μπορούν να αποτελούν αντικείμενο εξουσιοδότησεως (βλ., επ' αυτού, απόφαση της 13ης Ιουλίου 1995, C-156/93, Κοινοβούλιο κατά Επιτροπής, Συλλογή 1995, σ. I-2019, σκέψη 18· προαναφερθείσα απόφαση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, σκέψη 23· αποφάσεις της 11ης Νοεμβρίου 1999, C-48/98, Söhl & Söhlke, Συλλογή 1999, σ. I-7877, σκέψη 34, καθώς και της 6ης Μαΐου 2008, C-133/06, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2008, σ. I-3189, σκέψη 45).

- 65 Επομένως, δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο εξουσιοδότησεως οι διατάξεις των οποίων η έκδοση προϋποθέτει πολιτικές επιλογές εμπίπτουσες στην αποκλειστική ευθύνη του νομοθέτη της Ένωσης.
- 66 Επομένως, τα μέτρα εκτελέσεως δεν επιτρέπεται να τροποποιούν τα ουσιαστικά στοιχεία ορισμένου βασικού νομοθετήματος ούτε να το συμπληρώνουν με νέα ουσιαστικά στοιχεία.
- 67 Σε αντίθεση με όσα υποστηρίζουν το Συμβούλιο και η Επιτροπή, η απάντηση στο ζήτημα ποια στοιχεία του ρυθμιζόμενου θέματος πρέπει να χαρακτηρίζονται ως ουσιαστικά δεν αποκείται μόνο στην εκτίμηση του νομοθέτη της Ένωσης αλλά πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο δικαστικού ελέγχου.
- 68 Συναφώς, είναι ανάγκη να λαμβάνονται υπόψη τα χαρακτηριστικά και οι ιδιαιτερότητες του ρυθμιζόμενου θέματος.
- 69 Όσον αφορά το ζήτημα κατά πόσον το Συμβούλιο είχε εξουσιοδότηση βάσει του άρθρου 12, παράγραφος 5, του ΚΣΣ να εκδώσει την προσβαλλόμενη απόφαση ως μέτρο εκτελέσεως του άρθρου 12 του εν λόγω κώδικα, το οποίο αφορά την επιτήρηση των συνόρων, πρέπει καταρχάς να γίνει εκτίμηση του περιεχομένου του άρθρου αυτού.
- 70 Το άρθρο 12, παράγραφοι 1 και 4, του ΚΣΣ ορίζει ότι η επιτήρηση έχει ως κύριο σκοπό την παρεμπόδιση της μη επιτρεπόμενης διελεύσεως των συνόρων, την πάταξη της διασυνοριακής εγκληματικότητας, τη λήψη μέτρων κατά των ατόμων που διήλθαν τα σύνορα παρανόμως καθώς και τη σύλληψη των προσώπων αυτών. Κατά την αιτιολογική σκέψη 6 του ΚΣΣ, οι έλεγχοι των συνόρων έχουν σκοπό να συμβάλουν «στην καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων, καθώς και στην πρόληψη κάθε απειλής κατά της εσωτερικής ασφάλειας, της δημόσιας τάξης, της δημόσιας υγείας και των διεθνών σχέσεων των κρατών μελών».
- 71 Όσον αφορά τις επιχειρήσεις επιτηρήσεως των συνόρων, το άρθρο 12 του ΚΣΣ, στις παραγράφους 2 έως 4, περιλαμβάνει διατάξεις οι οποίες αφορούν ορισμένες πτυχές της διεξαγωγής των επιχειρήσεων επιτηρήσεως και περιορίζονται στην αφηρημένη περιγραφή της αποστολής των συνοριοφυλάκων. Η παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, του άρθρου αυτού ορίζει ιδίως ότι η επιτήρηση «διεξάγεται κατά τρόπο ώστε να εμποδίζεται και να αποθαρρύνεται η παράκαμψη των ελέγχων στα συνοριακά σημεία διέλευσης». Ομοίως, η παράγραφος 3 του άρθρου 12 ορίζει, στην πρώτη περίοδο, ότι «[η] επιτήρηση μεταξύ των συνοριακών σημείων διέλευσης διεξάγεται από συνοριοφύλακες των οποίων ο αριθμός και οι μέθοδοι προσαρμόζονται στους υφιστάμενους ή προβλεπόμενους κινδύνους και απειλές».
- 72 Όσον αφορά την εξουσιοδότηση προς το εμπλεκόμενο θεσμικό όργανο να λάβει μέτρα εκτελέσεως σχετικά με την επιτήρηση των συνόρων, το άρθρο 12, παράγραφος 5, του ΚΣΣ, σε συμφωνία με όσα επιτάσσει η μνημονευόμενη στη σκέψη 64 της παρούσας αποφάσεως νομολογία, ορίζει ότι μπορούν να θεσπίζονται «πρόσθετες ρυθμίσεις όσον αφορά την επιτήρηση, οι οποίες αποσκοπούν σε τροποποίηση μη ουσιαστικών στοιχείων του [ΚΣΣ] διά συμπληρώσεώς του». Επιπλέον, κατά την αιτιολογική σκέψη 17 του ΚΣΣ και την αιτιολογική σκέψη 4 του κανονισμού 296/2008, η ανάθεση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων αφορά μόνο ορισμένους λεπτομερείς πρακτικούς κανόνες σχετικούς με τον έλεγχο των συνόρων.

- 73 Πάντως, μολονότι ο ΚΣΣ, ο οποίος αποτελεί το βασικό νομοθέτημα στον σχετικό τομέα, επισημαίνει, στο άρθρο 12, παράγραφος 4, αυτού, ότι ο σκοπός της επιτηρήσεως είναι η σύλληψη των προσώπων που διέρχονται παρανόμως τα σύνορα, εντούτοις δεν περιλαμβάνει κανόνες σχετικούς με τα μέτρα που επιτρέπεται να λαμβάνουν οι συνοριοφύλακες έναντι προσώπων ή πλοίων κατά ή και μετά τη σύλληψή τους, όπως η εφαρμογή μέτρων εξαναγκασμού, η χρήση όπλων ή η μεταγωγή των συλληφθέντων σε συγκεκριμένο τόπο ή ακόμη τα μέτρα έναντι προσώπων που εμπλέκονται σε εμπορία ανθρώπων και σωματεμπορία.
- 74 Με βάση τα δεδομένα αυτά, το παράρτημα της προσβαλλομένης αποφάσεως προβλέπει, στο σημείο 2.4 του μέρους I, τα μέτρα που μπορούν να λαμβάνουν οι συνοριοφύλακες έναντι των εντοπιζόμενων πλοίων ή των επιβαινόντων σε αυτά. Συναφώς, το σημείο 2.4, στοιχεία β', δ', στ' και ζ', επιτρέπει, μεταξύ άλλων, την ανάσχεση, τη σύλληψη, τη διεξαγωγή ερευνών και τη σύλληψη των επιβαινόντων στο πλοίο καθώς και την προσαγωγή του πλοίου ή των επιβαινόντων σε αυτό σε τρίτο κράτος και, ως εκ τούτου, την επιβολή μέτρων εξαναγκασμού έναντι προσώπων και πλοίων που υπάγονται ενδεχομένως στη δικαιοδοσία του κράτους του οποίου τη σημαία φέρουν τα πλοία αυτά.
- 75 Επιπλέον, το εν λόγω παράρτημα, στο σημείο 1.1 του μέρους II, προβλέπει ιδίως την υποχρέωση των μονάδων που μετέχουν σε συντονιζόμενες από τον οργανισμό επιχειρήσεις στα θαλάσσια εξωτερικά σύνορα να παρέχουν συνδρομή σε οποιοδήποτε πλοίο ή πρόσωπο βρίσκεται σε κίνδυνο στη θάλασσα. Το μέρος II προβλέπει επίσης, στο σημείο 2, κανόνες σχετικά με την αποβίβαση των προσώπων που συνελήφθησαν ή διεσώθησαν, ενώ το σημείο 2.1, δεύτερο εδάφιο, διευκρινίζει ότι η αποβίβαση πρέπει να γίνεται κατά προτεραιότητα στην τρίτη χώρα από την οποία αναχώρησε το πλοίο επί του οποίου βρέθηκαν τα πρόσωπα αυτά.
- 76 Αφενός, η θέσπιση κανόνων σχετικά με την παροχή στους συνοριοφύλακες εξουσιών οι οποίες επιτρέπουν τη λήψη μέτρων εξαναγκασμού, όπως αυτές προσδιορίστηκαν στις δύο προηγούμενες σκέψεις της παρούσας αποφάσεως, προϋποθέτει πολιτικές επιλογές που εμπίπτουν στην αποκλειστική ευθύνη του νομοθέτη της Ένωσης, υπό την έννοια ότι συνεπάγεται τη στάθμιση των υφιστάμενων εν προκειμένω αποκλινόντων συμφερόντων βάσει διαφόρων εκτιμήσεων. Αναλόγως των πολιτικών επιλογών στις οποίες στηρίζεται η θέσπιση τέτοιων κανόνων, οι εξουσίες των συνοριοφυλάκων μπορούν να ποικίλλουν σε μεγάλο βαθμό, καθόσον η άσκηση των εξουσιών αυτών μπορεί να εξαρτηθεί από προηγούμενη έγκριση ή από την εκπλήρωση ορισμένης υποχρεώσεως ή από ορισμένη απαγόρευση, όπως, παραδείγματος χάριν, την απαγόρευση εφαρμογής μέτρων εξαναγκασμού, την απαγόρευση της χρήσεως όπλων ή την απαγόρευση μεταγωγής των συλληφθέντων σε ορισμένο τόπο. Επιπλέον, εφόσον οι εξουσίες αυτές αφορούν τη λήψη μέτρων έναντι πλοίου, η άσκηση των εξουσιών αυτών ενδέχεται, αναλόγως της εκτάσεώς τους, να έχει επιπτώσεις για τα κυριαρχικά δικαιώματα τρίτων κρατών αναλόγως της σημαίας του πλοίου. Επομένως, η θέσπιση τέτοιων κανόνων αποτελεί σημαντική εξέλιξη του συστήματος που καθιερώνει ο ΚΣΣ.
- 77 Αφετέρου, υπογραμμίζεται ότι οι διατάξεις που αφορούν την παροχή στους συνοριοφύλακες εξουσιών σύμφυτων με προνομίες δημόσιας αρχής, όπως αυτές τις οποίες παρέχει η προσβαλλόμενη απόφαση, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται η σύλληψη των ελεγχθέντων προσώπων, η κατάσχεση πλοίων και η μεταγωγή των συλληφθέντων σε ορισμένο τόπο, ενδέχεται να έχουν ως αποτέλεσμα την προσβολή των θεμελιωδών δικαιωμάτων των εμπλεκόμενων προσώπων σε βαθμό που να επιβάλλει την επέμβαση του νομοθέτη της Ένωσης.
- 78 Επομένως, η θέσπιση διατάξεων όπως οι περιεχόμενες στο μέρος I, σημείο 2.4, και στο μέρος II, σημεία 1.1 και 2.1, του παραρτήματος της προσβαλλομένης αποφάσεως προϋποθέτει πολιτικές επιλογές υπό την έννοια των δύο προηγούμενων σκέψεων της παρούσας αποφάσεως, με συνέπεια να βαίνει πέραν του πλαισίου των πρόσθετων ρυθμίσεων υπό την έννοια του άρθρου 12, παράγραφος 5, του ΚΣΣ και, στο πλαίσιο του θεσμικού συστήματος της Ένωσης, να εμπίπτει στην αρμοδιότητα του νομοθέτη της Ένωσης.

- 79 Υπ' αυτές τις συνθήκες, διαπιστώνεται ότι, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στα σημεία 61 και 66 των προτάσεών του, τα μέρη I και II του παραρτήματος της προσβαλλομένης αποφάσεως περιλαμβάνουν ουσιώδη στοιχεία για την επιτήρηση των θαλασσιών εξωτερικών συνόρων.
- 80 Το γεγονός και μόνο ότι ο τίτλος του μέρους II του παραρτήματος της προσβαλλομένης αποφάσεως περιλαμβάνει τους όρους «κατευθυντήριες γραμμές» και ότι κατά το άρθρο 1, δεύτερη περίοδος, της αποφάσεως αυτής οι κανόνες και οι κατευθυντήριες γραμμές του εν λόγω μέρους είναι «μη δεσμευτικ[οί]», δεν μπορεί να ανατρέψει τον χαρακτηρισμό τους ως ουσιωδών κανόνων.
- 81 Ειδικότερα, κατά το άρθρο 1, δεύτερη περίοδος, της ως άνω αποφάσεως, το μέρος II του παραρτήματος αυτού αποτελεί τμήμα του επιχειρησιακού σχεδίου το οποίο καταρτίζεται για κάθε επιχείρηση που συντονίζει ο οργανισμός. Πάντως, κατά το άρθρο 8ε του κανονισμού Frontex, στο σχέδιο αυτό «καθορίζονται με ακρίβεια οι συνθήκες της αποστολής των ομάδων», κατά δε το άρθρο 8ζ του εν λόγω κανονισμού ο έλεγχος της «ορθής εφαρμογής» του σχεδίου ανήκει στην αρμοδιότητα του συντονιστή.
- 82 Από το γεγονός ότι οι προϋποθέσεις που προβλέπει το σχέδιο αυτό πρέπει να τηρούνται προκύπτει κατ' ανάγκη ότι οι κανόνες του μέρους II, σημεία 1.1 και 2.1, του παραρτήματος της προσβαλλομένης αποφάσεως προορίζονται να παράγουν δεσμευτικές έννομες συνέπειες.
- 83 Τέλος, μολονότι η προσβαλλόμενη απόφαση περιλαμβάνει επίσης διατάξεις σχετικά με τους λεπτομερείς πρακτικούς κανόνες για την επιτήρηση των συνόρων, εντούτοις επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το σύνολο των κανόνων που προβλέπονται, αντιστοίχως, στο μέρος I και στο μέρος II του παραρτήματος της αποφάσεως αυτής είναι συναφείς μεταξύ τους, καθόσον αφορούν τη διεξαγωγή, αντιστοίχως, της επιχειρήσεως επιτηρήσεως και της επιχειρήσεως διασώσεως.
- 84 Υπ' αυτές τις συνθήκες, η προσβαλλόμενη απόφαση πρέπει να ακυρωθεί στο σύνολό της επειδή περιέχει ουσιώδη στοιχεία σχετικά με την επιτήρηση των θαλάσσιων εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών, τα οποία βαίνουν πέραν του πλαισίου των πρόσθετων ρυθμίσεων υπό την έννοια του άρθρου 12, παράγραφος 5, του ΚΣΣ, και επειδή μία τέτοια απόφαση θα έπρεπε να έχει εκδοθεί μόνον από τον νομοθέτη της Ένωσης.
- 85 Ως εκ τούτου, δεν παρίσταται ανάγκη εξετάσεως των επιχειρημάτων του Κοινοβουλίου ότι με την προσβαλλόμενη απόφαση τροποποιήθηκαν ουσιώδη στοιχεία του ΚΣΣ καθώς και του κανονισμού Frontex.

IV – Επί του αιτήματος διατηρήσεως των εννόμων αποτελεσμάτων της προσβαλλομένης αποφάσεως

- 86 Το Κοινοβούλιο ζητεί από το Δικαστήριο, στην περίπτωση που αυτό ακυρώσει την προσβαλλόμενη απόφαση, να διατάξει, κατ' εφαρμογή του άρθρου 264, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, τη διατήρηση των εννόμων αποτελεσμάτων της μέχρις ότου αυτή αντικατασταθεί.
- 87 Κατά το Κοινοβούλιο, η διατήρηση των εννόμων αποτελεσμάτων της ως άνω αποφάσεως είναι αναγκαία λαμβανομένης υπόψη της σημασίας των σκοπών που επιδιώκονται με τα μέτρα τα οποία προτείνονται στο πλαίσιο της πολιτικής της Ένωσης σχετικά με τις επιχειρήσεις ελέγχων στα σύνορα.
- 88 Κατά το άρθρο 264, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, το Δικαστήριο μπορεί, εφόσον το κρίνει αναγκαίο, να προσδιορίσει εκείνα τα έννομα αποτελέσματα της ακυρωθείσας πράξεως που θεωρούνται οριστικά.

- 89 Εάν η προσβαλλόμενη απόφαση ακυρωθεί χωρίς να διατηρηθούν προσωρινώς τα έννομα αποτελέσματά της, η ακύρωση αυτή θα μπορούσε να έχει επιπτώσεις στην ορθή διεξαγωγή των εκτελούμενων ή των μελλοντικών επιχειρήσεων υπό τον συντονισμό του οργανισμού και, επομένως, στην επιτήρηση των θαλάσσιων εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών.
- 90 Υπ' αυτές τις συνθήκες, υφίστανται σοβαροί λόγοι απόμεινους της ασφάλειας δικαίου οι οποίοι δικαιολογούν την εκ μέρους του Δικαστηρίου άσκηση της εξουσίας που του παρέχει το άρθρο 264, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ. Εν προκειμένω, επιβάλλεται η διατήρηση των εννόμων αποτελεσμάτων της προσβαλλομένης αποφάσεως μέχρις ότου τεθεί σε ισχύ, εντός εύλογης προθεσμίας, νέο νομοθετικό μέτρο προς αντικατάσταση της προσβαλλομένης αποφάσεως η οποία ακυρώνεται με την παρούσα απόφαση.

V – Επί των δικαστικών εξόδων

- 91 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι το Συμβούλιο ηττήθηκε, πρέπει να καταδικασθεί στα δικαστικά έξοδα, όπως ζήτησε το Κοινοβούλιο. Η Επιτροπή, που παρενέβη υπέρ του Συμβουλίου, φέρει, σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, του ίδιου κανονισμού, τα δικαστικά της έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τμήμα μείζονος συνθέσεως) αποφασίζει:

- 1) **Ακυρώνει την απόφαση 2010/252/ΕΕ του Συμβουλίου, της 26ης Απριλίου 2010, για τη συμπλήρωση του κώδικα συνόρων του Σένγκεν όσον αφορά την επιτήρηση των θαλάσσιων εξωτερικών συνόρων στο πλαίσιο της επιχειρησιακής συνεργασίας που συντονίζεται από τον ευρωπαϊκό οργανισμό για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.**
- 2) **Τα έννομα αποτελέσματα της αποφάσεως 2010/252 διατηρούνται μέχρις ότου τεθεί σε ισχύ, εντός εύλογης προθεσμίας, νέο νομοθετικό μέτρο.**
- 3) **Καταδικάζει το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα δικαστικά έξοδα.**
- 4) **Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή φέρει τα δικαστικά της έξοδα.**

(υπογραφές)