JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
1 päivänä heinäkuuta 2010 [1]

1. Komissio vaatii unionin tuomioistuinta toteamaan, että Maltan tasavalta ei ole noudattanut neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3577/92 [2] ja erityisesti sen 1 ja 4 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on allekirjoittanut ilman edeltävää tarjouskilpailua 16.4.2004 julkista palvelua koskevan yksinoikeussopimuksen Gozo Channel Company Ltd -yhtiön (jäljempänä GCCL) kanssa.

2. Malta katsoo vastineessaan ensisijaisesti, että kyseisenä ajankohtana asetusta ei sovellettu siihen. Malta liittyi Euroopan unioniin vasta 1.5.2004, vaikka liittymissopimus [3] oli allekirjoitettu 16.4.2003.

3. Unionin tuomioistuimen kehotuksesta komissio on painottanut valtion velvollisuutta noudattaa sopimuksen määräyksiä vilpittömässä mielessä ja pidättäytyä sen voimaantuloa edeltävänä aikana toimenpiteistä, jotka tekisivät tyhjäksi sen tarkoituksen ja päämäärän – nämä ovat kansainvälisen oikeuden periaatteita, jotka on ilmaistu valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 18 ja 26 artiklassa. [4]

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

2 – Palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi) 7.12.1992 annettu asetus (EYVL L 364, s. 7; jäljempänä asetus).

3 – Sopimus Belgian kuningaskunnan, Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Helleenien tasavallan, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Irlannin, Italian tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Portugalin tasavallan, Suomen tasavallan, Ruotsin kuningaskunnan, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan (Euroopan unionin jäsenvaltiot) ja Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan [ja] Slovakian tasavallan välillä Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan ja Slovakian tasavallan liittymisestä Euroopan unioniin (EUVL 2003, L 236, s. 17; jäljempänä liittymissopimus).

4 – Sopimus tehtiin Wienissä 23.5.1969, ja se tuli voimaan 27.1.1980 (Yhdistyneiden Kansakuntien sopimussarja, osa 1155, s. 331; jäljempänä Wienin yleissopimus).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Wienin yleissopimus

4. Wienin yleissopimuksessa on kodifioitu suurelta osin valtiosopimuksia koskeva kansainvälinen oikeus. Sitä sovelletaan sen 1 artiklan mukaan valtioiden välisiin valtiosopimuksiin (joihin sisältyy siten liittymissopimus) ja 5 artiklan mukaan jokaiseen kansainvälisen järjestön perusasiakirjana olevaan valtiosopimukseen (joihin sisältyvät siten Euroopan yhteisön ja unionin eri sopimukset).[5] Monet yleissopimuksen määräyksistä ilmentävät kansainvälisen tapaoikeuden sääntöjä, jotka sinänsä ovat osa yhteisön oikeusjärjestystä.[6] Yleissopimuksen 18 artiklan (joka ilmaisee ns. väliaikaista velvollisuutta) ja 26 artiklan (jossa lausutaan julki vilpitöntä mieltä koskeva vaatimus) katsotaan yleensä kuuluvan tällaisten määräysten joukkoon.[7] Vaikka ne eivät sinänsä sido Maltaa,[8] niitä voidaan pitää kansainvälisen tapaoikeuden sääntöinä, joiden Malta hyväksyy koskevan itseään.

5. Yleissopimuksen 18 artiklan otsikko on ”Valtion velvollisuus olla tekemättä tyhjäksi valtiosopimuksen tarkoitusta ja päämäärää ennen valtiosopimuksen voimaan tuloa”, ja siinä määrätään seuraavaa:

”Valtion on pidättäydyttävä toimenpiteistä, jotka tekisivät tyhjäksi valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän, kun:

a) se on allekirjoittanut valtiosopimuksen tai vaihtanut valtiosopimuksen muodostavat asiakirjat ratifioimis- tai hyväksymisehdoin, jollei se ole selvästi ilmaissut, ettei sen tarkoituksena ole tulla valtiosopimuksen osapuoleksi, tai

b) se on ilmaissut suostumuksensa valtiosopimuksen noudattamiseen valtiosopimuksen voimaantuloa edeltäneenä aikana ja ehdolla, ettei voimaantulo kohtuuttomasti viivästy.”

5 – Nykyisistä jäsenvaltioista Ranska, Malta ja Romania eivät ole kuitenkaan allekirjoittaneet Wienin yleissopimusta; kaikki muut jäsenvaltiot ovat nyt ratifioineet sen, liittyneet siihen tai ovat sen sopimuspuolia valtioseuraannon kautta, tosin Luxemburg ja Portugali tekivät näin vasta liittymissopimuksen allekirjoittamisen ja voimaantulon välisenä aikana ja Irlanti vasta jälkimmäisen ajankohdan jälkeen (ks. Yhdistyneiden Kansakuntien sopimuskokoelman sivusto osoitteessa http://treaties.un.org).

6 – Ks. uusimpana asia C-386/08, Brita, tuomio 25.2.2010 (Kok., s. I-1289, 40–42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

7 – Kaikki asiantuntijat eivät ole kuitenkaan samaa mieltä siitä, missä määrin 18 artiklassa on kyse pelkästä kansainvälisen tapaoikeuden kodifikaatiosta pikemmin kuin edistysaskeleesta: ks. esim. Sinclair, I., *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, Manchester University Press, 1973, s. 22 (kuvaus tietyistä tapaoikeuden säännön muotoiluista, jotka poikkeavat Wienin yleissopimuksesta), ks. myös Klabbers, J., ”How to defeat a treaty's object and purpose pending entry into force: toward manifest intent”, 34 *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, maaliskuu 2001, s. 283.

8 – Ks. edellä alaviite 5.

6. Yleissopimuksen 26 artiklan otsikko on ”Pacta sunt servanda -sääntö”, ja siinä todetaan seuraavaa:

”Jokainen voimassa oleva valtiosopimus on sen osapuolia sitova, ja se on pantava täytäntöön vilpittömässä mielessä.”

EY:n perustamissopimus

7. EY 226 artiklassa (josta on tullut SEUT 258 artikla) määrätään seuraavaa:

”Jos komissio katsoo, että jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta sille tämän sopimuksen [perussopimusten] mukaan kuuluvan velvollisuuden, komissio antaa asiasta lausunnon perusteluineen varattuaan ensin sille valtiolle, jota asia koskee, tilaisuuden esittää huomautuksensa.

Jos valtio, jota asia koskee, ei noudata lausuntoa komission asettamassa määräajassa, komissio voi saattaa asian yhteisöjen [unionin] tuomioistuimen käsiteltäväksi.”

8. EY 249 artiklan (josta on tullut SEUT 288 artikla) toisen kohdan sanamuoto on seuraava:

”Asetus pätee yleisesti. Se on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.”

9. EY 254 artiklan (josta on muutettuna tullut SEUT 297 artikla) 1 ja 2 kohdan mukaan asetukset tulevat voimaan niissä säädettynä päivänä tai, jollei voimaantulosta ole säädetty, kahdentenakymmenentenä päivänä siitä, kun ne on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

Liittymissopimus ja liittymisasiakirja

10. Liittymissopimuksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan kymmenestä uudesta valtiosta, mukaan lukien Malta, tuli ”Euroopan unionin jäseniä sekä niiden sopimusten sopimuspuolia, joihin unioni perustuu, sellaisina kuin kyseiset sopimukset ovat muutettuina tai täydennettyinä”. Liittymissopimuksen 1 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Liittymisen ehdot ja liittymisen vuoksi niihin sopimuksiin tehtävät mukautukset, joihin unioni perustuu, ovat tähän sopimukseen liitetyssä asiakirjassa.[9] Kyseisen asiakirjan määräykset ovat erottamaton osa tätä sopimusta.”

9 – Asiakirja Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan ja Slovakian tasavallan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu (EUVL 2003, L 236, s. 33; jäljempänä liittymisasiakirja).

11. Liittymissopimus allekirjoitettiin Ateenassa 16.4.2003, ja se tuli voimaan sen 2 artiklan 2 kohdan nojalla 1.5.2004.

12. Liittymisasiakirjan 2 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Alkuperäisten sopimusten määräykset sekä toimielinten ja Euroopan keskuspankin ennen liittymistä antamien säädösten säännökset ja määräykset sitovat uusia jäsenvaltioita liittymispäivästä alkaen, ja niitä sovelletaan näissä valtioissa kyseisissä sopimuksissa ja tässä asiakirjassa määrätyin edellytyksin.”

13. Asetuksen Maltaan soveltamiselle ei määrätty mitään edellytyksiä.

14. Malta talletti liittymissopimuksen ratifiointiasiakirjansa Italian hallituksen huostaan 30.7.2003.

Asetus N:o 3577/92

15. Neuvosto antoi asetuksen 7.12.1992, ja se julkaistiin Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä 12.12.1992.

16. Asetuksen 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tammikuun 1 päivästä 1993 lähtien meriliikenteen palvelujen tarjoamisen vapautta jäsenvaltiossa (meriliikenteen kabotaasi) sovelletaan yhteisön laivanvarustajiin, jotka harjoittavat liikennettä jäsenvaltiossa rekisteröidyillä ja jäsenvaltion lipun alla purjehtivilla aluksilla, jos nämä täyttävät kaikki kyseisessä jäsenvaltiossa kabotaasiliikenteelle asetetut edellytykset, mukaan lukien Euros-rekisteriin rekisteröidyt alukset heti, kun neuvosto on hyväksynyt kyseisen rekisterin.”

17. Asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan ”meriliikenteen palveluilla jäsenvaltiossa (meriliikenteen kabotaasi)” tarkoitetaan ”palveluja, joita tavallisesti tarjotaan korvausta vastaan” ja jotka käsittävät c alakohdan toisen luetelmakohdan mukaan erityisesti ”saarikabotaasin: matkustaja- tai tavaraliikenne meritse – – yhden ja saman jäsenvaltion saarilla sijaitsevien satamien välillä”.

18. Asetuksen 2 artiklan 4 kohdassa olevan määritelmän mukaan ”julkisen palvelun velvoitteilla” tarkoitetaan ”velvoitteita, joita kyseinen yhteisön laivanvarustaja ei omien taloudellisten etujensa kannalta katsoen ottaisi hoitaakseen tai ei ottaisi hoitaakseen samassa määrin tai samoilla ehdoilla”.

19. Asetuksen 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltio voi tehdä sopimuksia julkisesta palvelusta niiden laivanvarustamojen kanssa, jotka harjoittavat säännöllistä liikennettä saariin, saarille ja saarien välillä, tai asettaa näille julkisen palvelun velvoitteita kabotaasipalvelujen tarjoamisen edellytykseksi.

Kun jäsenvaltio tekee sopimuksia julkisesta palvelusta tai asettaa julkisen palvelun velvoitteita, tämä on tehtävä syrjimättä ketään yhteisön laivanvarustajaa.

2. Asettaessaan julkisen palvelun velvoitteita jäsenvaltioiden on pitäydyttävä vaatimuksissa, jotka koskevat määräsatamia, säännöllisyyttä, jatkuvuutta, toistuvuutta, palvelun tarjoamisen kapasiteettia, veloitettavia hintoja ja aluksen miehistöä.

Kaikille yhteisön laivanvarustajille on tarvittaessa maksettava korvausta julkisen palvelun velvoitteista.

3. Olemassa olevat sopimukset julkisesta palvelusta voivat olla voimassa kyseisen sopimuksen voimassaolon päättymispäivään asti.”

20. Asetus tuli 11 artiklan mukaisesti voimaan 1.1.1993. Kuitenkin 6 artiklan nojalla asetusta sovellettiin erilaisiin kabotaasipalveluihin – Välimerellä, Espanjan, Portugalin ja Ranskan rannikolla sekä tiettyjen Espanjan, Portugalin ja Ranskan rannikolla sijaitsevien ja Euroopan ulkopuolisten saarten ja alueiden osalta – vasta eri ajankohtina 1.1.1995 ja 1.1.2004 välillä.

Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

21. Liittymissopimuksen tekemistä edeltäneiden neuvottelujen aikana otettiin esille kysymys Maltan edistymisestä yhdenmukaisuuden saavuttamisessa yhteisön säännöstön kanssa muun muassa meriliikenteen alalla, ja siitä keskusteltiin useaan otteeseen.

22. Tässä yhteydessä todettiin 26.10.2001 päivätyssä yhteisessä kannassa[10] seuraavaa: ”– – EU panee merkille, että Malta aikoo tehdä sekä Sea Malta Co. Ltd:n että [GCCL:n kanssa] 30.6.2002 mennessä nimenomaiset julkisen palvelun velvoitetta koskevat sopimukset, joiden kummankin voimassaoloaika on viisi vuotta, ja että kyseisten sopimusten päätyttyä tarjouspyyntömenettelyjä

10 – Euroopan unioniin liittymistä käsittelevä konferenssi – Malta – doc. 20766/01 CONF-M 80/01.

sovelletaan asianomaisen yhteisön säännöstön mukaisesti." EU totesi yhteisessä kannassa myös, että "tämä luku ei edellytä tässä vaiheessa lisäneuvotteluja", mutta korosti, että se saattaa "palata tähän lukuun sopivana ajankohtana" yhteisön säännöstön valvonnan yhteydessä.

23. Sopimus GCCL:n [11] kanssa säännöllisen nopean lauttayhteyspalvelun järjestämisestä Maltan ja Gozon saarten välillä allekirjoitettiin lopulta vasta 16.4.2004 (vuosi liittymissopimuksen allekirjoittamisen jälkeen ja noin kaksi viikkoa ennen sen voimaantuloa), ja se tehtiin viiden sijasta kuuden vuoden määräajaksi, jota ei voida uusia.

24. Sitä ei ole kiistetty, että sopimus tehtiin antamatta yhteisön laivanvarustajille mahdollisuutta tehdä tarjousta.

25. Komissio noudatti hallinnollista menettelyä EY 226 artiklan mukaisesti ja vaatii nyt unionin tuomioistuinta toteamaan, että Maltan tasavalta ei ole noudattanut asetuksen ja erityisesti sen 1 ja 4 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on allekirjoittanut ilman edeltävää tarjouskilpailua 16.4.2004 julkista palvelua koskevan yksinoikeussopimuksen GCCL:n kanssa, ja velvoittamaan Maltan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

26. Malta vaatii unionin tuomioistuinta toteamaan, että asetus ei ollut eikä ole sovellettavissa riidanalaiseen sopimukseen, hylkäämään kanteen perusteettomana ja velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Asian arviointi

27. Malta katsoo vastineessaan pääasiallisesti, ettei asetus koskenut sitä asianomaisena ajankohtana. Vaihtoehtoisesti se väittää, että riidanalaisen sopimuksen tekeminen hyväksyttiin pohjimmiltaan liittymisneuvottelujen aikana (vaikka se viivästyi perustelluista syistä) ja/tai että se oli joka tapauksessa perusteltua todellisen tarpeen vuoksi ja oikeassa suhteessa tavoiteltuihin päämääriin nähden.

28. Käsittelen tässä ratkaisuehdotuksessa ainoastaan pääasiallista argumenttia, joka tarjoaa mielestäni riittävän perustan komission kanteen hylkäämiseksi ilman, että on tarpeen käsitellä yksityiskohtaisesti Maltan muita puolustuksekseen esittämiä väitteitä.

11 – Lausunnoista ilmenee, että sopimus tehtiin myös Sea Malta Co. Ltd:n kanssa mutta yhtiö lopetti myöhemmin liiketoimintansa.

29. Komission vaatimuksen hyväksymisen suurin este on yksinkertainen. Vaaditun kaltainen toteaminen voi koskea ainoastaan perussopimusten mukaisen velvoitteen, johon sisältyy velvollisuus noudattaa perussopimusten nojalla annettua asetusta, noudattamatta jättämistä. Tällainen velvollisuus voi syntyä ainoastaan silloin, kun perussopimukset ja siten kaikki sen nojalla annetut asetukset sitovat kyseessä olevaa jäsenvaltiota. Kuitenkin nyt käsiteltävässä asiassa vaaditaan toteamaan, että Malta ei noudattanut asetusta, koska se ryhtyi tiettyihin toimenpiteisiin, ennen kuin EY:n perustamissopimuksesta tuli sitä velvoittava.

30. Komissio ei ole mielestäni onnistunut poistamaan tätä estettä.

31. Tästä näkemyksestä voidaan kuitenkin esittää kaksi mahdollista vastaväitettä, joita on käsiteltävä. Voidaanko tulkita, että vaadittu toteaminen ei koske varsinaista sopimuksen tekemistä 16.4.2004 vaan sen voimassa pitämistä 1.5.2004 jälkeen? Entä voidaanko katsoa, että Malta oli velvollinen noudattamaan asetusta ennen jälkimmäistä ajankohtaa?

32. Ennen näiden kysymysten tarkastelua on hyödyllistä palauttaa mieliin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeviin menettelyihin liittyvän unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön tietyt näkökohdat.

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeviin menettelyihin liittyvä oikeuskäytäntö

33. Ensinnäkin oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevissa menettelyissä on antaa jäsenvaltiolle sekä tilaisuus täyttää Euroopan unionin oikeuden mukaiset velvoitteensa että tilaisuus puolustautua komission esittämiä väitteitä vastaan, kuten unionin tuomioistuin on tehnyt selväksi. Näin ollen a) kanteen kohde rajataan oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä ja b) komission perusteet on muotoiltava sekä perustellussa lausunnossa että kannekirjelmän vaatimuksessa unionin tuomioistuimelle täsmällisesti, yksiselitteisesti ja yksityiskohtaisesti, jotta jäsenvaltio ja unionin tuomioistuin voivat arvioida tarkasti, millä tavalla jäsenvaltion väitetään jättäneen noudattamatta jotakin perustamissopimuksen mukaista velvoitettaan, ja jottei unionin tuomioistuin lausuisi kanteen ulkopuolelta tai jättäisi lausumatta jostakin perusteesta. [12]

34. Toiseksi arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta velvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä. [13]

12 – Ks. useiden esimerkkien joukosta asia C-340/02, komissio v. Ranska, tuomio 14.10.2004 (Kok., s. I-9845, 25–27 kohta); asia C-235/04, komissio v. Espanja, tuomio 28.6.2007 (Kok., s. I-5415, 48 kohta) ja asia C-457/07, komissio v. Portugali, tuomio 10.9.2009 (Kok., s. I-8091, 67 ja 68 kohta) sekä näissä tuomioissa mainittu oikeuskäytäntö.

13 – Ks. esim. edellä alaviitteessä 12 mainittu asia komissio v. Espanja, tuomion 52 kohta.

35. Lopuksi komission on näytettävä toteen väitetty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen ja esitettävä unionin tuomioistuimelle tarpeelliset tiedot, jotta tämä voi tarkistaa kyseisen seikan. Komissio ei voi kanteessaan pelkästään väittää, että toteuttamalla tietyn toimenpiteen jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta asetuksen säännöksen mukaisia velvoitteitaan, ja johtaa siten kyseisestä säännöksestä oikeusvaikutuksia, joita sillä ei välttämättä ole. Näyttääkseen toteen väitteensä sen on osoitettava, että kyseisen säännöksen soveltamisen edellytykset tosiasiassa täyttyvät kyseessä olevassa tapauksessa. [14]

Sopimuksen tekeminen vai voimassa pitäminen?

36. Komissio vaatii yksiselitteisesti toteamaan, että Malta ei ole noudattanut asetuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se on tehnyt tietyn sopimuksen 16.4.2004.

37. Komissio käytti 12.12.2006 päivätyssä perustellussa lausunnossaan käytännöllisesti katsoen identtistä sanamuotoa velvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan väitteen yhteydessä. Kyseisessä asiakirjassa se kuitenkin myös kehotti Maltaa toteuttamaan tarpeelliset toimenpiteet perustellun lausunnon noudattamiseksi kahden kuukauden kuluessa sen vastaanottamisesta.

38. Maltan ei selvästikään voitu olettaa siirtyvän ajassa taaksepäin jättääkseen riidanalaisen sopimuksen tekemättä 16.4.2004. Perustellun lausunnon noudattamisen edellyttämät tarpeelliset toimenpiteet voivat olla ainoastaan toimenpiteitä, jotka olisivat johtaneet sopimuksen päättämiseen tai uuden sopimuksen tekemiseen syrjimättömän tarjouspyyntömenettelyn jälkeen.

39. Tällainen tilanne ei ole epätavallinen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevissa menettelyissä, jotka koskevat esimerkiksi tiettyjen julkisen palvelun sopimusten tekemistä Euroopan unionin hankintasääntöjen vastaisesti. SEUT 258 artiklan ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa komission on silloin, kun se katsoo, että tällainen sopimus on tehty lainvastaisesti, annettuaan asianomaiselle jäsenvaltiolle tilaisuuden esittää huomautuksensa ensiksi kehotettava kyseistä jäsenvaltiota korjaamaan lainvastaisuus (millä tahansa siinä vaiheessa käytettävissä olevalla keinolla) tiettyyn ajankohtaan mennessä, ja tämän jälkeen – jos jäsenvaltio ei ole näin tehnyt – se voi nostaa kanteen unionin tuomioistuimessa, joka antaa tuomionsa ottaen huomioon sen, vallitsiko lainvastainen tilanne edelleen komission asettamana ajankohtana.

14 – Ks. asia C-347/98, komissio v. Belgia, tuomio 3.5.2001 (Kok., s. I-3327, 38 ja 39 kohta).

40. Tällaisessa tilanteessa unionin tuomioistuin joko toteaa, että jäsenvaltio oli jättänyt noudattamatta velvoitteitaan, jos lainvastaisuutta ei ollut korjattu kyseiseen ajankohtaan mennessä, tai hylkää komission kanteen, jos lainvastaisuus oli korjattu. [15] Edellisessä tapauksessa unionin tuomioistuimen toteamus kuitenkin liittyy edelleen sopimuksen tekemisen alkuperäiseen lainvastaisuuteen eikä sen korjaamisen laiminlyöntiin. [16]

41. Näin ollen on niin, että vaikka kyseisessä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä kokonaisuutena pyritään lopettamaan asetuksen valossa lainvastaiseksi väitetty tilanne tai saamaan Malta tuomituksi siitä, ettei se ole lopettanut tilannetta siihen tarkoitukseen myönnetyssä määräajassa, menettelyn menestyminen riippuu väistämättä sen toteamisesta, että sopimuksen tekeminen oli lainvastaista tekemisen ajankohtana tai että siitä ainakin tuli lainvastaista jonakin myöhempänä ajankohtana.

42. Nyt käsiteltävässä asiassa vaaditaan toteamaan asetuksen, eikä minkään muun asiakirjan, mukaisten jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen. Jotta kanne siis menestyisi, sopimuksen tekemisen on pitänyt olla kielletty asetuksessa – joko 16.4.2004, kun sopimus tehtiin (ensimmäinen hypoteesi), tai 1.5.2004, kun asetuksesta tuli Maltaa velvoittava liittymissopimuksen 2 artiklan 2 kohdan ja liittymisasiakirjan 2 artiklan nojalla (toinen hypoteesi).

43. Toinen hypoteesi voidaan hylätä melko lyhyin perusteluin.

44. Riidanalainen sopimus oli jo olemassa ennen 1.5.2004, ja asetuksen 4 artiklan 3 kohdassa sallitaan nimenomaisesti, että sopimukset julkisesta palvelusta voivat olla voimassa niiden päättymispäivään asti. [17]

45. En voi hyväksyä komission suullisessa käsittelyssä esittämää näkemystä, jonka mukaan 4 artiklan 3 kohta koskisi ainoastaan 1.1.1993 olemassa olleita sopimuksia jopa suhteessa jäsenvaltioihin, jotka liittyvät unioniin yli vuosikymmentä myöhemmin. Säännöksessä viitataan ”olemassa oleviin sopimuksiin”, ei

15 – Viimeksi mainitun tyyppinen esimerkki (vaikkakin se liittyy laajemmin sovellettavan määräyksen antamiseen ja voimassa pitämiseen pikemmin kuin tietyn sopimuksen tekemiseen) löytyy asiasta C-525/03, komissio v. Italia, tuomio 27.10.2005 (Kok., s. I-9405, 16 kohta).

16 – Ks. esim. asia C-16/98, komissio v. Ranska, tuomio 5.10.2000 (Kok., s. I-8315, 1, 12–22 ja 113 kohta). Tilannetta voidaan verrata EY 88 artiklan 2 kohdan (josta on tullut SEUT 108 artiklan 2 kohta ja joka oli aiemmin EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohta) mukaisiin valtiontukea koskeviin menettelyihin, joissa kysymys on ainoastaan komission päätöksessä asetetusta velvoitteesta korjata lainvastaisuus; ks. esim. asia 213/85, komissio v. Alankomaat, tuomio 2.2.1988 (Kok., s. 281, 7 ja 8 kohta).

17 – Lisäksi voidaan todeta, ettei perussopimuksissa ole määräystä, jolla olisi luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden kanssa tehtyihin sopimuksiin nähden sama vaikutus kuin EY 307 artiklalla (josta on tullut SEUT 351 artikla) on kansainvälisiin sopimuksiin nähden. Kyseisessä määräyksessä edellytetään uusien jäsenvaltioiden poistavan kaikki ennen liittymistä tehtyjen kansainvälisten sopimusten ja perussopimusten väliset ristiriidat.

”1.1.1993 olemassa oleviin sopimuksiin”. Jotta ilmaisu ”olemassa olevat” täyttäisi oikeusvarmuuden vaatimukset, se voi tarkoittaa siinä ainoastaan ”asetuksen voimaantuloajankohtana olemassa olevat”.[18] Unioniin 1.1.1993 jälkeen liittyneiden valtioiden tapauksessa huomioidaan niiden liittymisajankohta – seikka, josta myös komissio on samaa mieltä. Hyväksymällä 26.10.2001 päivätyssä yhteisessä kannassa sen, että vuoden 2002 kesäkuun ja vuoden 2007 kesäkuun väliseksi ajaksi tehty sopimus soveltuisi yhteen Maltan tulevien velvoitteiden kanssa ilman, että oli tarpeen määrätä edellytyksiä asetuksen Maltaan soveltamiselle, EU:n neuvottelijat myönsivät implisiittisesti 4 artiklan 3 kohdan koskevan tällaista sopimusta.

46. Komission vastauksessaan esittämää väitettä, jonka mukaan Malta ei noudattanut asetuksen mukaisia velvoitteitaan 1.5.2004 lähtien, ei voida tämän vuoksi hyväksyä.

47. Joka tapauksessa sisällöltään sellainen toteamus, jonka mukaan Malta olisi jättänyt noudattamatta asetuksen mukaisia velvoitteitaan 1.5.2004 alkaen, olisi ristiriidassa komission itsensä esittämän vaatimuksen kanssa – eikä komissio voi pyrkiä muuttamaan tai tulkitsemaan uudelleen kyseistä vaatimusta myöhempänä ajankohtana, mitä se näytti yrittävän suullisessa käsittelyssä.

48. Tämän vuoksi käsittelen nyt ensimmäistä hypoteesia. Se sisältää näkemyksen, että Maltalla on velvollisuus olla tekemättä sopimusta liittymisen toteutumiseen saakka.

Liittymistä edeltävä velvoite?

49. Mikään liittymissopimuksessa tai liittymisasiakirjassa, jonka Malta oli allekirjoittanut 16.4.2003 ja jota koskevan ratifiointiasiakirjan se oli tallettanut 30.7.2003, ei nimenomaisesti tehnyt asetuksesta Maltaa sitovaa, ennen kuin kyseinen sopimus tuli voimaan. Päinvastoin näyttää siltä, että liittymisasiakirjan 2 artiklasta on väistämättä pääteltävä asetuksesta tulleen Maltaa sitova vasta kyseisenä ajankohtana eli 1.5.2004.

50. Neuvotteluvaiheen aikana Malta kuitenkin ilmeisesti totesi, että se aikoi tehdä viiden vuoden pituisen sopimuksen GCCL:n kanssa 30.6.2002 mennessä ja että tällainen sopimus voitiin EU:n puolelta hyväksyä yhteensoveltuvaksi liittymisen kanssa; tosiasiassa Malta teki riidanalaisen sopimuksen kuudeksi vuodeksi 16.4.2004, mitä mahdollisuutta EU-neuvottelijat eivät olleet hyväksyneet, eikä sitä ollut edes esitetty niille.

18 – Ks. jäljempänä 58 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

51. Ensimmäinen merkille pantava seikka on se, ettei komissio missään kannekirjelmän vaatimuksessa unionin tuomioistuimelle tai vastauksessaan Maltan vastineeseen, jossa nimenomaisesti otettiin esille kysymys asetuksen soveltamisesta Maltaan pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, väittänyt, että sen kanne perustui millään tavalla tai missään määrin mihinkään Maltalla mahdollisesti ennen liittymissopimuksen voimaantuloa olleeseen velvoitteeseen. Päinvastoin komissio lausui vastauksessaan selvästi, että ”Maltan tasavalta ei noudattanut neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3577/1992 mukaisia velvoitteitaan juuri kyseisestä ajankohdasta eli liittymispäivästä lukien”.

52. Näissä olosuhteissa komissio laiminlöisi selvästi velvollisuutensa kantajana unionin tuomioistuimessa esittää kaikki seikat, jotka ovat tarpeen sen kanneperusteiden näyttämiseksi toteen, jos se myöhemmin nojautuisi aikaisemman velvoitteen olemassaoloon. Tällainen tilanne olisi todellakin vastoin unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 42 artiklan 2 kohdan ensimmäistä alakohtaa, jossa määrätään seuraavaa: ”Asian käsittelyn kuluessa ei saa vedota uuteen perusteeseen, ellei se perustu kirjallisen käsittelyn aikana esille tulleisiin tosiseikkoihin tai oikeudellisiin seikkoihin.” [19]

19 – Ks. asia C-279/89, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 17.11.1992 (Kok., s. I-5785, 14–17 kohta).

53. Unionin tuomioistuin on kuitenkin itse pyytänyt asianosaisia kertomaan näkemyksensä siitä, mikä merkitys olisi annettava velvoitteelle toimia vilpittömässä mielessä liittymissopimuksen voimaantuloa edeltävänä aikana, kun otetaan huomioon asetuksen ajallinen sovellettavuus nyt käsiteltävän asian olosuhteissa.

54. Voidaan kysyä, eikö se, että unionin tuomioistuin päättäisi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen perustuneen sellaiseen velvoitteeseen, johon komissio ei nojautunut kannekirjelmässään tai vastauksessaan, vastaisi sitä, että unionin tuomioistuin ottaisi huomioon perusteen omasta aloitteestaan.

55. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuin voi tai sen jopa pitää ottaa huomioon omasta aloitteestaan oikeusjärjestyksen perusteisiin kuuluvat perusteet silloin, kun asianosaiset eivät ole vedonneet niihin. Yhtäältä unionin tuomioistuin ei kuitenkaan ilmeisesti ole koskaan aikaisemmin tehnyt niin laajentaakseen komission väitteiden ulottuvuutta jäsenvaltioon kohdistuvan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn yhteydessä, ja toisaalta unionin tuomioistuinten tällä perusteella huomioon ottamat oikeusjärjestyksen perusteisiin kuuluvat perusteet liittyvät olennaisiin menettelymääräyksiin pikemmin kuin aineellisiin oikeudellisiin argumentteihin. [20] Se, että unionin tuomioistuin

20 – Siten unionin tuomioistuin voisi ottaa huomioon omasta aloitteestaan esimerkiksi asianmukaisen oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn noudattamatta jättämisen (joka on perustamissopimuksessa edellytetty ”olennainen takuu” – ks. asia C-442/06, komissio v. Italia, tuomio 10.4.2008, Kok., s. I-2413, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), vaikka jäsenvaltio itse ei ole nimenomaisesti ottanut sitä esille. Muutoksenhaun yhteydessä tehtävän eron osalta ks. asia C-367/95 P, komissio v. Sytraval ja Brink’s France, tuomio 2.4.1998 (Kok., s. I-1719, 67 kohta).

täydentäisi jäsenvaltioon kohdistuvia komission argumentteja jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä, näyttäisi joka tapauksessa olevan aivan uusi toimintatapa. Mielestäni tällainen toimintatapa ei olisi kyseisen menettelyn akkusatorisen ja puolittain rikosoikeudellisen luonteen mukainen.

56. Olipa asian laita miten tahansa, komissio on vastauksena unionin tuomioistuimen esittämään kysymykseen ilmaissut näkemyksensä siitä, että a) Maltalla oli tulevana jäsenvaltiona velvollisuus toimia vilpittömässä mielessä 26.10.2001 päivätyn yhteisen kannan hyväksymisajankohdasta lukien ja että b) sillä oli epäilemättä velvollisuus pidättäytyä toimimasta EU:n lainsäädännön vastaisesti siitä lähtien, kun se oli allekirjoittanut liittymissopimuksen 16.4.2003. Komissio jatkaa, että Malta kuitenkin teki riidanalaisen sopimuksen olosuhteissa, jotka osoittavat vilpillistä mieltä. Tältä osin se katsoo, että vilpitöntä mieltä koskevalla vaatimuksella ja sen Wienin yleissopimuksen 18 ja 26 artiklassa saamalla ilmaisulla on ensisijainen merkitys.

57. Voidakseen ratkaista asian komission vaatimusten mukaisesti unionin tuomioistuimen on kuitenkin mielestäni todettava, että Maltan velvollisuus olla tekemättä riidanalaista sopimusta 16.4.2004 perustui paitsi sen asemaan tulevana jäsenvaltiona, joka oli allekirjoittanut ja ratifioinut liittymissopimuksen, myös – ja ensisijaisesti – siihen, että jäsenvaltiolle voitiin asettaa velvoitteita asetuksella ennen sopimuksen voimaantuloa.

58. Ajanjakso, joka edeltää yhteisön säännöstöön kuuluvan asetuksen liittymisen yhteydessä tapahtuvaa voimaantuloa jäsenvaltiossa, on rinnastettavissa asetuksen antamisen tai julkaisemisen ja sen voimaantulon väliseen ajanjaksoon olemassa olevaan jäsenvaltioon nähden. Mitä tahansa velvoitteita tulevilla jäsenvaltioilla onkin liittymistä edeltävänä ajanjaksona, ne eivät voi olla merkittävämpiä kuin velvoitteet, joita olemassa olevalla jäsenvaltiolla on vastaavana ajanjaksona ennen tavanomaista voimaantuloa. Näin ollen ainoastaan siinä tapauksessa, että jokin silloisista 12 jäsenvaltiosta olisi jättänyt noudattamatta asetuksen mukaisia velvoitteitaan tekemällä vastaavan sopimuksen asetuksen antamisen eli 7.12.1992 tai julkaisemisen eli 12.12.1992 ja 1.1.1993 tapahtuneen voimaantulon välisenä aikana, voidaan ottaa tarkasteltavaksi se, jättikö Malta noudattamatta velvoitteitaan jäsenvaltioksi tuloa välittömästi edeltäneenä ajanjaksona.

59. Tältä osin on selvää, että asetus on kaikilta osiltaan (ja kaikkia, olivatpa kyseessä jäsenvaltiot, toimielimet tai yksityishenkilöt) velvoittava voimaantulopäivästään lukien muttei ennen sitä – jollei poikkeuksellisissa olosuhteissa sen säännöksillä ole

nimenomaan taannehtiva vaikutus.[21] EY 254 artiklan 1 ja 2 kohdan (SEUT 297 artikla) sääntö, jolla varmistetaan, että jokaisella asetuksella on selvästi todettavissa oleva voimaantulopäivä, on tärkeä oikeusvarmuuden periaatteen ilmaus. Jos asetuksilla olisi vaikutuksia ennen niiden voimaantulopäivää, kyseisellä ajankohdalla ei olisi merkitystä.

60. Nyt käsiteltävässä asiassa asetukseen ei sisälly selvästi taannehtivaa säännöstä. Päinvastoin, 11 artiklassa mainitaan voimaantulopäiväksi 1.1.1993, ja lisäksi 1 artiklan 1 kohdassa todetaan nimenomaisesti, että meriliikenteen palvelujen tarjoamisen vapautta sovelletaan *1.1.1993 lukien,* ja 4 artiklan 3 kohdassa lausutaan selvästi, että *olemassa olevat* sopimukset julkisesta palvelusta voivat olla voimassa sopimuksen voimassaolon päättymispäivään asti. Tässä yhteydessä (silloisten 12 jäsenvaltion osalta[22]) olemassa olleet sopimukset voivat tarkoittaa ainoastaan joko 1.1.1993 olemassa olleita sopimuksia tai mahdollisesti sellaisten meriliikenteen palvelujen suhteen, joihin 6 artiklan nojalla ei väliaikaisesti sovellettu asetusta, kyseisen soveltamatta jättämisen päättymisajankohtana olemassa olleita sopimuksia.[23]

61. Siksi mielestäni jäsenvaltiota, joka vuoden 1992 joulukuun loppupuolella olisi mahdollisesti tehnyt sopimuksen julkisesta palvelusta ilman asianmukaista yhteisön tarjouspyyntömenettelyä, ei olisi voitu moittia *asetuksen 1 ja 4 artiklan mukaisten* velvoitteidensa noudattamatta jättämisestä.

62. On totta, että jäsenvaltioilla on myös yleisempi vilpitöntä yhteistyötä koskeva velvollisuus, joka on ilmaistu nykyisin SEU 4 artiklan 3 kohdassa (aiempi EY 10 artikla ja EY:n perustamissopimuksen 5 artikla), ja se edellyttää kaikkien aiheellisten toimenpiteiden toteuttamista perussopimuksista tai unionin toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi, yhteisön (tai unionin) tukemista sen täyttäessä tehtäviään ja pidättäytymistä kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa perussopimusten tavoitteiden toteutumisen.

63. Yhteisöjen tuomioistuin perusti viimeksi mainittuun velvoitteeseen asiassa

21 – Ks. esimerkki tällaisista poikkeuksellisista olosuhteista asiassa C-337/88, SAFA, tuomio 9.1.1990 (Kok., s. I-1).

22 – Ks. myös edellä 45 kohta.

23 – Ks. edellä 20 kohta. Unionin tuomioistuin ei ole ratkaissut asiaa, mutta sen äskettäin asiassa C-122/09, Enosi Efopliston Aktoploïas ym., 22.4.2010 antamassa tuomiossa (Kok., s. I-3667, 15 ja 17 kohta) ja sen asiassa C-285/05, Enosi Efopliston Aktoploïas ym., 28.9.2006 antamassa määräyksessä (19 kohta), joka on mainittu asiassa C-122/09 annetun tuomion 10 kohdassa, on viitteitä siitä, että jäsenvaltiolla saattaisi olla velvollisuus olla ryhtymättä mihinkään toimenpiteisiin, jotka voisivat vakavasti vaarantaa asetuksen soveltamisen sen jälkeen, kun väliaikaista soveltamatta jättämistä koskeva ajanjakso on päättynyt. Ks. jäljempänä 63 kohta ja sitä seuraavat kohdat, erityisesti 65 kohta ja alaviite 25.

Inter-Environnement Wallonie [24] antamansa tuomion, jonka mukaan jäsenvaltioiden, joille direktiivi on osoitettu, on pidätyttävä sen täytäntöönpanolle asetetun määräajan kuluessa toteuttamasta toimenpiteitä, jotka voivat vakavasti vaarantaa säädetyn tavoitteen toteuttamisen.

64. En kuitenkaan katso, että kyseinen nyt vakiintunut oikeuskäytäntö voidaan yksinkertaisesti siirtää direktiiveistä koskemaan asetuksia. Direktiivissä mainitaan tyypillisesti ajankohta, jona se tulee voimaan, ja ajankohta, johon mennessä jäsenvaltioiden on saatettava se osaksi kansallista lainsäädäntöä. Juuri kyseisten ajankohtien välillä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetään jäsenvaltioiden pidättyvän toteuttamasta toimenpiteitä, jotka voivat vakavasti vaarantaa säädetyn tavoitteen toteutumisen. Unionin tuomioistuin ei ole koskaan katsonut, että tällainen velvoite olisi olemassa myös direktiivin antamisen ja/tai julkaisemisen ja sen voimaantuloajankohdan välisenä aikaisempana ajanjaksona. Mielestäni voimaantuloajankohta menettäisi merkityksensä, jos näin tehtäisiin.

65. Asetuksilla ei ole mitään täytäntöönpanoa varten säädettyä siirtymäaikaa vaan ainoastaan asetuksen antamisen ja/tai julkaisemisen ja voimaantulon välinen ajanjakso, jonka jälkeen asetuksesta tulee kaikilta osiltaan velvoittava. Ajanjaksoa, johon Inter-Environnement Wallonie -oikeuskäytäntö liittyy, ei tämän vuoksi ole olemassa asetusten osalta. [25]

66. En kuitenkaan menisi niin pitkälle, että esittäisin, ettei koskaan voi olla sellaisia olosuhteita, joissa jäsenvaltio voi syyllistyä vilpitöntä yhteistyötä koskevan velvoitteensa noudattamatta jättämiseen sellaisen toimenpiteen seurauksena, joka toteutetaan aikana, jolloin direktiivi tai asetus oli olemassa muttei ollut vielä tullut voimaan. Minusta kuitenkin näyttää siltä, että tällaisessa tapauksessa kriteeriä, joka koskee toimintaa, joka voi vakavasti vaarantaa kyseessä olevan toimenpiteen tehokkaan vaikutuksen, olisi tulkittava erityisen suppeasti. Mahdollisesti ainoastaan toimenpide, jota ei voitaisi peruuttaa ennen direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymistä tai joka jollain tavalla estäisi asetuksen soveltamisen siten, että sen tarkoitus saavutettaisiin, merkitsisi vilpitöntä yhteistyötä koskevan velvollisuuden noudattamatta jättämistä sellaisissa olosuhteissa. [26]

67. On toki totta, ettei olemassa ole jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä

24 – Asia C-129/96, tuomio 18.12.1997 (Kok., s. I-7411, 45 kohta ja tuomiolauselman 2 kohta). Ks. myös julkisasiamiehen ratkaisuehdotus, erityisesti sen 33 ja 39 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

25 – Hyväksyn – vielä vahvistamattoman – mahdollisuuden, että asetuksen (ja erityisesti nyt esillä olevan asetuksen) soveltamista koskeva väliaikainen poikkeus tai vapautus voi tuoda mukanaan velvoitteen, joka vastaa Inter-Environnement Wallonie -oikeuskäytännön mukaista velvoitetta (ks. 60 kohta ja alaviite 23 edellä), mutta nyt käsiteltävä asia koskee tilannetta, jossa tällaista poikkeusta tai vapautusta ei ollut asetuksen tullessa voimaan kyseisessä jäsenvaltiossa.

26 – Ks. myös edellä alaviitteessä 24 mainittu julkisasiamies Jacobsin asiassa Inter-Environnement Wallonie antama ratkaisuehdotus, 42 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

koskevaan menettelyyn liittyvää de minimis -sääntöä [27] – unionin tuomioistuin toteaa velvoitteiden noudattamatta jättämisen riippumatta siitä, kuinka vähäinen tai yksittäinen rikkominen on – mutta minusta näyttää silti siltä, että erilainen arvosteluperuste olisi asianmukainen tapauksissa, joissa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen väitetään tapahtuneen ennen kyseessä olevan toimenpiteen voimaantuloa toteutetulla toimella.

68. Nyt käsiteltävään asiaan liittyvän asetuksen osalta komission olisi voinut olla tarpeellista esimerkiksi osoittaa, että kyseessä olevalla toimenpiteellä suljettiin pois kaikki mahdollisuudet noudattaa asetuksen säännöksiä melko huomattavan ajanjakson ajan sen voimaantulon jälkeen tai että se sisälsi joukon toimia, joilla kumulatiivisesti ja systemaattisesti heikennettiin asetuksen soveltamista, tai että sen toteuttamisen harkittuna ja/tai avoimena tarkoituksena oli pitää pilkkanaan asetuksen säännöksiä.

69. Sen sijaan yksittäisen sopimuksen tekemistä riippumatta siitä, kuinka selvästi se olisi ollut asetuksella kielletty jälkimmäisen voimaantulon jälkeen, ei pitäisi mielestäni pitää riittävänä – enempien raskauttavien asianhaarojen puuttuessa – sen toteamuksen perustelemiseksi, että jäsenvaltio oli jättänyt noudattamatta vilpitöntä yhteistyötä koskevaa velvollisuuttaan, *jos sopimus oli tehty ennen asetuksen voimaantuloa*. Minkä tahansa muun näkemyksen omaksuminen merkitsisi paitsi voimaantuloajankohdan myös 4 artiklan 3 kohdan nimenomaisen säännöksen tekemistä tyhjäksi.

70. Lisäksi komission olisi mielestäni pitänyt tällaisessa tapauksessa ensimmäiseksi vaatia toteamaan vilpitöntä yhteistyötä koskevan velvoitteen pikemmin kuin asetuksen 1 ja 4 artiklan – jotka eivät olleet voimassa sopimusta tehtäessä – noudattamatta jättäminen. Unionin tuomioistuin on kyllä toisinaan todennut, ettei jäsenvaltio ole noudattanut kyseistä yleistä velvollisuuttaan, kun tällaista toteamista ei ole ilmeisesti vaadittu, [28] mutta ei tietääkseni vaihtoehtona sellaisen tietyn säännöksen rikkomisen toteamiselle, jonka oli väitetty tapahtuneen mutta jota ei ollut näytetty toteen, eikä silloin, kun tällainen säännös ei ollut vielä voimassa ajankohtana, jolloin rikkomisen aiheuttanut toimi toteutettiin.

71. Jos näkemys, johon olen tällä tavalla päätynyt vastaavan sopimuksen joulukuun 1992 loppupuolella tehnyttä jäsenvaltiota koskevan hypoteettisen tapauksen pohjalta, on oikea, mitä se merkitsee Maltan kaltaiselle jäsenvaltiolle, joka on tehnyt riidanalaisen sopimuksen ajanjaksona, joka ei pelkästään edeltänyt asetuksen sovellettavaksi tuloa sen

27 – Ks. esim. asia 166/82, komissio v. Italia, tuomio 7.2.1984 (Kok., s. 459, 24 kohta); asia C-348/97, komissio v. Saksa, tuomio 15.6.2000 (Kok., s. I-4429, 62 kohta) tai asia C-157/03, komissio v. Espanja, tuomio 14.4.2005 (Kok., s. I-2911, 44 kohta).

28 – Ks. esim. asia C-507/04, komissio v. Itävalta, tuomio 12.7.2007 (Kok., s. I-5939).

alueella vaan myös perussopimusten voimaantuloa sekä hetkeä, jolloin siitä tuli unionin jäsenvaltio?

72. Maltalla ei ole ainakaan voinut olla suurempaa velvoitetta vuoden 2004 huhtikuussa kuin hypoteettisella jäsenvaltiolla joulukuussa 1992. Jos tällainen velvoite on, se voi olla ainoastaan vähäisempi. Kansainvälisen sopimusoikeuden mukainen väliaikainen velvollisuus, vaikka sen täsmällisestä sisällöstä ei ole täyttä yhteisymmärrystä, ei voi edellyttää sopimuksen noudattamista ennen sen voimaantuloa täsmälleen samoin ehdoin kuin voimaantulon jälkeen – tai muuten, kuten olen jo todennut, voimaantuloajankohdalla ei olisi merkitystä.

73. Kuten olen todennut, Wienin yleissopimuksen määräykset eivät ole sellaisinaan Maltaa sitovia ja säännön muotoilu on ollut häilyvä vuosien mittaan ja sen tulkinta on vaihdellut asiantuntijasta toiseen, [29] mutta silti näyttää selvältä, ettei väliaikainen velvollisuus estä allekirjoittajavaltiota toteuttamasta mitä tahansa toimenpidettä, joka olisi ollut yhteensoveltumaton sopimuksen kanssa, jos se olisi ollut jo voimassa, vaan pikemminkin toteuttamasta toimenpidettä, joka jollakin tavalla uhkaisi sopimuksen ydintä.

74. En väittäisi tässä yhteydessä, että sopimuksen liittymisestä Euroopan unioniin allekirjoittaneella ja ratifioineella valtiolla on väliaikainen velvollisuus pidättyä ainoastaan sellaisesta toiminnasta, joka tekisi tyhjäksi EU:n perussopimusten tai liittymissopimuksen koko tarkoituksen ja päämäärän – toiminnan, joka mahdollistaisi tämän, olisi oltava todella laajalle ulottuvaa – mutta katson, että yksittäinen toiminta, joka ei ole täysin yhteensoveltuva jonkin unioniin liittymisestä aiheutuvan velvoitteen kanssa, ei yleensä aseta valtiota alttiiksi myöhemmälle jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevalle menettelylle.

75. Nyt käsiteltävässä asiassa minusta näyttää siltä – ilman, että on edes tarpeen tutkia Maltan esittämiä perusteluja vuoden 2001 yhteisessä kannassa mainittujen ajankohtien ja sopimuksen alkamis- ja päättymispäivien, sellaisena kuin sopimus lopulta tehtiin, välisen eron selittämiseksi [30] – että unionin

29 – Klabbers (mainittu edellä alaviitteessä 7) lainaa useita lähteitä, joissa käytettyjen ilmaisujen mukaan velvollisuudella tarkoitetaan ”pidättymistä toiminnasta, joka tekisi tiettyjen velvoitteiden täyttämisen mille tahansa sopimuspuolelle mahdottomaksi tai vaikeammaksi”, pidättäytymistä tekemästä ”allekirjoituksen ja ratifioinnin välillä mitään, mikä tekisi tyhjäksi sopimuksen päämäärän”, pidättäytymistä tekemästä ”mitään, mikä vaikeuttaa toisen sopimuspuolen mahdollisesti toteuttamaa toimintaa, jos ja kun sopimus tulee voimaan”, ”pidättymistä ennen ratifiointia kaikista toimista, joiden tarkoituksena on oleellisesti heikentää allekirjoitetun sitoumuksen arvoa”, tai velvollisuutta olla ryhtymättä ”vilpillisessä mielessä toimenpiteisiin, joilla pyritään tietoisesti jättämään toinen sopimuspuoli ilman etuja, jotka se oikeutetusti toivoi saavuttavansa sopimuksella ja joista se antoi asianmukaisen vastasuorituksen”.

30 – Malta toteaa pääasiallisesti, että i) sen oli pakko odottaa GCCL:n uudelleen organisoinnin valmistumista ja kolmen uuden aluksen toimitusta, ennen kuin se pystyi arvioimaan oikein reitin edellyttämän tuen tason, ja että ii) määrätessään sopimuksen kestosta se noudatti komission suuntaviivoja (KOM(2003) 595 lopullinen), joissa katsotaan keston olevan suhteeton ainoastaan, jos se ylittää kuusi vuotta. Tästä totean ainoastaan, että jos kyseinen seikka tutkittaisiin, sitä ei voitaisi mielestäni hylätä suoralta kädeltä.

tuomioistuimen ei pitäisi ratkaista asiaa komission vaatimusten mukaisesti.

76. Tapauksessa on kysymys yksittäisestä sopimuksesta. Liittymisneuvotteluissa oli tehty selväksi Maltan aikomus tehdä kyseinen sopimus ajanjaksoksi, joka ulottui noin kolme vuotta Maltan unioniin liittymisen jälkeiseen aikaan. Komissio ei tuolloin vastustanut aikomusta, ja koska se ei saanut asetuksen Maltaan soveltamisesta kirjatuksi mitään ehtoa liittymisasiakirjaan eikä palannut kyseiseen lukuun neuvottelujen kuluessa, sen on oletettava hyväksyneen, että tällainen sopimus oli yhteensopiva asetuksen kanssa. Komissio riitauttaa nyt sen, että todellisuudessa sovittu sopimuskausi ulottui (alle kolmen vuoden sijaan) pidemmälle kuin 26.10.2001 päivätyssä yhteisessä kannassa oli todettu. Kyse ei siten ole toimesta, joka voi vakavasti vaarantaa asetuksen yleisen soveltamisen Maltaan pitkällä aikavälillä, vaan toimesta, jolla jätetään asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle tietty saarikabotaasipalvelu rajoitetuksi ajaksi (vaikkakin alun perin ilmoitettua ja hyväksyttyä ajanjaksoa jonkin verran pidemmäksi ajaksi).

77. Tässä ei mielestäni ole kyse menettelystä, jolla – *ottaen huomioon, etteivät asetus ja perussopimukset olleet Maltalla voimassa kyseisenä ajankohtana* – voitaisiin perustella sen toteaminen, ettei Malta ole noudattanut *asetuksen mukaisia* velvoitteitaan minkä tahansa velvollisuuden takia, joka sillä tulevana jäsenvaltiona mahdollisesti oli olla tekemättä tyhjäksi perussopimusten tarkoitusta ja päämääriä tai asetuksen tulevaa soveltamista.

Ratkaisuehdotus

78. Edellä esitetyn perusteella katson, että unionin tuomioistuimen on hylättävä kanne ja velvoitettava komissio Maltan vaatimusten mukaisesti ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan nojalla korvaamaan oikeudenkäyntikulut.