CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 1 juli 2010[1]

1. De Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat de Republiek Malta de krachtens verordening (EEG) nr. 3577/92[2], in het bijzonder de artikelen 1 en 4 daarvan, op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door op 16 april 2004 een exclusief openbaredienstcontract te sluiten met Gozo Channel Company Ltd (hierna: „GCCL") zonder vooraf een openbare aanbestedingsprocedure te hebben uitgeschreven.

2. Malta's voornaamste verweer is, dat de verordening op de datum in kwestie niet op haar van toepassing was. Malta is pas op 1 mei 2004 tot de Europese Unie toegetreden, hoewel het toetredingsverdrag[3] al op 16 april 2003 was ondertekend.

3. Op een vraag van het Hof beklemtoonde de Commissie, dat staten verplicht zijn de bepalingen van een verdrag te goeder trouw na te leven en om zich vóór de inwerkingtreding daarvan te onthouden van handelingen die het zijn voorwerp en zijn doel zouden ontnemen, en verklaarde zij dat dit beginselen van internationaal recht zijn die uitdrukking hebben gevonden in de artikelen 18 en 26 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht[4].

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Verordening (EEG) nr. 3577/92 van de Raad van 7 december 1992 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer binnen de lidstaten (cabotage in het zeevervoer), (PB L 364, blz. 7; hierna: „verordening").

3 — Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, Ierland, de Italiaanse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Portugese Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (lidstaten van de Europese Unie) en de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek betreffende de toetreding van de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek tot de Europese Unie (PB 2003, L 236, blz. 17; hierna: „toetredingsverdrag").

4 — Verdrag, gesloten in Wenen op 23 mei 1969; in werking getreden op 27 januari 1980 (United Nations Treaty Series, deel 1155, blz. 331; hierna: „Verdrag van Wenen").

Juridische context

Verdrag van Wenen

4. Het Verdrag van Wenen consolideert belangrijke delen van het internationale verdragenrecht. Het is op grond van artikel 1 van toepassing op verdragen tussen staten (en dus ook op het toetredingsverdrag) en, op grond van artikel 5, op elk verdrag dat de oprichtingsakte van een internationale organisatie vormt (en daarmee op de verschillende verdragen betreffende de Europese Gemeenschap en de Europese Unie).[5] Een aantal van zijn bepalingen vormen een afspiegeling van de regels van internationaal gewoonterecht, die als zodanig deel uitmaken van de rechtsorde van de Gemeenschap[6]. Algemeen wordt aangenomen dat artikel 18, waarin de zogenoemde „interim-verplichting" is neergelegd, en artikel 26, dat nauwkeurig het vereiste van de goede trouw omschrijft, tot die bepalingen behoren.[7] Hoewel zij Malta niet als zodanig binden[8], is het nuttig om ze hier weer te geven als formuleringen van wat Malta beschouwt als de regels van internationaal gewoonterecht die op haar van toepassing zijn.

5. Artikel 18, dat het opschrift draagt „verplichting voorwerp en doel van een verdrag niet ongedaan te maken alvorens zijn inwerkingtreding", bepaalt:

„Een staat moet zich onthouden van handelingen die een verdrag zijn voorwerp en zijn doel zouden ontnemen, indien:

a) hij het verdrag heeft ondertekend of de akten die het verdrag vormen, heeft uitgewisseld onder voorbehoud van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring, totdat hij zijn bedoeling geen partij te willen worden bij het verdrag kenbaar heeft gemaakt; of

b) hij zijn instemming door het verdrag gebonden te worden tot uitdrukking heeft gebracht in de periode die aan de inwerkingtreding van het verdrag voorafgaat op voorwaarde dat deze inwerkingtreding niet onnodig wordt vertraagd."

5 — Echter, van de huidige lidstaten hebben Frankrijk, Malta en Roemenië het Verdrag van Wenen niet ondertekend, en hoewel alle anderen het inmiddels hebben geratificeerd of door toetreding of rechtsopvolging partij zijn geworden, hebben Luxemburg en Portugal dit pas gedaan tussen de ondertekening en de inwerkingtreding van het toetredingsverdrag, en Ierland zelfs pas na laatstgenoemde datum (zie United Nations Treaty Collection website op http://treaties.un.org).

6 — Zie voor de meest recente uitspraak arrest van 25 februari 2010, Brita (C-386/08. Jurispr. blz. I-1289, punten 40-42 en de daarin aangehaalde rechtspraak).

7 — Niet alle gezaghebbende bronnen zijn het echter eens over de vraag in hoeverre artikel 18 eenvoudig een codificatie van het internationale gewoonterecht is en niet een ontwikkeling van dat recht: zie bijvoorbeeld Sinclair, I., *The Vienna Convention on the Law of Treaties,* Manchester University Press, 1973, blz. 22, voor een overzicht van een aantal formuleringen van deze bepaling van gewoonterecht, die afwijken van die in het Verdrag van Wenen; zie ook Klabbers, J., *How to defeat a treaty's object and purpose pending entry into force: toward manifest intent*, 34 Vanderbilt Journal of Transnational Law, blz. 283, maart 2001.

8 — Zie voetnoot 5 van deze conclusie.

6. Artikel 26, getiteld „Pacta sunt servanda" bepaalt:

„Elk in werking getreden verdrag verbindt de partijen en moet door hen te goeder trouw ten uitvoer worden gelegd."

EG-Verdrag

7. Artikel 226 EG (thans artikel 258 VWEU) bepaalt:

„Indien de Commissie van oordeel is dat een lidstaat een van de krachtens dit Verdrag[/de Verdragen] op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, brengt zij dienaangaande een met redenen omkleed advies uit, na deze staat in de gelegenheid te hebben gesteld zijn opmerkingen te maken.

Indien de betrokken staat dit advies niet binnen de door de Commissie vastgestelde termijn opvolgt, kan de Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie [van de Europese Unie]."

8. In de woorden van artikel 249, tweede alinea, EG (thans artikel 288 VWEU) heeft:

„[e]en verordening [...] een algemene strekking. Zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat."

9. Op grond van artikel 254, leden 1 en 2, EG (thans, na wijziging, artikel 297 VWEU) treden verordeningen in werking op de daartoe bepaalde datum of, bij gebreke daarvan, op de twintigste dag volgende op die van hun bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Toetredingsverdrag en toetredingsakte

10. Op grond van artikel 1, lid 1, van het toetredingsverdrag werden tien nieuwe staten, waaronder Malta, „lid van de Europese Unie en [...] partij bij de Verdragen waarop de Unie is gegrondvest, zoals deze Verdragen zijn gewijzigd of aangevuld." Artikel 1, lid 2, tekende daarbij aan:

„De voorwaarden voor de toelating en de daaruit voortvloeiende aanpassingen van de Verdragen waarop de Unie is gegrondvest, zijn neergelegd in de bij dit Verdrag gevoegde Akte.[9] De bepalingen van deze Akte maken een integrerend deel van dit Verdrag uit."

9 — Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB 2003, L 236, blz. 33; hierna: „toetredingsakte").

11. Ingevolge artikel 2, lid 2, van het toetredingsverdrag trad dat verdrag, dat op 16 april 2003 in Athene was ondertekend, op 1 mei 2004 in werking.

12. Artikel 2 van de toetredingsakte bepaalt:

„Onmiddellijk bij de toetreding zijn de oorspronkelijke Verdragen en de door de Instellingen en de Europese Centrale Bank vóór de toetreding genomen besluiten verbindend voor de nieuwe lidstaten en in deze staten toepasselijk onder de voorwaarden waarin wordt voorzien door die Verdragen en door deze Akte."

13. Met betrekking tot de toepassing van de verordening op Malta zijn geen voorwaarden gesteld.

14. Op 30 juli 2003 deponeerde Malta haar besluit tot ratificatie van het toetredingsverdrag bij de Italiaanse regering.

Verordening nr. 3577/92

15. De verordening is op 7 december 1992 door de Raad vastgesteld en bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 12 december 1992.

16. Artikel 1, lid 1, bepaalt:

„Met ingang van 1 januari 1993 wordt het vrij verrichten van zeevervoerdiensten binnen een lidstaat (cabotage in het zeevervoer) ingevoerd voor reders uit de Gemeenschap die met in een lidstaat geregistreerde schepen varen welke de vlag van een lidstaat voeren, mits die schepen voldoen aan alle eisen voor toelating tot cabotage van die lidstaat, met inbegrip van bij EUROS geregistreerde schepen, zodra dit register door de Raad is goedgekeurd."

17. Volgens artikel 2, lid 1, wordt onder „zeevervoerdiensten binnen een lidstaat (cabotage in het zeevervoer)" verstaan: „diensten die gewoonlijk tegen vergoeding worden verricht en met name het volgende omvatten: [...] cabotage met eilanden: het vervoer over zee van passagiers of goederen tussen: [...] havens op eilanden van een lidstaat" (artikel 2, lid 1, sub c, tweede streepje).

18. Artikel 2, lid 4, definieert „openbaredienstverplichtingen" als „de verplichtingen die de betrokken reder uit de Gemeenschap, indien hij zijn eigen commercieel belang in aanmerking zou nemen, niet of niet in dezelfde mate, noch onder dezelfde voorwaarden op zich zou nemen".

19. Artikel 4 bepaalt:

„1. Een lidstaat kan, als voorwaarde voor het verrichten van cabotagediensten, met scheepvaartmaatschappijen die aan geregelde diensten vanuit, tussen en naar eilanden deelnemen, openbaredienstcontracten sluiten of hun openbaredienstverplichtingen opleggen.

Wanneer een lidstaat openbaredienstcontracten sluit of openbaredienstverplichtingen oplegt, doet hij zulks op niet-discriminatoire grondslag voor alle reders uit de Gemeenschap.

2. Bij het opleggen van openbaredienstverplichtingen beperken de lidstaten zich tot eisen inzake de havens die moeten worden aangedaan, de regelmaat, de continuïteit, de frequentie, de dienstverleningscapaciteit, de te heffen tarieven en de bemanning van het schip.

Indien zulks van toepassing is, dienen alle reders uit de Gemeenschap in aanmerking te komen voor compensaties die wegens openbaredienstverplichtingen verschuldigd zijn.

3. Bestaande openbaredienstcontracten mogen van kracht blijven tot hun looptijd verstreken is."

20. De verordening is, overeenkomstig artikel 11, op 1 januari 1993 in werking getreden. Op grond van artikel 6 waren verschillende cabotagediensten — in het Middellandse Zeegebied, langs de kusten van Spanje, Portugal en Frankrijk en met betrekking tot bepaalde Spaanse, Portugese en Franse eilanden voor de kust en eilanden en departementen buiten Europa — echter van de toepassing van de verordening vrijgesteld tot verschillende data tussen 1 januari 1995 en 1 januari 2004.

Feiten en procedure

21. Tijdens de onderhandelingen voorafgaand aan de sluiting van het toetredingsverdrag is een aantal keren de vraag aan de orde gesteld en besproken, hoe Malta haar beleid geleidelijk zou afstemmen op het acquis op het gebied van, onder meer, het zeevervoer.

22. In die context werd in een gemeenschappelijk standpunt van 26 oktober 2001 [10] verklaard dat: „de EU er nota van neemt dat Malta voornemens is om uiterlijk 30 juni 2002 zowel met Sea Malta Co. Ltd als met [GCCL] een overeenkomst inzake openbaredienstverplichtingen te sluiten met een looptijd van 5 jaar, en dat, na het verstrijken van die overeenkomsten, een

10 — Conferentie over de toetreding tot de Europese Unie — Malta — doc. 20766/01 CONF-M 80/01.

aanbestedingsprocedure overeenkomstig het relevante acquis zal plaatsvinden". Verder merkte de EU in het gemeenschappelijke standpunt op, dat „in dit stadium over dit hoofdstuk niet meer behoeft te worden onderhandeld", maar wees zij erop dat zij in het kader van haar toezicht op het acquis mogelijk „in een later stadium op dit hoofdstuk terug zou komen".

23. Uiteindelijk is de overeenkomst met GCCL [11] voor het onderhouden van een regelmatige hogesnelheidsveerdienst tussen de eilanden Malta en Gozo pas ondertekend op 16 april 2004 (een jaar na de ondertekening van het toetredingsverdrag en ongeveer twee weken vóór de inwerkingtreding ervan) en is zij gesloten voor een niet-verlengbare periode van zes jaar in plaats van vijf.

24. Het is niet in geding dat de overeenkomst is gegund zonder dat reders van de Gemeenschap in de gelegenheid zijn gesteld om een offerte te doen.

25. Na een administratieve procedure overeenkomstig artikel 226 EG vordert de Commissie nu een verklaring van het Hof dat de Republiek Malta, door op 16 april 2004 met GCCL een exclusief openbaredienstcontract te sluiten zonder voorafgaande aanbesteding, de krachtens de verordening, en in het bijzonder de artikelen 1 en 4 daarvan, op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, met verwijzing van de Republiek Malta in de kosten van het geding.

26. Malta vordert een verklaring van het Hof, dat de verordening niet op het gewraakte contract van toepassing was en is, met afwijzing van de vordering van de Commissie en veroordeling van de Commissie in de kosten.

Beoordeling

27. Malta's principale verweer is, dat de verordening ten tijde van de feiten niet op haar van toepassing was. Subsidiair stelt zij, dat tijdens de toetredingsonderhandelingen in beginsel was ingestemd met de gunning van het contract (ook al was op verdedigbare gronden daarbij vertraging opgetreden) en/of dat die gunning in elk geval haar rechtvaardiging vond in een reële behoefte en evenredig was aan de nagestreefde doeleinden.

28. In deze conclusie ga ik alleen in op het principale argument, dat mijns inziens een toereikende grondslag biedt voor de afwijzing van de vordering van de Commissie, zonder dat gedetailleerd behoeft te worden ingegaan op Malta's andere weren.

11 — Uit de memories blijkt dat er ook een contract is gesloten met Sea Malta Co. Ltd, maar dat die vennootschap later failliet is gegaan.

29. Het belangrijkste obstakel dat aan de vordering van de Commissie in de weg staat, is simpel. Het soort verklaring dat de Commissie verlangt, kan enkel betrekking hebben op de niet-nakoming van een verplichting die uit de Verdragen voortvloeit. Hieronder valt mede de verplichting om een verordening na te leven die krachtens de Verdragen is vastgesteld. Van een dergelijke verplichting kan echter enkel sprake zijn indien de betrokken lidstaat door de Verdragen wordt gebonden en dus ook door alle verordeningen die op de grondslag daarvan zijn vastgesteld. In casu wordt het Hof echter verzocht te verklaren, dat Malta de verordening niet is nagekomen door een bepaalde stap te nemen op een moment waarop zij nog niet door het EG-Verdrag werd gebonden.

30. Mijns inziens heeft de Commissie dit obstakel niet kunnen overwinnen.

31. Er zijn echter twee mogelijke bezwaren tegen die opvatting, die moeten worden besproken. Kan de gevorderde verklaring in die zin worden gelezen, dat zij geen betrekking heeft op de feitelijke gunning van het contract op 16 april 2004 maar op de handhaving daarvan na 1 mei 2004? En kan Malta worden geacht vóór laatstgenoemde datum aan de verordening gehouden te zijn geweest?

32. Voordat ik overga tot de behandeling van die vragen, lijkt het mij nuttig om bepaalde aspecten van de rechtspraak van het Hof over niet-nakomingsprocedures in herinnering te brengen.

Rechtspraak betreffende niet-nakomingsprocedures

33. Het Hof heeft allereerst duidelijk gemaakt, dat de precontentieuze fase van de niet-nakomingsprocedure tot doel heeft, de betrokken lidstaat in de gelegenheid te stellen de krachtens het Unierecht op hem rustende verplichtingen na te komen, en verweer te voeren tegen de door de Commissie geformuleerde beschuldigingen. Hieruit volgt, dat a) het voorwerp van het geding door de precontentieuze procedure wordt afgebakend en dat b) zowel het met redenen omkleed advies als het verzoekschrift aan het Hof de grieven van de Commissie nauwkeurig, ondubbelzinnig en gedetailleerd aan moeten geven zodat de lidstaat en het Hof precies begrijpen in welk opzicht de eerstgenoemde een van de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet zou zijn nagekomen, en wordt vermeden dat het Hof ultra petita beslist of nalaat op een van de grieven te beslissen. [12]

34. In de tweede plaats moet de vraag of een lidstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen, worden beoordeeld naar de situatie waarin de betrokken lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn. [13]

12 — Zie onder de vele voorbeelden arresten van 14 oktober 2004, Commissie/Frankrijk (C-340/02, Jurispr. blz. I-9845, punten 25-27); 28 juni 2007, Commissie/Spanje (C-235/04, Jurispr. blz. I-5415, punt 48), en 10 september 2009, Commissie/Portugal (C-457/07, Jurispr. blz. I-8091, punten 67 en 68), met de in deze arresten geciteerde rechtspraak.

13 — Zie bijvoorbeeld arrest Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 52.

35. En ten slotte staat het aan de Commissie, de gestelde niet-nakoming aan te tonen en het Hof de benodigde gegevens te verschaffen om op dit punt een beslissing te kunnen geven. De Commissie kan in haar verzoekschrift niet eenvoudigweg volstaan met de bewering, dat een lidstaat door het verrichten van een bepaalde handeling de krachtens een bepaling van een verordening op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. Daarmee kent zij aan die bepaling rechtsgevolgen toe die daaruit niet noodzakelijkerwijs voortvloeien. Voor het bewijs van haar stelling moet zij juist aantonen, dat in de betrokken zaak daadwerkelijk aan de voorwaarden voor de toepassing van die bepaling is voldaan. [14]

Gunning van het contract of handhaving ervan

36. De verklaring die de Commissie van het Hof verlangt, is ondubbelzinnig dat Malta, door op 16 april 2004 een bepaald contract te sluiten, de krachtens de verordening op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

37. In haar met redenen omkleed advies van 12 december 2006 gebruikte de Commissie praktisch gelijkluidende bewoordingen voor de gestelde niet-nakoming van verplichtingen. In dat document sommeerde zij echter Malta ook om de nodige maatregelen te nemen om het met redenen omkleed advies binnen twee maanden na ontvangst daarvan op te volgen.

38. Uiteraard kon van Malta niet worden verwacht dat zij de tijd zou terugdraaien om op 16 april 2004 de gewraakte overeenkomst *niet* te sluiten. De nodige maatregelen om aan het met redenen omkleed advies te voldoen konden enkel maatregelen zijn die tot de beëindiging van het contract leidden of tot een nieuwe gunning na een niet-discriminatoire aanbestedingsprocedure.

39. Een dergelijke situatie is niet ongebruikelijk bij niet-nakomingsprocedures betreffende, bijvoorbeeld, de gunning van specifieke overheidsopdrachten in strijd met de regels van de Unie ter zake. In het licht van artikel 258 VWEU en de rechtspraak van het Hof moet de Commissie, wanneer zij van mening is dat die opdracht onrechtmatig is gegund, na de betrokken lidstaat in de gelegenheid te hebben gesteld om opmerkingen te maken, eerst de lidstaat sommeren om de onrechtmatigheid vóór een bepaalde datum ongedaan te maken (met alle in dat stadium beschikbare middelen), en vervolgens, indien de lidstaat dat niet doet, een procedure aanhangig maken bij het Hof, dat uitspraak doet na te hebben onderzocht of de onrechtmatige situatie zich nog steeds voordeed op de door de Commissie gestelde datum.

14 — Arrest van 3 mei 2001, Commissie/België (C-347/98, Jurispr. blz. I-3327, punten 38 en 39).

40. Dit scenario impliceert dus dat het Hof ofwel vaststelt dat de lidstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen, indien de onrechtmatigheid op die datum nog niet is opgeheven, ofwel de vordering van de Commissie afwijst, indien deze wel is opgeheven. [15] In eerstgenoemd geval blijft de verklaring van het Hof echter verbonden met de oorspronkelijke onrechtmatigheid van de gunning en niet met het verzuim om de onrechtmatigheid ongedaan te maken. [16]

41. Zelfs indien dus de onderhavige niet-nakomingsprocedure als geheel beoogt een eind te maken aan de situatie die in het licht van de verordening onrechtmatig zou zijn, of Malta te veroordelen omdat zij dit resultaat niet heeft bereikt binnen de haar daartoe gegeven termijn, is het succes van de procedure noodzakelijkerwijs afhankelijk van de vaststelling, dat de gunning van het contract onrechtmatig was op de datum dat het werd gesloten, of althans op een latere datum onrechtmatig werd.

42. De verklaring waarom hier wordt verzocht, betreft een niet-nakoming van verplichtingen krachtens de verordening en niet krachtens enige andere handeling. Wil het beroep slagen, dan moet de gunning van het contract op grond van de verordening verboden zijn geweest op ofwel 16 april 2004, toen het contract werd gesloten (eerste hypothese), ofwel 1 mei 2004, toen de verordening voor Malta verbindend werd op grond van artikel 2, lid 2, van het toetredingsverdrag en artikel 2 van de toetredingsakte (tweede hypothese).

43. Over de tweede hypothese kan ik vrij kort zijn.

44. Het gewraakte contract bestond al vóór 1 mei 2004 en artikel 4, lid 3, van de verordening bepaalt met zoveel woorden, dat bestaande openbaredienstcontracten van kracht mogen blijven tot hun looptijd verstreken is. [17]

45. De suggestie die de Commissie ter terechtzitting heeft gedaan, dat artikel 4, lid 3, enkel betrekking heeft op contracten die op 1 januari 1993 bestonden, zelfs voor lidstaten die meer dan een decennium later tot de Unie zijn toegetreden, is voor mij onacceptabel. De bepaling spreekt van „bestaande contracten” en niet van „op 1 januari 1993 bestaande

15 — Een voorbeeld van laatstgenoemd type (zij het niet in verband met de gunning van een specifieke opdracht maar met de vaststelling en handhaving van een beschikking van veel ruimere strekking) is te vinden in het arrest van 27 oktober 2005, Commissie/Italië (C-525/03, Jurispr. blz. I-9405, punt 16).

16 — Een voorbeeld hiervan is te vinden in het arrest van 5 oktober 2000, Commissie/Frankrijk (C-16/98, Jurispr. blz. I-8315, punten 1, 12-22 en 113). Hiertegenover staat de situatie in procedures betreffende steunmaatregelen van de staten, als bedoeld in artikel 88, lid 2, EG (thans artikel 108, lid 2, VWEU en vroeger artikel 93, lid 2, EG-Verdrag), waarin enkel de bij beschikking van de Commissie opgelegde verplichting van belang is om een eind te maken aan de onrechtmatigheid. Zie bijvoorbeeld arrest van 2 februari 1988, Commissie/Nederland (213/85, Jurispr. blz. 281, punten 7 en 8).

17 — Opgemerkt zij ook, dat er geen verdragsbepaling is die met betrekking tot overeenkomsten met natuurlijke of rechtspersonen dezelfde werking heeft als artikel 307 EG (thans artikel 351 VWEU) heeft met betrekking tot internationale overeenkomsten. Dat artikel verplicht nieuwe lidstaten om alle onverenigbaarheden tussen vóór hun toetreding gesloten internationale overeenkomsten en de Verdragen op te heffen.

contracten". In verband met de eisen van rechtszekerheid kan hier met „bestaand" enkel bedoeld zijn „bestaand op de datum waarop de verordening in werking treedt".[18] Voor staten die na 1 januari 1993 tot de Unie zijn toegetreden, is die datum de datum van hun toetreding. Dit punt wordt door de Commissie zelf erkend. Immers, met de aanvaarding in het gemeenschappelijk standpunt van 26 oktober 2001 dat een voor de periode van juni 2002 tot juni 2007 gesloten contract verenigbaar zou zijn met Malta's toekomstige verplichtingen, zonder dat het nodig was voorwaarden vast te stellen voor de toepassing van de verordening op Malta, erkenden de onderhandelaars van de EU impliciet, dat artikel 4, lid 3, op een dergelijk contract van toepassing was.

46. De stelling van de Commissie in haar repliek, dat Malta vanaf 1 mei 2004 niet aan haar verplichtingen op grond van de verordening voldeed, kan daarom niet worden aanvaard.

47. Hoe dit ook zij, een vaststelling inhoudend dat Malta de op grond van de verordening op haar rustende verplichtingen vanaf 1 mei 2004 niet is nagekomen, ware in tegenspraak met de in het petitum door de Commissie zelf gevorderde verklaring, en het gaat niet aan, dat de Commissie dat petitum in een later stadium tracht te wijzigen of te herinterpreteren, zoals zij tijdens de terechtzitting lijkt te doen.

48. Daarom kom ik nu tot de eerste hypothese. Die hypothese gaat uit van een verplichting van Malta om het contract niet te sluiten in de periode vóór de toetreding.

Verplichting vóór de toetreding?

49. Niets in het toetredingsverdrag of de toetredingsakte — die op 16 april 2003 door Malta waren getekend en waarvan Malta op 30 juli 2003 het ratificatiebesluit had gedeponeerd — maakte de verordening expliciet verbindend voor Malta vóór de inwerkingtreding van dat verdrag. Integendeel! Uit artikel 2 van de toetredingsakte lijkt onontkoombaar te volgen, dat de verordening pas op die datum — 1 mei 2004 — voor Malta verbindend werd.

50. Malta blijkt echter tijdens de onderhandelingsfase te hebben verklaard, voornemens te zijn vóór 30 juni 2002 een contract te sluiten met GCCL met een looptijd van vijf jaar. Dit contract was voor de onderhandelaars van de EU kennelijk aanvaardbaar en verenigbaar met de toetreding. Malta heeft het gewraakte contract echter op 16 april 2004 gesloten en voor een looptijd van zes jaar, een gang van zaken die niet alleen niet door de onderhandelaars van de EU was aanvaard, maar zelfs niet aan hen was voorgelegd.

18 — Zie verder punt 58 e.v. van deze conclusie.

51. Allereerst moet worden opgemerkt, dat de Commissie nergens in haar verzoekschrift aan het Hof of in haar repliek op het verweerschrift van Malta, waarin expliciet de vraag aan de orde werd gesteld of de verordening ten tijde van de feiten op Malta van toepassing was, heeft gesteld dat haar beroep in enig opzicht of in enige mate gebaseerd was op een verplichting die mogelijkerwijs op Malta zou hebben gerust vóór de inwerkingtreding van het toetredingsverdrag. Zij heeft integendeel in haar repliek juist duidelijk verklaard dat het „precies vanaf die datum was, de datum van toetreding, dat de Republiek Malta de krachtens verordening (EEG) nr. 3577/1992 van de Raad op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen".

52. Onder die omstandigheden zou de Commissie duidelijk tekortschieten in haar verplichting, als verzoekster voor het Hof, om alle voor het bewijs van haar stellingen noodzakelijke gegevens te verstrekken, indien zij zich in een later stadium kon beroepen op het bestaan van een eerdere verplichting. Dat zou in strijd zijn met artikel 42 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie, dat bepaalt: „Nieuwe middelen mogen in de loop van het geding niet worden voorgedragen, tenzij zij steunen op gegevens, hetzij rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken." [19]

19 — Zie arrest van 17 november 1992, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-279/89, Jurispr. blz. I-5785, punten 14-17).

53. Het Hof heeft echter partijen zelf verzocht om opmerkingen over het belang dat, gelet op de werking in de tijd van de verordening in de onderhavige omstandigheden, moet worden toegekend aan de verplichting om in de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van een verdrag te goeder trouw te handelen.

54. Men zou zich kunnen afvragen of, indien het Hof zou beslissen dat de niet-nakoming betrekking had op een verplichting waarop de Commissie in haar verzoekschrift en haar repliek geen beroep had gedaan, dit niet neer zou komen op het ambtshalve voordragen van een nieuw middel door het Hof.

55. Het is vaste rechtspraak dat middelen betreffende aangelegenheden van openbare orde ambtshalve door het Hof kunnen en zelfs moeten worden opgeworpen als partijen ze niet opwerpen. Maar enerzijds lijkt het Hof dit nooit eerder te hebben gedaan om de omvang van de stellingen van de Commissie in het kader van een niet-nakomingsprocedure tegen een lidstaat te verruimen, en anderzijds hebben de „aangelegenheden van openbare orde" die de rechter van de Unie op die grondslag aan de orde heeft gesteld, niet zozeer betrekking op materieelrechtelijke argumenten als op wezenlijke vormvoorschriften [20]. In elk geval zou het Hof met de aanvulling van de

20 — Zo kan het Hof bijvoorbeeld ambtshalve aanvoeren dat er geen deugdelijke precontentieuze procedure is gevolgd (wat een door het Verdrag verlangde „essentiële garantie" is) zie arrest van 10 april 2008, Commissie/Italië (C-442/06, Jurispr. blz. I-2413, punt 22 en de aldaar genoemde rechtspraak), ook als de lidstaat zelf dat niet expliciet heeft gedaan. Zie voor het onderscheid dat in de context van een hogere voorziening wordt gemaakt, arrest van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France (C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 67).

argumenten van de Commissie tegen lidstaten in niet-nakomingsprocedures een nieuwe koers inslaan. Mijns inziens verdraagt een dergelijke koers zich niet met het accusatoire, bijna strafrechtelijke karakter van dergelijke procedures.

56. Hoe dit ook zij, in antwoord op de vraag van het Hof heeft de Commissie te kennen gegeven dat a) Malta als toekomstige lidstaat vanaf de datum van het gemeenschappelijke standpunt van 26 oktober 2001 verplicht was te goeder trouw te handelen, en b) zij zich zonder enige twijfel vanaf de datum van ondertekening van het toetredingsverdrag — 16 april 2003 — diende te onthouden van handelingen in strijd met het Unierecht. Niettemin, zo vervolgt de Commissie, sloot Malta het gewraakte contract onder omstandigheden die op kwade trouw wijzen. In dat verband acht zij het vereiste van goede trouw en de uitdrukking daarvan in de artikelen 18 en 26 van het Verdrag van Wenen van het grootste belang.

57. Om de gevorderde verklaring te kunnen geven, moet het Hof echter mijns inziens niet alleen vaststellen dat Malta's verplichting om het contract van 16 april 2004 niet te sluiten voortvloeide uit haar status van toekomstige lidstaat die het toetredingsverdrag had ondertekend en geratificeerd, maar ook en primair, dat de verordening vóór haar inwerkingtreding aan lidstaten verplichtingen kon opleggen.

58. De periode voordat een verordening die deel uitmaakt van het acquis, in werking treedt in een lidstaat die op het punt van toetreding staat, is te vergelijken met de periode tussen de vaststelling of publicatie en de inwerkingtreding van een verordening voor bestaande lidstaten. Wat voor verplichtingen ook in de aan de toetreding voorafgaande periode op toekomstige lidstaten kunnen rusten, zij kunnen niet groter zijn dan de verplichtingen die op de bestaande lidstaten rusten in de vergelijkbare periode vóór de gewone inwerkingtreding. Dus enkel indien een van de, toen twaalf, lidstaten in strijd met zijn verplichtingen krachtens de verordening zou hebben gehandeld indien hij tussen de vaststelling of publicatie van de verordening, op 7 respectievelijk 12 december 1992, en de inwerkingtreding daarvan op 1 januari 1993 een soortgelijk contract zou hebben gesloten, komt de vraag aan de orde of Malta in de periode vlak voordat zij een lidstaat werd, haar verplichtingen niet was nagekomen.

59. Het is in dit verband duidelijk dat een verordening in haar geheel (en voor iedereen: lidstaten, instellingen of particulieren) verbindend is vanaf de datum van haar inwerkingtreding, maar niet eerder — tenzij onder uitzonderlijke omstandigheden haar

bepalingen expliciet terugwerkende kracht hebben. [21] De in artikel 254, leden 1 en 2, EG neergelegde regel (artikel 297 VWEU) die verzekert dat alle verordeningen een duidelijk vaststelbare datum van inwerkingtreding hebben, vormt een essentiële uitdrukking van het rechtszekerheidsbeginsel. Als verordeningen al vóór de datum van hun inwerkingtreding hun effect zouden sorteren, zou die datum zinloos zijn.

60. De onderhavige verordening bevat geen bepalingen met expliciet terugwerkende kracht. Integendeel! Niet alleen bepaalt artikel 11 dat de datum van inwerkingtreding 1 januari 1993 is, maar artikel 1, lid 1, bepaalt expliciet dat het vrij verrichten van zeevervoerdiensten *met ingang van 1 januari 1993* wordt ingevoerd, en artikel 4, lid 3, bepaalt expliciet dat *bestaande* openbaredienstcontracten van kracht mogen blijven tot hun looptijd verstreken is. In die context kunnen met bestaande contracten (met betrekking tot de twaalf lidstaten die toen de Gemeenschap vormden [22]) enkel bedoeld zijn contracten die ofwel op 1 januari 1993 bestonden of (mogelijk, voor de diensten die op grond van artikel 6 tijdelijk van de toepassing van de verordening waren vrijgesteld) bestonden op de datum waarop die vrijstelling afliep. [23]

61. Ik ben daarom van mening, dat een lidstaat die eind december 1992 een openbaredienstcontract zou hebben gesloten zonder een passende communautaire uitnodiging tot inschrijving, niet had kunnen worden verweten dat hij de verplichtingen niet was nagekomen die *krachtens de artikelen 1 en 4 van de verordening op hem rustten.*

62. Het is juist, dat voor de lidstaten ook een meer algemene verplichting tot loyale samenwerking geldt, die nu in artikel 4, lid 3, VWEU is vastgelegd (voordien artikel 10 EG en daarvoor artikel 5 EG-Verdrag) en die inhoudt dat de lidstaten alle maatregelen treffen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of de handelingen van de instellingen voortvloeiende verplichtingen te verzekeren en de vervulling van de taak van de Gemeenschap/Unie te vergemakkelijken, en zich onthouden van alle maatregelen welke de verwezenlijking van de doelstellingen van de Verdragen in gevaar kunnen brengen.

63. Op laatstgenoemde verplichting baseerde het Hof zijn beslissing in de zaak

21 — Zie voor een voorbeeld van dergelijke uitzonderlijke omstandigheden arrest van 9 januari 1990, SAFA (C-337/88, Jurispr. blz. I-1).

22 — Zie ook punt 45 van deze conclusie.

23 — Zie punt 20 van deze conclusie. Dit punt is nog niet door het Hof beslist, maar er zijn aanwijzingen in het recente arrest van 22 april 2010, Enosi Efopliston Aktoploïas e.a. (C-122/09, Jurispr. blz. I-3667, punten 15 en 17), en in punt 19 van de beschikking van 28 september 2006, Enosi Efopliston Aktoploïas e.a. (C-285/05), dat in punt 10 van arrest C-122/09 wordt aangehaald, die suggereren dat op de lidstaten een verplichting zou kunnen rusten om zich te onthouden van maatregelen die de toepassing van de verordening na afloop van de tijdelijke vrijstelling ernstig in gevaar zouden brengen. Zie verder punten 63 e.v. van deze conclusie, in het bijzonder punt 65 en voetnoot 25.

Inter-Environnement Wallonie [24], dat lidstaten tot wie een richtlijn is gericht, zich gedurende de voor omzetting gegeven termijn moeten onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van het voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden brengen.

64. Volgens mij kan deze gedachtegang, die thans deel uitmaakt van de vaste rechtspraak, echter niet eenvoudigweg van richtlijnen op verordeningen worden omgezet. Een richtlijn geeft normaliter een datum aan waarop zij in werking treedt, en een datum waarop de lidstaten haar moeten hebben omgezet. Het is voor de periode tussen die data dat de rechtspraak van het Hof verlangt, dat de lidstaten zich onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van het voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden brengen. Het Hof heeft nooit beslist dat een dergelijke verplichting ook bestaat in de eerdere periode tussen de vaststelling en/of publicatie van een richtlijn en de datum van haar inwerkingtreding. Een dergelijke beslissing zou mijns inziens wederom de datum van inwerkingtreding zinloos maken.

65. Bij verordeningen is er geen overgangsperiode voor de omzetting, maar enkel een periode tussen de vaststelling en/of publicatie en de inwerkingtreding, waarna de verordening in haar geheel verbindend wordt. De periode waarop de beslissing in de zaak Inter-Environnement Wallonie betrekking heeft, bestaat dus niet in het geval van verordeningen. [25]

66. Ik wil niet zo ver gaan te suggereren dat zich nooit situaties kunnen voordoen waarin een lidstaat zich schuldig kan maken aan niet-nakoming van zijn verplichting tot loyale samenwerking als gevolg van een handeling die hij heeft verricht op een tijdstip waarop de richtlijn of verordening wel al bestond maar nog niet in werking was getreden. Maar in een dergelijke situatie zou het criterium, dat de handeling de nuttige werking van de betrokken maatregel „ernstig in gevaar zou brengen", mijns inziens bijzonder eng worden uitgelegd. Mogelijk zouden enkel handelingen die niet meer vóór de deadline voor de omzetting van een richtlijn terug konden worden gedraaid of die op een of andere manier zouden beletten dat de verordening zo werd toegepast dat zij haar doel zou bereiken, onder dergelijke omstandigheden neerkomen op niet-nakoming van de verplichting tot loyale samenwerking. [26]

67. Hoewel er met betrekking tot niet-nakomingsprocedures inderdaad geen de

24 — Arrest van 18 december 1997 (C-129/96, Jurispr. blz. I-7411), punt 45 van het arrest en punt 2 van het dictum. Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Jacobs, in het bijzonder punt 33 en de punten 39 e.v. daarvan.

25 — Ik aanvaard de tot nu toe onbevestigde mogelijkheid, dat de tijdelijke vrijstelling of afwijking van een verordening (en in het bijzonder van de onderhavige verordening) kan leiden tot een soortgelijke verplichting als in het arrest Inter Environnement Wallonie is omschreven (zie punt 60 en voetnoot 23 van deze conclusie). Maar de onderhavige zaak betreft een situatie waarin geen sprake was van een dergelijke afwijking of vrijstelling toen de verordening in de betrokken lidstaat in werking trad.

26 — Zie ook de in voetnoot 24 van deze conclusie geciteerde conclusie van advocaat-generaal Jacobs in de zaak Inter Environnement Wallonie, punten 42 e.v.

minimis-beginsel geldt [27] — het Hof stelt niet-nakomingen vast ongeacht hoe onbeduidend of geïsoleerd de inbreuk is — komt het mij voor dat een andere maatstaf passend is, wanneer wordt gesteld dat de inbreuk heeft plaatsgevonden als gevolg van handelingen verricht voordat de betrokken maatregel in werking was getreden.

68. Met betrekking tot de onderhavige verordening had de Commissie wellicht moeten aantonen dat de betrokken handeling bijvoorbeeld elke mogelijkheid om de verordening na te leven voor geruime tijd na haar inwerkingtreding uitsloot of een aantal aspecten omvatte die tezamen de toepassing ervan systematisch ondermijnden, of dat zij was verricht met de bewuste en/of openlijke bedoeling om haar bepalingen te negeren.

69. Daarentegen zou de sluiting van een enkel contract, hoe duidelijk dit ook na de inwerkingtreding van de verordening door deze was verboden, mijns inziens op zich en bij gebreke van verdere verzwarende omstandigheden niet hebben kunnen volstaan als rechtvaardiging voor de vaststelling dat een lidstaat zijn verplichting tot loyale samenwerking niet was nagekomen, *indien het contract vóór de inwerkingtreding van de verordening was gesloten*. Iedere andere opvatting zou niet alleen de betekenis van de datum van inwerkingtreding miskennen, maar ook de expliciete bepaling in artikel 4, lid 3.

70. Bovendien zou de Commissie mijns inziens in een dergelijk geval primair moeten hebben verzocht om vaststelling dat de verplichting tot loyale samenwerking niet was nagekomen, in plaats van de vaststelling dat de artikelen 1 en 4 van de verordening waren geschonden, die nog niet van kracht waren toen het contract werd gesloten. Het is juist dat het Hof incidenteel heeft verklaard dat een lidstaat deze algemene verplichting niet was nagekomen terwijl niet om een dergelijke verklaring leek te zijn verzocht [28], maar bij mijn weten nooit als subsidiaire verklaring in een geval waarin niet-nakoming van een meer specifieke bepaling was gesteld maar niet bewezen, of waarin een dergelijke bepaling nog niet van kracht was toen de handeling plaatsvond die tot de inbreuk had geleid.

71. Als de opvatting juist is waartoe ik ben gekomen met betrekking tot het hypothetische geval van een lidstaat die eind december 1992 een vergelijkbaar contract sloot, wat heeft dat dan voor implicaties voor het geval van een lidstaat als Malta, die het gewraakte contract niet alleen heeft gesloten in een periode voordat de verordening op haar

27 — Zie bijvoorbeeld arresten van 7 februari 1984, Commissie/Italië (166/82 Jurispr. blz. 459, punt 24); 15 juni 2000, Commissie/Duitsland (C-348/97, Jurispr. blz. I-4429, punt 62), of 14 april 2005, Commissie/Spanje (C-157/03, Jurispr. blz. I-2911, punt 44).

28 — Zie bijvoorbeeld arrest van 12 juli 2007, Commissie/Oostenrijk (C-507/04, Jurispr. blz. I-5939).

grondgebied van toepassing werd, maar zelfs voordat de Verdragen in werking traden en zij een lidstaat van de Europese Unie werd?

72. Op zijn minst kan op Malta in april 2004 geen grotere verplichting hebben gerust dan op de hypothetische lidstaat in december 1992. Als er al een verplichting was, dan kan die hooguit kleiner zijn geweest. Hoewel er geen volledige consensus heerst over de vraag wat de interim-verplichting krachtens internationaal verdragenrecht precies inhoudt, kan die verplichting niet meebrengen dat een verdrag vóór zijn inwerkingtreding net zo wordt nageleefd als daarna. Ware dit niet zo, dan zou, wederom, de datum van inwerkingtreding zinloos zijn.

73. Hoewel, zoals ik al zei, de bepalingen van het Verdrag van Wenen niet als zodanig verbindend zijn voor Malta en de formulering van de regel over de jaren nogal heeft gefluctueerd en er ook tussen gezaghebbende auteurs belangrijke verschillen zijn [29], lijkt het duidelijk dat de interim-verplichting de verdragsluitende partijen niet verbiedt om wat voor handeling dan ook te verrichten die onverenigbaar zou zijn geweest met het verdrag indien dit al in werking was getreden, maar veeleer handelingen die op een of andere wijze een kernelement van het verdrag raken.

74. Ik wil in dit verband niet beweren dat de interim-verplichting voor een staat die een verdrag betreffende de toetreding tot de Europese Unie heeft getekend en geratificeerd, enkel inhoudt dat hij zich dient te onthouden van handelingen die de EU-Verdragen of het toetredingsverdrag hun hele voorwerp en doel zouden ontnemen — een handeling die daartoe in staat is, moet inderdaad wel heel ver gaan — maar een enkel geval van gedrag dat niet geheel verenigbaar is met een van de op handen zijnde verplichtingen die met het lidmaatschap van de Europese Unie zijn verbonden, zal mijns inziens normaliter niet zo ernstig zijn dat het de staat vervolgens blootstelt aan een niet-nakomingsprocedure.

75. Wat er ook zij van de rechtvaardigingsgronden die Malta heeft aangevoerd om de discrepantie te verklaren tussen de in het gemeenschappelijk standpunt van 2001 genoemde data en de begin- en einddata van het contract dat uiteindelijk is gesloten [30], ben ik in casu van mening dat het Hof de door de

29 — Klabbers (aangehaald in voetnoot 7 van deze conclusie) haalt verschillende bronnen aan die de verplichting omschrijven als een verplichting „om zich te onthouden van handelingen die de uitvoering van de overeengekomen verplichtingen voor partijen onmogelijk of moeilijker maken", „om niets te doen tussen de ondertekening en de ratificatie wat de bereiking van het doel van het verdrag kan verijdelen", „om niets te doen wat handelingen die de wederpartij zou kunnen verrichten, zou kunnen belemmeren indien en wanneer het verdrag in werking treedt", „om zich vóór ratificatie te onthouden van handelingen die bedoeld zijn om serieus afbreuk te doen aan de waarde van de onderneming als getekend", of „om niet te kwader trouw een handeling te verrichten die bewust erop is gericht de wederpartij te beroven van de voordelen die hij van het verdrag mocht verwachten en waarvoor zij een passende tegenprestatie had gegeven".

30 — In essentie verklaart Malta dat zij 1) genoodzaakt was de voltooiing van de herstructurering van GCCL en de oplevering van drie nieuwe schepen af te wachten voordat zij de hoogte van de voor de route vereiste subsidie juist kon beoordelen, en 2) dat zij met de vaststelling van de duur van het contract de leidraad van de Commissie volgde [COM(2003) 595 def.] volgens welke de duur pas disproportioneel is, als hij meer dan zes jaar bedraagt. Ik volsta in dit verband met de opmerking dat een dergelijke rechtvaardigingsgrond, indien dit punt zou moeten worden onderzocht, niet zonder meer van de hand zou kunnen worden gewezen.

Commissie gevorderde verklaring niet moet geven.

76. Het gaat in deze zaak om een enkel contract. Malta's voornemen om dat contract te sluiten voor een tijdvak dat drie jaar of meer door zou lopen na de datum van Malta's toetreding tot de Unie, was tijdens de toetredingsonderhandelingen duidelijk gemaakt. De Commissie heeft destijds geen bezwaar gemaakt tegen dat voornemen en moet dus worden geacht te hebben aanvaard dat een dergelijk contract in overeenstemming is met de verordening, nu zij geen voorwaarde in de toetredingsakte heeft laten opnemen met betrekking tot de toepassing van de verordening op Malta, en ook niet tijdens de onderhandelingen op het onderwerp is teruggekomen. Waar de Commissie thans bezwaar tegen maakt, is dat de duur van het contract (een kleine drie jaar) langer was dan wat haar voor ogen had gestaan ten tijde van het gemeenschappelijk standpunt van 26 oktober 2001. Waar het hier om gaat, is dus niet een handeling die de algemene toepassing van de verordening in Malta op lange termijn ernstig in gevaar kan brengen, maar een handeling die een bepaalde eilandcabotagedienst voor beperkte tijd, zij het langer dan aanvankelijk aangekondigd en aanvaard, aan de werking van de verordening onttrekt.

77. *Gegeven dat noch de verordening, noch de Verdragen ten tijde van de feiten in Malta van kracht waren,* levert dit geen gedrag op dat een vaststelling kan rechtvaardigen, dat Malta de *krachtens de verordening* op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen als gevolg van een of andere verplichting die zij mogelijk als toekomstige lidstaat had om het doel en het voorwerp van de Verdragen en de toekomstige toepassing van de verordening niet te verijdelen.

Conclusie

78. Op grond van bovenstaande overwegingen ben ik van mening dat het Hof het beroep moet afwijzen en, zoals Malta heeft gevorderd, de Commissie in de kosten moet verwijzen overeenkomstig artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie.