FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

Y. BOT

fremsat den 20. november 2008 [1]

1. Med nærværende sagsanlæg ønsker Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber fastslået, at Den Hellenske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 10 EF, artikel 71 EF og artikel 80, stk. 2, EF, idet den har forelagt Den Internationale Søfartsorganisation (IMO) et forslag vedrørende kontrol af foreneligheden af skibe og havnefaciliteter med kravene i kapitel XI-2 i den internationale konvention fra 1974 om sikkerhed for menneskeliv på søen (herefter benævnt »SOLAS-konventionen«) og den internationale kode for sikring af skibe og havnefaciliteter (herefter benævnt »ISPS-koden«) [2].

2. Med sit forslag har Den Hellenske Republik forelagt IMO's maritime sikkerhedskomité »check-lister« og andet materiale, som efter dens opfattelse synes hensigtsmæssige for at bistå de kontraherende stater i SOLAS-konventionen, med hensyn til at foretage kontrol af foreneligheden af skibe og havnefaciliteter med kravene i den pågældende konvention samt i ISPS-koden.

3. Kommissionen finder, at Den Hellenske Republik har tilsidesat fællesskabsretten ved at handle individuelt på et område, der henhører under Fællesskabets eksterne eksklusive kompetence, og derved har anfægtet princippet om fælles repræsentation i eksterne forhold.

4. Af nærværende forslag til afgørelse vil det fremgå, hvorfor jeg er af den opfattelse, at nærværende traktatbrudsag er begrundet.

I — Retsforskrifter

5. Artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 725/2004 af 31. marts 2004 om bedre sikring af skibe og havnefaciliteter [3], der har overskriften »Formål«, har følgende ordlyd:

1 — Originalsprog: fransk.
2 — Forslag af 18.3.2005 (MSC 80/5/11).
3 — EUT L 129, s. 6.

»1. Formålet med denne forordning er at indføre og gennemføre fællesskabsforanstaltninger med henblik på at forbedre sikringen af skibe, der anvendes til international samhandel og national trafik samt tilhørende havneanlæg mod truslen om forsætlige ulovlige handlinger.

2. Forordningen har i øvrigt til formål at skabe grundlaget for en harmoniseret fortolkning og gennemførelse samt kontrol på fællesskabsplan af de særlige tiltag til fremme af maritim sikring, som IMO's diplomatiske konference vedtog den 12. december 2002 i form af en ændring af [SOLAS-konventionen] og indførelse af [ISPS-koden].«

6. Artikel 9 i forordning nr. 725/2004, der har overskriften »Gennemførelse og efterlevelseskontrol«, lyder således:

» 1. Medlemsstaterne gennemfører de administrative og kontrolmæssige opgaver, der følger af bestemmelserne i SOLAS-konventionens særlige tiltag til fremme af maritim sikring og af ISPS-koden. De sikrer sig, at alle nødvendige midler afsættes og anvendes til gennemførelse af denne forordning.

[…]«

7. I bilag I til forordning nr. 725/2004 findes ændringer i form af tilføjelse af kapitel XI-2 til bilaget i SOLAS-konventionen i den senest ajourførte version. I bilag II til forordningen findes teksten til ISPS-koden i den senest ajourførte version.

II — Den administrative procedure

8. Kommissionen var af den opfattelse, at det nationale forslag, som Den Hellenske Republik forelagde IMO's maritime sikkerhedskomité den 18. marts 2005, trængte ind på et område, der henhørte under Fællesskabets eksklusive eksterne kompetence, hvorfor den sendte denne medlemsstat en åbningsskrivelse den 10. maj 2005. Den Hellenske Republik besvarede åbningsskrivelsen den 7. juli 2005.

9. Eftersom Kommissionen ikke var tilfreds med dette svar, fremsatte den en begrundet udtalelse den 19. december 2005, som Den Hellenske Republik besvarede den 21. februar 2006.

10. Da Kommissionen stadig ikke fandt Den Hellenske Republiks argumentation overbevisende, besluttede den at anlægge denne sag.

III — Søgsmålet

11. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i henhold til artikel 10 EF, artikel 71 EF og artikel 80, stk. 2, EF, idet den har forelagt IMO et forslag vedrørende kontrol af foreneligheden af skibe og havnefaciliteter med kravene i kapitel XI-2 i SOLAS-konventionen og i ISPS-koden.

— Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

12. Den Hellenske Republik har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

13. Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 2. august 2007 har Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland fået tilladelse til at intervenere til støtte for Den Hellenske Republik.

IV — Parternes hovedargumenter

14. Under henvisning til den retspraksis, der følger af dommen af 31. marts 1971, Kommissionen mod Rådet, »AETR« [4], gør Kommissionen gældende, at siden vedtagelsen af forordning nr. 725/2004, der integrerer

4 — Sag 22/70, Sml. 1971. s. 41. org.ref.: Rec. s. 263.

kapitel XI-2 i bilaget til SOLAS-konventionen samt ISPS-koden i fællesskabsretten, har Fællesskabet en eksklusiv kompetence til at påtage sig internationale forpligtelser inden for det område, der er dækket af den pågældende forordning. Ifølge Kommissionen følger det heraf, at Fællesskabet har eksklusiv kompetence til at sikre den korrekte anvendelse på fællesskabsplan og til, med de øvrige medlemmer af IMO, at diskutere den korrekte gennemførelse og videre udvikling af de regler, der er indeholdt i SOLAS-konventionen og i ISPS-koden. Medlemsstaterne har herefter ikke længere kompetence til at fremsætte nationale holdninger i forhold til IMO vedrørende emner, der henhører under Fællesskabets eksklusive kompetence, medmindre sidstnævnte har givet udtrykkelig bemyndigelse hertil.

15. Den Hellenske Republik gør følgende argumenter gældende.

16. For det første er Den Hellenske Republik af den opfattelse, at den har overholdt den forpligtelse til loyalt samarbejde, som den pålægges efter artikel 10 EF, ved den 1. marts 2005 at forelægge Marsec-komitéen det omtvistede forslag som fastsat i artikel 11 i forordning nr. 725/2004, således at dette kunne diskuteres på komitéens møde den 14. marts 2005, og en fællesskabsholdning kunne etableres. Den Hellenske Republik gør gældende, at Kommissionen, der handler via sin repræsentant, der er formand for Marsec-komitéen, imidlertid ikke har sat dette forslag på dagsordenen til det nævnte møde. Den udleder heraf, at Kommissionen har tilsidesat sin forpligtelse til loyalt samarbejde i henhold til artikel 10 EF.

17. For det andet bemærker Den Hellenske Republik, at fremlæggelsen af dens forslag for IMO er en fuldbyrdet handling inden for rammerne af dens deltagelse i den pågældende internationale organisation. En aktiv deltagelse i en international organisation i egenskab af medlem indebærer, ifølge Den Hellenske Republik, imidlertid ikke nogen indgåelse af internationale forpligtelser, og kun dette sidstnævnte tilfælde er omfattet af retspraksis i AETR-dommen. Fremlæggelsen af det græske forslag kunne derfor ikke krænke Fællesskabets eksklusive kompetence.

18. For det tredje gøres det gældende, at spørgsmålet om udarbejdelse og fremlæggelse af forslag for IMO var omfattet af en gentlemen's agreement vedtaget af Rådet for Den Europæiske Union i 1993. Denne gentlemen's agreement gjorde det muligt for medlemsstaterne at fremsætte forslag for IMO, ikke blot kollektivt, men ligeledes individuelt, når der ikke forelå nogen fællesskabsholdning vedrørende det pågældende spørgsmål.

19. For det fjerde finder Den Hellenske Republik, at i det omfang der, som i den

foreliggende sag, ikke foreligger en fællesskabsholdning, sikres beskyttelsen af Fællesskabets interesser ved medlemmernes aktive deltagelse i IMO og ikke ved en forpligtelse til at forholde sig passivt. Enhver forpligtelse til passiv deltagelse, der konkretiseres ved fravær under proceduren for udarbejdelse af regler i IMO, fører til en begrænsning, en forringelse og endelig til tab af medlemmets vedtægtsmæssige status i denne organisation. For så vidt som Fællesskabet, som i den foreliggende sag, ikke er medlem af IMO, sikrer en forpligtelse til at undlade at handle i øvrigt slet ikke beskyttelsen af Fællesskabets interesser, netop fordi medlemsstaternes passivitet i forbindelse med udarbejdelsen af regler ikke gør det muligt at forsvare denne interesse, hvilket kommer tredjelande til gode.

20. For det femte gør Den Hellenske Republik gældende, at forordning nr. 725/2004 i sin artikel 9, stk. 1, giver medlemsstaterne eneansvaret for, på deres egne betingelser, at gennemføre de sikkerhedskrav, som foreskrives i den pågældende forordning, og som følger af ændringerne i SOLAS-konventionen samt i ISPS-koden. Såvel ordlyden af som indholdet af det omtvistede forslag er i overensstemmelse med ånden i fællesskabslovgivningen, der giver medlemsstaterne en bred skønsmargen til at udvikle den bedste praksis vedrørende tekniske spørgsmål.

21. For det sjette fremførte Den Hellenske Republik under retsmødet, at artikel 307 EF bekræfter, at dens argumentation er velbegrundet.

22. Det Forenede Kongerige gør tre specifikke argumenter gældende. Det gør gældende, at Fællesskabets eksklusive kompetence vedrørende maritim sikring er begrænset til områder, der henhører under anvendelsesområdet for forordning nr. 725/2004 og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/65/EF af 26. oktober 2005 om bedre havnesikring [5]. Det Forenede Kongerige gør ligeledes gældende, at samarbejdspligten, fastsat i artikel 10 EF, ikke omfatter en pligt for medlemsstaterne til at lette Fællesskabets optagelse i internationale organisationer, navnlig når, som tilfældet er med IMO, en international organisation ikke i henhold til sine vedtægter har ret til at optage enheder, såsom Fællesskabet, som medlemmer. Det Forenede Kongerige finder endelig, at Kommissionen burde have forsøgt at fremsætte det græske forslag for Marsec-komitéen og muliggøre en debat herom, for således at opfylde sin pligt til loyalt samarbejde i henhold til artikel 10 EF.

V — Stillingtagen

23. Indledningsvis skal der henvises til de principper, som Domstolen har udledt i AETR-dommen, samt til de senere tilføjelser i efterfølgende retspraksis hvad angår på den ene side eksistensen af en stiltiende ekstern kompetence og på den anden side den eksklusive karakter af en sådan kompetence.

5 — EUT L 310, s. 28.

24. I præmis 16-18 og 22 i AETR-dommen fastslog Domstolen, at Fællesskabets kompetence til at indgå internationale aftaler ikke alene følger af en udtrykkelig hjemmel i EF-traktaten, men den kan også udledes af andre traktatbestemmelser og af retsakter, som i medfør af disse bestemmelser er udstedt af Fællesskabets institutioner. Navnlig har medlemsstaterne, når Fællesskabet for at gennemføre en fælles politik, der er omhandlet i traktaten, har vedtaget bestemmelser, der under en eller anden form indfører fælles regler, ikke længere ret til individuelt eller kollektivt at indgå forpligtelser med tredjelande, der berører disse regler. Efterhånden som sådanne fælles regler vedtages, overtager Fællesskabet nemlig alene beføjelsen til — med virkning for hele anvendelsesområdet for Fællesskabets retsorden — at anerkende og opfylde forpligtelser over for tredjelande. I det omfang fælles regler er vedtaget for at gennemføre traktatens mål, kan medlemsstaterne ikke uden for de fælles institutioners rammer påtage sig forpligtelser, der er egnede til at berøre disse regler eller ændre deres rækkevidde [6].

25. I denne henseende har Domstolen præciseret, at såfremt medlemsstaterne frit kunne indgå internationale forpligtelser, der berører de fælles regler, ville det formål, der forfølges med disse regler, samt gennemførelsen af Fællesskabets opgave og virkeliggørelsen af traktatens mål blive bragt i fare [7].

26. De betingelser, hvorunder omfanget af de fælles regler kan påvirkes eller ændres ved de internationale forpligtelser, som medlemsstaterne har indgået, og derved betingelserne under hvilke Fællesskabet opnår en ekstern eksklusiv kompetence som følge af udøvelsen af dens interne kompetence, er blevet sammenfattet af Domstolen i dens domme i de såkaldte »open skies«-sager [8] og derefter gentaget i dommen af 2. juni 2005 i sagen Kommissionen mod Luxembourg samt i dommen af 14. juli 2005 i sagen Kommissionen mod Tyskland.

27. Dette er tilfældet, når de internationale forpligtelser henhører under anvendelsesområdet for de fælles regler, eller i hvert fald under et område, der allerede i vid udstrækning er reguleret af sådanne regler, selv om der ikke er nogen modsætning mellem disse og de nævnte forpligtelser [9].

6 — Jf. ligeledes dom af 2.6.2005, sag C-266/03, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 4805, præmis 40, og dom af 14.7.2005, sag C-433/03, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6985, præmis 42.

7 — Dommen af 2.6.2005 i sagen Kommissionen mod Luxembourg, præmis 41, og dommen af 14.7.2005 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 43.

8 — Domme af 5.11.2002, sag C-466/98, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 9427, sag C-467/98, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 9519, sag C-468/98, Kommissionen mod Sverige, Sml. I, s. 9575, sag C-469/98, Kommissionen mod Finland, Sml. I, s. 9627, sag C-471/98, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 9681, sag C-472/98, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 9741, sag C-475/98, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 9797, og sag C-476/98, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 9855.

9 — Jf. navnlig dommen af 14.7.2005 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 45.

28. Når Fællesskabet i sin interne lovgivning har indsat bestemmelser vedrørende den behandling, der tilkommer tredjelandes borgere, eller når Fællesskabet udtrykkeligt har tillagt sine institutioner kompetence til at forhandle med tredjelande, får det således en ekstern eksklusiv kompetence med hensyn til de områder, der er reguleret i lovgivningen [10].

29. Ifølge Domstolen forholder det sig også således, selv om der ikke findes udtrykkelige bestemmelser, hvori der gives institutionerne ret til at forhandle med tredjestater, når Fællesskabet har gennemført en fuldstændig harmonisering inden for et bestemt område, idet de således vedtagne fælles regler kunne blive berørt i AETR-dommens forstand, hvis medlemsstaterne bevarede en ret til at forhandle med tredjestater [11].

30. Efter min opfattelse bør disse elementer, udledt af Domstolens praksis, medføre, at Domstolen fastslår, at den foreliggende traktatbrudssag er begrundet.

31. Jeg er af den opfattelse, at Den Hellenske Republik ved at forelægge IMO's maritime sikkerhedskomité »check-lister« og andet materiale, der efter dens opfattelse synes hensigtsmæssigt til at bistå de kontraherende stater i SOLAS-konventionen med hensyn til at foretage kontrol af skibes og havnefaciliteters overholdelse af kravene i den pågældende konvention samt i ISPS-koden, har handlet inden for et område, der henhører under Fællesskabets eksklusive eksterne kompetence. Dette område vedrører bedre sikring af skibe og havnefaciliteter og er netop foreskrevet i forordning nr. 725/2004.

32. Ved på grundlag af artikel 80, stk. 2, EF at vedtage denne forordning har fællesskabslovgiver ønsket, at formålet med »til enhver tid at sikre søtransportsektoren i Det Europæiske Fællesskab og de borgere, der benytter denne transportform, samt miljøet mod trusler om forsætlige ulovlige handlinger, såsom terrorhandlinger, pirateri eller tilsvarende handlinger« [12], bliver genstand for fælles regler på fællesskabsplan, og dét på søtransportområdet, der indgår i den fælles transportpolitik.

33. Som det anføres i femte betragtning til forordning nr. 725/2004, skal opfyldelsen af denne målsætning om sikkerhed »ske gennem

10 — Ibidem, præmis 46.
11 — Ibidem, præmis 47.

12 — Anden betragtning til forordning nr. 725/2004.

vedtagelse af *fælles standarder* for fortolkning, *gennemførelse og kontrol* [13] inden for Fællesskabet af de bestemmelser, som IMO's diplomatiske konference vedtog den 12. december 2002«, dvs. særlige tiltag til styrkelse af den maritime sikkerhed i SOLAS-konventionen samt i ISPS-koden. Artikel 1, stk. 2, i den pågældende forordning bestemmer i denne henseende, at denne har til formål at »skabe grundlaget for en *harmoniseret* fortolkning og *gennemførelse* samt *kontrol på fællesskabsplan* [14] af de særlige tiltag […]«.

34. Som følge af Fællesskabets udøvelse af sin interne kompetence på søtransportområdet og nærmere bestemt vedtagelsen af fælles regler angående en bedre sikring af skibe og havnefaciliteter har Fællesskabet med dette tiltag fået en ekstern kompetence af eksklusiv karakter.

35. Det skal fastslås, at da Fællesskabet har harmoniseret betingelserne for fortolkning, gennemførelse og kontrol af de særlige tiltag vedtaget under IMO og integreret i forordning nr. 725/2004, kan de fælles regler fastsat ved den pågældende forordning påvirkes, såfremt en medlemsstat bevarede muligheden for, individuelt, at foreslå IMO at vedtage nye regler vedrørende gennemførelsen og kontrollen af de krav, der er indeholdt i kapitel XI-2 i SOLAS-konventionen samt i ISPS-koden.

36. Mere præcist vil forelæggelsen af et forslag for IMO, som det er sket i den foreliggende sag, udløse en proces, der kan føre til, at denne internationale organisation vedtager nye regler vedrørende gennemførelse og kontrol af de regler, der er indeholdt i SOLAS-konventionens kapitel XI-2 samt i ISPS-koden. Disse nye regler kan indirekte påvirke forordning nr. 725/2004, netop fordi denne indarbejder kapitel XI-2 i SOLAS-konventionen samt i ISPS-koden i fællesskabsretten og på fællesskabsplan harmoniserer gennemførelsen af og kontrollen med disse tiltag.

37. Det følger heraf, at inden for det område, der er omfattet af forordning nr. 725/2004, er medlemsstaterne frataget deres kompetence til at handle individuelt på internationalt plan, uanset om det drejer sig om indgåelse af nye forpligtelser, ændringsforslag eller tilføjelse til allerede eksisterende regler. Eftersom de under vedtagelsen af den pågældende forordning har truffet det valg at definere fælles regler på fællesskabsplan, har medlemsstaterne ikke mulighed for at ændre, end ikke indirekte, omfanget heraf, medmindre et sådant skridt er udtryk for Fællesskabets vilje.

13 — Min fremhævelse.
14 — Ibidem.

38. En statslig adfærd som den, der anfægtes af Kommissionen i nærværende sag, synes endvidere at udgøre en tilsidesættelse af artikel 10 EF. Det skal i denne henseende erindres, at den pågældende artikel pålægger medlemsstaterne at lette Fællesskabet gennemførelsen af dets opgaver og at afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af traktatens målsætninger i fare [15]. Det bemærkes ligeledes, at ifølge Domstolen gælder denne forpligtelse til loyalt samarbejde generelt og afhænger hverken af, om den pågældende fællesskabskompetence er eksklusiv eller ikke, eller af medlemsstaternes eventuelle ret til at indgå forpligtelser i forhold til tredjestater [16].

39. Under de i sagen foreliggende omstændigheder mener jeg, at en medlemsstat er bundet af en undladelsespligt, der kun kan ophæves i tilfælde af en fælles aktion på fællesskabsplan.

40. Den Hellenske Republik gør gældende, at den ikke har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 10 EF, artikel 71 EF og artikel 80, stk. 2, EF. Jeg finder imidlertid ikke, at den argumentation, som denne medlemsstat fremfører, er overbevisende.

41. Hvad for det første angår anbringendet om, at Kommissionen selv har tilsidesat sin pligt til loyalt samarbejde ved ikke at sætte det græske forslag på dagsordenen for mødet i Marsec-komitéen den 14. marts 2005, er det min fornemmelse, henset til sagsakterne, at Den Hellenske Republik snarere ønskede at informere de øvrige medlemsstater om sit nationale forslag til IMO end at opnå en fællesskabsholdning herom. Formanden for komitéen kunne på den baggrund antage, at det ikke var hensigtsmæssigt at sætte det nævnte forslag på dagsordenen for mødet den 14. marts 2005, uden at en sådan afvisning udgør en tilsidesættelse af artikel 10 EF.

42. Det fremgår i øvrigt af indlæggene for Domstolen, at Kommissionen har ledet en samordning på fællesskabsplan, der bl.a. havde til formål at anvende kapitel XI-2 i SOLAS-konventionen samt ISPS-koden, med det formål at fremlægge en fællesskabsholdning på det 80. møde i IMO's maritime sikkerhedskomité. Således har Kommissionen den 27. april 2005 forelagt Rådet et arbejdsdokument med titlen »IMO — European Community position to be adopted by the Council on maritime issues for the 80th session of the Maritime Safety Committee (MSC 80) meeting in London from 11 to 20 May 2005« [17]. Dette dokument blev undersøgt af en gruppe sagkyndige, der blev udpeget af formandskabet den 29. april 2005, og bekræftet af Rådets arbejdsgruppe for maritime forhold den 3. maj 2005 [18]. Sideløbende fremgår det af sagsakterne, at Kommissionen adskillige gange har opfordret Den Hellenske Republik til at trække det nationale forslag, som den indgav til IMO den 18. marts 2005, tilbage, men uden held. En manglende henvis-

15 — Jf. navnlig dommen af 14.7.2005 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 63, og dom af 24.4.2007, sag C-523/04, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3267, præmis 74.

16 — Dommen af 14.7.2005 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis.

17 — SEK(2005) 586.

18 — Jf. bilag 2 og 3 til Kommissionens replik.

ning til dette forslag i det dokument, der udtrykker den fællesskabsretlige holdning, kan opfattes som værende resultatet af Den Hellenske Republiks holdning.

43. I denne sammenhæng mener jeg ikke, at Kommissionen med rette kan kritiseres for at have tilsidesat sin pligt til at fremme en samordning på fællesskabsplan.

44. Desuden er jeg enig med Kommissionen i, at for så vidt som Fællesskabets retsorden ikke er baseret på gensidighedsprincippet, kan denne institutions eventuelle tilsidesættelse af pligten til loyalt samarbejde, som artikel 10 EF pålægger den, under ingen omstændigheder berettige en medlemsstats egne tilsidesættelser af fællesskabsretten, i dette tilfælde en tilsidesættelse af Fællesskabets eksterne eksklusive kompetence.

45. For det andet mener jeg ikke, til forskel fra Den Hellenske Republik, at den retspraksis, der følger af AETR-dommen, kan begrænses til tilfælde, hvor en medlemsstat har tilsidesat Fællesskabets eksterne eksklusive kompetence ved at indgå en international forpligtelse. Domstolens argumentation i de sager, den er blevet forelagt, består i at undgå, at medlemsstaterne individuelt eller kollektivt trænger ind på et område, der henhører under Fællesskabets eksterne eksklusive kompetence. Dette er tilfældet, når en statslig indblanding kan påvirke de fælles regler eller ændre omfanget af disse. Som allerede nævnt kan et skridt som det, Den Hellenske Republik har taget i forhold til IMO, udløse en proces, der kan føre til, at denne internationale organisation vedtager nye regler, der kan påvirke gældende fællesskabsret.

46. Hvad for det tredje angår argumentet om, at en gentlemen's agreement vedtaget af Rådet i 1993 giver medlemsstaterne mulighed for, ikke blot kollektivt, men ligeledes individuelt, at fremlægge forslag for IMO, når der ikke foreligger nogen fælles holdning, er det vanskeligt at tillægge denne handling det retlige anvendelsesområde, som Den Hellenske Republik ønsker. Det fremgår af Kommissionens bemærkninger til Domstolen, at denne »gentlemen's agreement« er en udtalelse fra denne institution, som er indført i Rådets beretning under mødet i arbejdsgruppen for transport den 14. december 1993. Der er derfor tale om en ikke bindende handling, der endvidere ikke kan sammenlignes med en interinstitutionel aftale. Endvidere bekræfter indholdet af denne udtalelse samt andre uddrag fra beretningen, der er citeret i de dokumenter, der er forelagt Domstolen, snarere Kommissionens opfattelse, som jeg tilslutter mig, og som kan opsummeres således: Fællesskabets eksklu-

sive kompetence hindrer ikke medlemsstaternes aktive deltagelse i IMO, når disse medlemsstaters holdning inden for denne internationale organisation først har været genstand for en fælles koordinering.

47. For det fjerde kan den omstændighed, at Fællesskabet ikke er medlem af IMO, efter min opfattelse ikke berettige medlemsstaterne til at forelægge den pågældende internationale organisation nationale forslag på et område, der henhører under Fællesskabets eksterne eksklusive kompetence. I denne henseende er jeg enig med Kommissionen i, at hvis en international organisation ikke tillader den at handle som Fællesskabets retsmæssige repræsentant inden for et område, der er omfattet af eksklusiv fællesskabskompetence, kan en sådan kompetence udøves gennem medlemsstaterne, der handler solidarisk i Fællesskabets interesse og med sidstnævntes bemyndigelse [19]. En fællesskabsholdning som den, der er nævnt ovenfor, kan således fremsættes for en international organisation, som Fællesskabet ikke er medlem af. Fællesskabslovgiver har i øvrigt erindret om nødvendigheden af en sådan holdning i artikel 10, stk. 4, i forordning nr. 725/2004, hvoraf fremgår, at »inden for rammerne af denne forordning og med henblik på at begrænse risiciene for konflikt mellem Fællesskabets søfartslovgivning og internationale instrumenter samarbejder medlemsstaterne og Kommissionen gennem samordningsmøder og/eller på andre passende måder med henblik på i givet fald at fastlægge en fælles holdning eller strategi i de kompetente internationale fora«.

48. For det femte kan jeg ikke tilslutte mig argumentet om, at det af artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 725/2004 kan udledes, at Fællesskabets eksklusive kompetence ikke omfatter medlemsstaternes gennemførelse af de krav, der er indeholdt i kapitel XI-2 i SOLAS-konventionen samt i ISPS-koden, således som disse er blevet integreret i den pågældende forordning.

49. Det skal erindres, at en harmoniseret gennemførelse samt kontrol af de særlige tiltag til fremme af maritim sikring, som IMO's diplomatiske konference vedtog den 12. december 2002, netop ifølge ordlyden af artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 725/2004 udgør et af hovedformålene med denne forordning. Endvidere udgør nævnte forordnings artikel 9, stk. 1, en klassisk bestemmelse i denne type retsforskrifter, hvor det for dens anvendelse er nødvendigt at anvende medlemsstaternes statsapparat. En decentraliseret anvendelse af fællesskabsretten kan efter min opfattelse ikke bevirke, at medlemsstaterne på et område, der henhører under Fællesskabets eksklusive kompetence, tildeles

19 — Jf. i denne retning udtalelse 2/91 af 19.3.1993, Sml. I, s. 1061, præmis 5.

en beføjelse til på internationalt plan at foretage en harmonisering af kontrolregler, eftersom denne beføjelse ifølge forordning nr. 725/2004 først skal tildeles af Fællesskabet.

50. For det sjette mener jeg endelig, at argumentet vedrørende artikel 307 EF er irrelevant. Der er nemlig ikke her tale om at anfægte rettigheder og forpligtelser i henhold til en konvention, der er indgået forud for tidspunktet for Den Hellenske Republiks tiltrædelse af Det Europæiske Fællesskab. Det foreliggende søgsmål har navnlig ikke til formål at forhindre denne medlemsstat i at deltage i IMO's arbejder som aktivt medlem af denne organisation. Der er alene tale om at oplyse Den Hellenske Republik om, at på et område, der henhører under Fællesskabets eksklusive eksterne kompetence, kan dens deltagelse i IMO ikke frigøres fra de begrænsninger, som vedtagelsen af fælles regler på fællesskabsplan medfører for medlemsstaterne.

VI — Forslag til afgørelse

51. På baggrund af ovenstående foreslår jeg Domstolen at fastslå følgende:

»— Den Hellenske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 10 EF, artikel 71 EF og artikel 80, stk. 2, EF samt Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 725/2004 af 31. marts 2004 om bedre sikring af skibe og havnefaciliteter, idet den har forelagt Den Internationale Søfartsorganisation et forslag vedrørende kontrol af foreneligheden af skibe og havnefaciliteter med kravene i kapitel XI-2 i den internationale konvention fra 1974 om sikkerhed for menneskeliv på søen samt den internationale kode for sikring af skibe og havnefaciliteter.

— Den Hellenske Republik betaler sagens omkostninger og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer sine egne omkostninger.«