JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

YVES BOT

20 päivänä marraskuuta 2008 [1]

1. Euroopan yhteisöjen komissio vaatii käsiteltävänä olevalla kanteella yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Kreikka ei ole noudattanut EY 10 ja EY 71 artiklan sekä EY 80 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on tehnyt Kansainväliselle merenkulkujärjestölle (IMO) ehdotuksen, joka koskee sen valvontaa, täyttävätkö alukset ja satamarakenteet ihmishengen turvallisuudesta merellä tehdyn vuoden 1974 yleissopimuksen XI-2 luvun (jäljempänä SOLAS-yleissopimus) ja alusten ja satamarakenteiden turvatoimia koskevan kansainvälisen säännöstön (jäljempänä ISPS-säännöstö) vaatimukset. [2]

2. Kreikka esitti IMO:n meriturvallisuuskomitealle tekemässään ehdotuksessa luetteloja tarkistuksista (check lists) ja muista välineistä, joiden se katsoi olevan avuksi SOLAS-yleissopimuksen sopimusvaltioille niiden valvoessa, täyttävätkö alukset ja satamarakenteet kyseiseen yleissopimukseen sekä ISPS-säännöstöön sisältyvät vaatimukset.

3. Komissio katsoo, että Kreikka on rikkonut yhteisön oikeutta, koska se on toiminut yksin alalla, joka kuuluu Euroopan yhteisön yksinomaiseen ulkoiseen toimivaltaan, ja saattanut siten kyseenalaiseksi yhteisön ulkoisen edustamisen yhtenäisyyttä koskevan periaatteen.

4. Esitän tässä ratkaisuehdotuksessa syyt, joiden vuoksi katson, että käsiteltävänä oleva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne on perusteltu.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

5. Alusten ja satamarakenteiden turvatoimien parantamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 725/2004 [3] 1 artiklan, jonka otsikko on ”Tavoitteet”, sanamuoto on seuraava:

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.
2 – Ehdotus 18.3.2005 (MSC 80/5/11).
3 – EUVL L 129, s. 6.

”1. Tämän asetuksen ensisijaisena tavoitteena on vahvistaa ja toteuttaa yhteisön toimenpiteet, joiden tarkoituksena on parantaa kansainvälisessä kaupassa ja kansallisessa liikenteessä käytettyjen alusten ja niihin liittyvien satamarakenteiden turvatoimia laittomien tahallisten tekojen varalta.

2. Asetuksen tavoitteena on lisäksi tarjota perusta sille, että Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) diplomaattikonferenssin 12 päivänä joulukuuta 2002 hyväksymiä merenkulun turvatoimia tehostavia erityismääräyksiä, joilla on muutettu ihmishengen turvallisuudesta merellä tehtyä vuoden 1974 yleissopimusta (SOLAS-yleissopimus) ja luodaan ISPS-säännöstö (International Ship and Port Facility Security Code), voidaan tulkita ja panna täytäntöön yhdenmukaisesti sekä valvoa niiden täytäntöönpanoa yhteisössä.”

6. Asetuksen N:o 725/2004 9 artikla, jonka otsikko on ”Täytäntöönpano ja vaatimustenmukaisuuden valvonta”, kuuluu seuraavasti:

”1. Jäsenvaltioiden on huolehdittava hallinto- ja valvontatehtävistä, joita merenkulun turvatoimia tehostavien SOLAS-yleissopimuksen erityismääräysten ja ISPS-säännöstön vaatimukset edellyttävät. Niiden on varmistettava, että kaikki tarvittavat voimavarat osoitetaan ja annetaan tosiasiallisesti käyttöön tämän asetuksen säännösten täytäntöönpanemiseksi.

– –”

7. Asetuksen N:o 725/2004 liitteeseen I sisältyy niiden muutosten teksti, joilla lisätään SOLAS-yleissopimuksen, sellaisena kuin se on ajan tasalle saatettuna, liitteeseen uusi XI-2 luku. Kyseisen asetuksen liitteeseen II sisältyy ISPS-säännöstön teksti sellaisena kuin se on ajan tasalle saatettuna.

II Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

8. Koska komissio katsoi, että kansallinen ehdotus, jonka Kreikka jätti 18.3.2005 IMO:n meriturvallisuuskomitealle, vaikutti alaan, joka kuuluu yhteisön yksinomaiseen ulkoiseen toimivaltaan, se lähetti kyseiselle jäsenvaltiolle 10.5.2005 virallisen huomautuksen, johon tämä vastasi 7.7.2005.

9. Koska kyseinen vastaus ei tyydyttänyt komissiota, se lähetti 19.12.2005 perustellun lausunnon, johon Kreikka vastasi 21.2.2006.

10. Komissio päätti nostaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen, koska Kreikan esittämät argumentit eivät vieläkään vakuuttaneet sitä.

III Kanne

11. Komissio vaatii kanteessaan, että yhteisöjen tuomioistuin

– toteaa, että Kreikka ei ole noudattanut EY 10 ja EY 71 artiklan sekä EY 80 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on tehnyt IMO:lle ehdotuksen, joka koskee sen valvontaa, täyttävätkö alukset ja satamarakenteet SOLAS-yleissopimuksen XI-2 luvun ja ISPS-säännöstön vaatimukset, sekä

– velvoittaa Kreikan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

12. Kreikka vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

– hylkää kanteen ja

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

13. Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta hyväksyttiin yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 2.8.2007 antamalla määräyksellä väliintulijaksi tukemaan Kreikan vaatimuksia.

IV Asianosaisten pääasialliset lausumat

14. Komissio korostaa asiassa komissio vastaan neuvosto, niin sanottu ERTA-tapaus, 31.3.1971 annettuun tuomioon [4] perustuvaan oikeuskäytäntöön nojautuen, että asetuksen N:o 725/2004, jolla sisällytetään yhteisön oikeuteen SOLAS-yleissopimuksen liitteessä oleva XI-2 luku sekä ISPS-säännöstö, antamisen jälkeen yhteisöllä on yksinomainen toimivalta ottaa vastuulleen kansainvälisiä

4 – Asia 22/70, (Kok. 1971, s. 263, Kok. Ep. I, s. 553).

velvoitteita kyseisen asetuksen kattamalla alalla. Tästä seuraa sen mukaan, että yhteisöllä on yksinomainen toimivalta varmistaa yhteisön tasolla SOLAS-yleissopimukseen ja ISPS-säännöstöön sisältyvien normien moitteeton soveltaminen ja keskustella muiden IMO:n jäsenvaltioiden kanssa niiden asianmukaisesta täytäntöönpanosta tai edelleen kehittämisestä. Komission mukaan jäsenvaltioilla ei näin ollen enää ole toimivaltaa esittää kansallisia kantoja IMO:lle asioissa, jotka kuuluvat yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, jollei komissio ole niitä nimenomaisesti siihen valtuuttanut.

15. Kreikka puolustautuu esittämällä seuraavat argumentit.

16. Ensinnäkin se katsoo noudattaneensa EY 10 artiklan mukaista lojaalin yhteistyön velvoitettaan esittäessään 1.3.2005 riidanalaisen ehdotuksen Marsec-komitealle, josta säädetään asetuksen N:o 725/2004 11 artiklassa, jotta siitä voitaisiin keskustella kyseisen komitean kokouksessa 14.3.2005 ja jotta yhteisön kanta voitaisiin vahvistaa. Kreikka korostaa, että komissio, joka toimi Marsec-komitean puheenjohtajana olleen edustajansa välityksellä, ei kuitenkaan sisällyttänyt tätä ehdotusta edellä mainitun kokouksen esityslistalle. Se päättelee tästä, että komissio ei noudattanut sille EY 10 artiklan nojalla kuuluvaa lojaalin yhteistyön velvoitetta.

17. Toiseksi Kreikka huomauttaa, että sen ehdotuksen esittäminen IMO:lle on toimi, joka on suoritettu kyseisen kansainvälisen järjestön jäsenenä. Aktiivinen osallistuminen kansainväliseen järjestöön jäsenen ominaisuudessa ei kuitenkaan sen mukaan tarkoita kansainvälisten sitoumusten tekemistä, ja edellä mainitussa ERTA-tapauksessa annettuun tuomioon perustuva oikeuskäytäntö koskee ainoastaan viimeksi mainittua tilannetta. Kreikan ehdotuksen esittäminen ei sen mukaan siis loukkaa yhteisön yksinomaista toimivaltaa.

18. Kolmanneksi Kreikka katsoo, että kysymystä ehdotusten laatimisesta ja esittämisestä IMO:lle säännellään herrasmiessopimuksella, jonka Euroopan unionin neuvosto on hyväksynyt vuonna 1993. Se katsoo, että tämän herrasmiessopimuksen mukaan jäsenvaltioiden on mahdollista esittää ehdotuksia IMO:lle ei ainoastaan yhdessä vaan myös yksin silloin, kun yhteisön kantaa asianomaiseen kysymykseen ei ole.

19. Neljänneksi Kreikka katsoo, että siinä tapauksessa, että yhteisön kantaa ei ole saatu aikaan, kuten käsiteltävänä olevassa asiassa, yhteisön intressin turvaamisen varmistaa jäsenvaltioiden aktiivinen osallistuminen IMO:ssa eikä pidättymistä koskeva velvoite. Passiivisen osallistumisen velvoitteet, jotka konkretisoituisivat pidättymisellä IMO:n

sääntöjen valmistelumenettelyjen aikana, johtaisivat sen mukaan kyseisen järjestön jäsenen sääntöjenmukaisen aseman rajoittamiseen, sen arvon alenemiseen ja lopulta menettämiseen. Sitä paitsi siinä tapauksessa, että yhteisöllä ei ole IMO:n jäsenen asemaa, kuten nyt käsiteltävänä olevassa asiassa, pidättymistä koskeva velvoite ei sitäkään suuremmalla syyllä varmistaisi yhteisön intressin turvaamista nimenomaan sen vuoksi, että jäsenvaltioiden pidättyminen lainsäädännön valmistelumenettelyjen aikana ei mahdollistaisi kyseisen intressin puolustamista, mikä hyödyttäisi kolmansia valtioita.

20. Viidenneksi Kreikka korostaa, että itse asetuksen N:o 725/2004 9 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot ovat yksinomaan vastuussa kyseisellä asetuksella säädettyjen ja SOLAS-yleissopimuksen sekä ISPS-säännöstön muutoksiin perustuvien turvallisuusvaatimusten täytäntöönpanosta niiden omilla edellytyksillä. Sekä riidanalaisen ehdotuksen sanamuoto että sen sisältö ovat kuitenkin Kreikan mukaan yhteisön lainsäädännön, jossa annetaan jäsenvaltioille laaja harkintavalta kehittää parhaat toimintatavat teknisissä kysymyksissä, tarkoituksen mukaisia.

21. Kuudenneksi suullisen käsittelyn perusteella Kreikka katsoo, että EY 307 artikla huomioon ottaen sen argumentit ovat perusteltuja.

22. Yhdistynyt kuningaskunta esittää puolestaan kolme täsmällistä argumenttia. Se korostaa, että yhteisön yksinomainen toimivalta merenkulun turvallisuutta koskevissa asioissa rajoittuu aloille, jotka kuuluvat asetuksen N:o 725/2004 ja satamien turvallisuuden parantamisesta 26.10.2005 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/65/EY [5] soveltamisalaan. Yhdistynyt kuningaskunta korostaa myös, että EY 10 artiklassa määrättyyn yhteistyövelvoitteeseen ei sisälly jäsenvaltioiden velvollisuutta helpottaa yhteisön liittymistä kansainvälisiin järjestöihin varsinkaan, jos kansainvälisellä järjestöllä ei ole oikeutta perustamisasiakirjansa nojalla hyväksyä osapuoliksi yhteisön kaltaisia yksikköjä, kuten IMO:n osalta on asianlaita. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo lopuksi, että komission olisi pitänyt pyrkiä esittämään Kreikan ehdotus Marsec-komitealle ja sallia keskustelu tästä aiheesta täyttääkseen lojaalia yhteistyötä koskevan velvoitteensa EY 10 artiklan mukaisesti.

V Arviointi

23. Ensiksi on palautettava mieleen yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa ERTA-tapauksessa antamassaan tuomiossa vahvistamat periaatteet sekä myöhempi oikeuskäytäntö yhtäältä implisiittisen ulkoisen toimivallan olemassaolon ja toisaalta tällaisen toimivallan yksinomaisen luonteen osalta.

5 – EUVL L 310, s. 28.

24. Yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainitussa ERTA-tapauksessa antamansa tuomion 16–18 ja 22 kohdassa, että yhteisön toimivalta tehdä kansainvälisiä sopimuksia saattaa paitsi perustua EY:n perustamissopimuksella nimenomaisesti annettuun toimivaltaan myös olla johdettavissa muista perustamissopimuksen määräyksistä ja yhteisön toimielinten näiden määräysten nojalla toteuttamista toimista. Erityisesti aina silloin, kun yhteisö antaa perustamissopimuksessa määrätyn yhteisen politiikan toteuttamiseksi säännöksiä, joilla otetaan käyttöön yhteisiä sääntöjä, olivatpa ne missä muodossa tahansa, jäsenvaltioilla ei ole enää yksin tai edes yhdessä oikeutta sopia kolmansien valtioiden kanssa näihin sääntöihin vaikuttavista velvoitteista. Nimittäin sitä mukaa kuin näitä yhteisiä sääntöjä otetaan käyttöön, yhteisö yksin voi koko yhteisön oikeuden soveltamisalaan ulottuvin vaikutuksin ottaa vastuulleen ja panna täytäntöön kolmansien valtioiden kanssa sovitut sitoumukset. Lisäksi silloin, kun yhteisön sääntöjä annetaan perustamissopimuksen tavoitteiden toteuttamista varten, jäsenvaltiot eivät voi yhteisten toimielinten ulkopuolella tehdä sitoumuksia, jotka voivat vaikuttaa kyseisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta. [6]

25. Yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin täsmentänyt, että jos jäsenvaltioilla säilyisi vapaus tehdä kansainvälisiä sitoumuksia, jotka vaikuttavat yhteisön sääntöihin, kyseisillä säännöillä tavoitellun päämäärän toteutuminen samoin kuin yhteisön tehtävän ja perustamissopimuksen tavoitteiden toteutuminen vaarantuisivat. [7]

26. Yhteisöjen tuomioistuin on tiivistänyt edellytykset, joilla jäsenvaltioiden tekemät kansainväliset sitoumukset voivat vaikuttaa yhteisten sääntöjen ulottuvuuteen tai muuttaa sitä, ja siis edellytykset, joilla yhteisö saavuttaa yksinomaisen ulkoisen toimivallan sen vuoksi, että se on käyttänyt sisäistä toimivaltaansa, niin sanotuissa open skies -tuomioissaan, [8] joista se on muistuttanut edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg 2.6.2005 antamassaan tuomiossa ja asiassa komissio vastaan Saksa 14.7.2005 antamassaan tuomiossa.

27. Tilanne on tällainen silloin, kun kansainväliset sitoumukset kuuluvat yhteisten sääntöjen soveltamisalaan tai joka tapauksessa alaan, jota tällaiset säännöt jo suurelta osin kattavat, ja näin on, vaikka ei olisi olemassa mitään ristiriitaa näiden sitoumusten ja yhteisten sääntöjen välillä. [9]

6 – Ks. myös asia C-266/03, komissio v. Luxemburg, tuomio 2.6.2005 (Kok. 2005, s. I-4805, 40 kohta) sekä asia C-433/03, komissio v. Saksa, tuomio 14.7.2005 (Kok. 2005, s. I-6985, 42 kohta).

7 – Em. asiat komissio v. Luxemburg (tuomion 41 kohta) ja komissio v. Saksa (tuomion 43 kohta).

8 – Asia C-466/98, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 5.11.2002 (Kok. 2002, s. I-9427); asia C-467/98, komissio v. Tanska, tuomio 5.11.2002 (Kok. 2002, s. I-9519); asia C-468/98, komissio v. Ruotsi, tuomio 5.11.2002 (Kok. 2002, s. I-9575); asia C-469/98, komissio v. Suomi, tuomio 5.11.2002 (Kok. 2002, s. I-9627); asia C-471/98, komissio v. Belgia, tuomio 5.11.2002 (Kok. 2002, s. I-9681); asia C-472/98, komissio v. Luxemburg, tuomio 5.11.2002 (Kok. 2002, s. I-9741); asia C-475/98, komissio v. Itävalta, tuomio 5.11.2002 (Kok. 2002, s. I-9797) ja asia C-476/98, komissio v. Saksa, tuomio 5.11.2002 (Kok. 2002, s. I-9855).

9 – Ks. erityisesti em. asia komissio v. Saksa, tuomio 14.7.2005 (45 kohta).

28. Niinpä jos yhteisö on sisällyttänyt sisäisiin lainsäädäntötoimiinsa kolmansien valtioiden kansalaisten kohtelua koskevia lausekkeita tai on antanut toimielimilleen nimenomaisesti valtuudet neuvotella kolmansien valtioiden kanssa, sillä on yksinomainen ulkoinen toimivalta näiden toimien kattamalla alalla. [10]

29. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan tämä pätee myös sellaisen nimenomaisen lausekkeen puuttuessa, jolla toimielimet valtuutetaan neuvottelemaan kolmansien valtioiden kanssa, silloin, kun yhteisö on toteuttanut kattavan yhdenmukaistamisen tietyllä alalla, sillä se, että jäsenvaltioilla säilyisi oikeus neuvotella kolmansien valtioiden kanssa, voisi vaikuttaa näin annettuihin yhteisiin sääntöihin edellä mainitussa ERTA-tapauksessa tarkoitetulla tavalla. [11]

30. Katson, että yhteisöjen tuomioistuimen olisi näiden yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvien seikkojen perusteella todettava, että käsiteltävänä oleva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne on perusteltu.

31. Olen nimittäin sitä mieltä, että Kreikka on puuttunut alaan, joka kuuluu yhteisön yksinomaiseen ulkoiseen toimivaltaan, kun se on esittänyt IMO:n meriturvallisuuskomitealle luetteloja tarkistuksista (check lists) ja muista välineistä, joiden se katsoi olevan avuksi SOLAS-yleissopimuksen sopimusvaltioille niiden valvoessa, täyttävätkö alukset ja satamarakenteet kyseisen sopimuksen sekä ISPS-säännöstön vaatimukset. Kyseinen ala koskee alusten ja satamarakenteiden turvatoimien parantamista, ja sitä rajataan nimenomaan asetuksella N:o 725/2004.

32. Antaessaan EY 80 artiklan 2 kohdan nojalla kyseisen asetuksen yhteisön lainsäätäjä halusi, että tavoitetta, jonka mukaan olisi ”jatkuvasti taattava – – yhteisön merenkulun ja sitä käyttävien kansalaisten sekä ympäristön turvallisuus laittomien tahallisten tekojen varalta, joita ovat muun muassa terrorismi, merirosvous ja vastaavat teot”, [12] säännellään yhteisillä säännöillä yhteisön tasolla yhteiseen liikennepolitiikkaan kuuluvan meriliikennettä koskevan osan yhteydessä.

33. Kuten asetuksen N:o 725/2004 johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa on todettu, kyseinen turvatavoite ”olisi saavutettava hyväksymällä tarvittavat toimenpiteet merenkulkupolitiikan alalla siten, että määri-

10 – Ibidem (46 kohta).
11 – Ibidem (47 kohta).
12 – Asetuksen N:o 725/2004 johdanto-osan toinen perustelukappale.

tetään *yhteiset normit* IMO:n diplomaattikonferenssin 12 päivänä joulukuuta 2002 hyväksymien määräysten tulkintaa, *täytäntöönpanoa ja seurantaa* [13] varten yhteisössä", toisin sanoen SOLAS-yleissopimuksen merenkulun turvatoimia tehostavien erityismääräysten sekä ISPS-säännöstön. Kyseisen asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa säädetään tästä näkökulmasta katsoen, että tämän tavoitteena on "tarjota perusta sille, että – – [näitä] erityismääräyksiä – – voidaan tulkita ja *panna täytäntöön yhdenmukaisesti* sekä *valvoa* niiden täytäntöönpanoa *yhteisössä* [14]".

34. Koska yhteisö käyttää sisäistä toimivaltaansa meriliikenteen alalla, ja tarkemmin sanoen koska alusten ja satamarakenteiden turvatoimien parantamisen osalta on annettu yhteiset säännöt, yhteisöllä on tältä osin ulkoinen toimivalta, joka on luonteeltaan yksinomaista.

35. On nimittäin todettava, että koska yhteisö on yhdenmukaistanut niiden erityismääräysten tulkinta-, täytäntöönpano- ja valvontaedellytykset, jotka on hyväksytty IMO:ssa ja sisällytetty asetukseen N:o 725/2004, tässä asetuksessa säädettyihin yhteisiin sääntöihin voisi vaikuttaa se, että jäsenvaltiolla säilyisi mahdollisuus ehdottaa yksin IMO:lle sellaisten uusien sääntöjen hyväksymistä, jotka koskevat SOLAS-yleissopimuksen XI-2 lukuun ja ISPS-säännöstöön sisältyvien vaatimusten täytäntöönpanoa ja valvontaa.

36. Tarkemmin sanoen nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä olevan kaltaisen ehdotuksen tekeminen IMO:lle käynnistää prosessin, joka voi johtaa siihen, että kyseinen kansainvälinen järjestö hyväksyy uusia sääntöjä SOLAS-yleissopimuksen XI-2 lukuun sekä ISPS-säännöstöön sisältyvien normien täytäntöönpanon ja valvonnan osalta. Nämä uudet säännöt voisivat vaikuttaa epäsuorasti asetukseen N:o 725/2004 nimenomaan sen vuoksi, että asetuksella saatetaan SOLAS-yleissopimuksen XI-2 luku sekä ISPS-säännöstö osaksi yhteisön oikeutta ja yhdenmukaistetaan yhteisön tasolla näiden toimenpiteiden täytäntöönpano ja valvonta.

37. Tästä seuraa, että asetuksen N:o 725/2004 kattamalla alalla jäsenvaltioilta on otettu pois niiden toimivalta toimia yksin kansainvälisellä tasolla, olipa kysymys uusista velvoitteista sopimisesta taikka muutosten tai lisäysten ehdottamisesta olemassa oleviin sääntöihin. Koska jäsenvaltiot ovat tehneet kyseistä asetusta annettaessa valinnan yhteisten sääntöjen määrittämisestä yhteisön tasolla, niille ei nimittäin voida antaa mahdollisuutta muuttaa niiden ulottuvuutta myöskään epäsuorasti, paitsi siinä tapauksessa, että tällainen toimenpide johtuu yhteisön tahdosta.

13 – Kursivointi tässä.
14 – Idem.

38. Senkaltaisella valtion toiminnalla, jonka komissio on saattanut kyseenalaiseksi nyt esillä olevassa asiassa, rikotaan mielestäni lisäksi EY 10 artiklaa. Muistutan tältä osin, että kyseisessä artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot helpottamaan yhteisön päämäärän toteuttamista ja pidättymään kaikista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamista. [15] Totean myös, että yhteisöjen tuomioistuimen mukaan tätä lojaalin yhteistyön velvoitetta sovelletaan yleisesti ja se ei ole riippuvainen siitä, onko kysymyksessä oleva yhteisön toimivalta yksinomaista, eikä siitä, onko jäsenvaltioilla mahdollisesti oikeus tehdä sitoumuksia kolmansiin valtioihin nähden. [16]

39. Nyt käsiteltävänä olevan asian kaltaisissa olosuhteissa katson, että jäsenvaltion on noudatettava pidättymistä koskevaa velvoitetta, joka voidaan poistaa ainoastaan siinä tapauksessa, että on päätetty yhdenmukaistetusta toiminnasta yhteisön tasolla.

40. Kreikka kiistää EY 10 ja EY 71 artiklan sekä EY 80 artiklan 2 kohdan mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättämisen. En ole kuitenkaan vakuuttunut argumenteista, jotka kyseinen jäsenvaltio on esittänyt puolustuksekseen.

41. Mitä ensiksi tulee komissioon kohdistuvaan moitteeseen, jonka mukaan se on itse jättänyt noudattamatta lojaalin yhteistyön velvoitetta, kun se ei ole merkinnyt 14.3.2005 pidetyn Marsec-komitean kokouksen esityslistalle Kreikan ehdotusta, minulla on asiakirjojen perusteella tunne, että Kreikka pyrki enemmänkin informoimaan muita jäsenvaltioita kansallisesta ehdotuksestaan IMO:lle kuin tuomaan esiin yhteisön kannan tässä asiassa. Kyseisen komitean puheenjohtaja voi näin ollen katsoa, ettei ollut sopivaa merkitä kyseistä ehdotusta 14.3.2005 pidetyn kokouksen esityslistalle, ilman että tällaisella kieltäytymisellä rikotaan EY 10 artiklaa.

42. Toisaalta yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyistä huomautuksista ilmenee myös, että komissio on johtanut yhteisön tason koordinointia, jonka kohteena on nimenomaan SOLAS-yleissopimuksen XI-2 luvun sekä ISPS-säännöstön soveltaminen, siinä tarkoituksessa, että yhteisön kanta esitetään IMO:n meriturvallisuuskomitean 80. istuntokauden aikana. Komissio on siten esittänyt 27.4.2005 neuvostolle työasiakirjan, jonka otsikko on ”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] Puheenjohtajan 29.4.2005 kokoon kutsuma asiantuntijaryhmä on tutkinut kyseistä asiakirjaa, ja neuvoston sisällä toimiva merenkulkuasioita käsittelevä työryhmä on vahvistanut sen 3.5.2005. [18] Samanaikaisesti asiakirjoista ilmenee, että komissio on useaan otteeseen pyytänyt Kreikkaa vetämään pois 18.3.2005 IMO:lle jätetyn kansallisen

15 – Ks. erityisesti em. asia komissio v. Saksa, tuomio 14.7.2005 (63 kohta) sekä asia C-523/04, komissio v. Alankomaat, tuomio 24.4.2007 (Kok. 2007, s. I-3267, 74 kohta).

16 – Em. asia komissio v. Saksa, tuomio 14.7.2005 (64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

17 – SEC(2005) 586.

18 – Ks. komission vastauskirjelmän liitteet 2 ja 3.

ehdotuksensa siinä kuitenkaan onnistumatta. Sen, että viittaus tähän ehdotukseen puuttuu asiakirjasta, jossa ilmaistaan yhteisön kanta, voidaan ymmärtää johtuvan tästä Kreikan asenteesta.

43. Tässä yhteydessä katson, että komissiota ei voida moittia siitä, että se olisi jättänyt noudattamatta velvollisuuttaan suosia yhteisön tason koordinointia.

44. Lisäksi yhdyn komission mielipiteeseen, jonka mukaan jäsenvaltio ei voi perustella sitä, että se itse rikkoo yhteisön oikeutta – tässä tapauksessa yhteisön yksinomaisen ulkoisen toimivallan loukkaamista – sillä, että kyseinen toimielin mahdollisesti rikkoo sille EY 10 artiklassa määrättyä lojaalin yhteistyön velvoitetta, sikäli kuin yhteisön oikeusjärjestys ei perustu vastavuoroisuuden periaatteeseen.

45. Toiseksi en usko, toisin kuin Kreikka, että edellä mainitussa ERTA-tapauksessa annettuun tuomioon perustuva oikeuskäytäntö voisi koskea vain tapausta, jossa jäsenvaltio on loukannut yhteisön yksinomaista ulkoista toimivaltaa tekemällä kansainvälisen sitoumuksen. Yhteisöjen tuomioistuin on esittänyt sen käsiteltäväksi saatettujen asioiden myötä perustelut, joiden mukaan on vältettävä se, että jäsenvaltiot loukkaavat yksin tai yhdessä alaa, joka kuuluu yhteisön yksinomaiseen ulkoiseen toimivaltaan. Tilanne on tällainen silloin, kun valtion asiaan puuttuminen voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta. Kuten olen edellä todennut, Kreikan IMO:ssa harjoittaman toiminnan kaltainen toiminta käynnistää prosessin, joka voi johtaa siihen, että kyseinen kansainvälinen järjestö hyväksyy uusia sääntöjä, jotka voivat sinänsä heijastua yhteisön voimassa olevaan lainsäädäntöön.

46. Mitä kolmanneksi tulee väitteeseen, jonka mukaan neuvoston vuonna 1993 hyväksymässä herrasmiessopimuksessa sallittaisiin jäsenvaltioiden esittää IMO:lle ehdotuksia ei pelkästään yhdessä vaan myös yksin silloin, kun yhteistä kantaa ei ole, kyseiselle asiakirjalle on vaikea suoda oikeudellista merkitystä, jonka Kreikka haluaa sille antaa. Komission yhteisöjen tuomioistuimelle esittämistä huomautuksista nimittäin ilmenee, että kyseinen ”herrasmiessopimus” on julistus, jonka kyseinen toimielin on antanut ja joka on merkitty neuvoston vahvistamaan kokouspöytäkirjaan liikenneasioita käsittelevän työryhmän 14.12.1993 pidetyn kokouksen aikana. Näin ollen on kysymys ei-velvoittavasta asiakirjasta, jota ei sitä paitsi voida rinnastaa toimielinten väliseen sopimukseen. Lisäksi kyseisen julistuksen sisältö samoin kuin muut kokouspöytäkirjojen otteet, jotka on mainittu yhteisöjen tuomioistuimelle jätetyissä asiakirjoissa, vahvistavat pikemminkin komission väitteen, jota kannatan ja joka voidaan esittää lyhyesti seuraavasti: yhteisön

yksinomainen toimivalta ei estä jäsenvaltioiden aktiivista osallistumista IMO:ssa silloin, kun viimeksi mainittujen kannanotot tässä kansainvälisessä järjestössä on koordinoitu etukäteen yhteisön tasolla.

47. Neljänneksi se seikka, että yhteisöllä ei ole IMO:n jäsenen asemaa, ei voi mielestäni mahdollistaa jäsenvaltioille kansallisten ehdotusten esittämistä tälle kansainväliselle järjestölle alalla, joka kuuluu yhteisön yksinomaiseen ulkoiseen toimivaltaan. Olen tältä osin samaa mieltä kuin komissio, jonka mukaan siitä huolimatta, että kansainvälinen järjestö ei salli sen toimia yhteisön laillisena edustajana alalla, joka kuuluu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, tällaista toimivaltaa voidaan käyttää yhteisön edun mukaisesti yhdessä toimivien jäsenvaltioiden välityksellä ja yhteisön valtuutuksen nojalla.[19] Sellainen yhteisön kanta, jonka olen maininnut edellä olevassa esityksessäni, voidaan siis ilmaista kansainvälisessä järjestössä, jonka jäsen yhteisö ei ole. Yhteisön lainsäätäjä muistuttaa sitä paitsi kyseisen kannan välttämättömyydestä asetuksen N:o 725/2004 10 artiklan 4 kohdassa, jossa säädetään, että ”tämän asetuksen soveltamiseksi ja yhteisön merilainsäädännön ja kansainvälisten oikeudellisten asiakirjojen välisten ristiriitojen mahdollisuuden pienentämiseksi jäsenvaltiot ja komissio toimivat koordinointikokouksin ja/tai muulla asianmukaisella tavalla yhteistyössä määritelläkseen tarvittaessa yhteisen kannan tai lähestymistavan toimivaltaisilla kansainvälisillä foorumeilla”.

48. Viidenneksi en yhdy argumenttiin, jossa johdetaan asetuksen N:o 725/2004 9 artiklan 1 kohdasta seuraus, jonka mukaan yhteisön yksinomainen toimivalta ei ulottuisi SOLAS-yleissopimuksen XI-2 lukuun sekä ISPS-säännöstöön sisältyvien vaatimusten, sellaisina kuin ne sisältyvät kyseiseen asetukseen, täytäntöönpanoon jäsenvaltioiden toimesta.

49. On nimittäin huomautettava, että IMO:n diplomaattikonferenssin 12.12.2002 hyväksymien merenkulun turvatoimia tehostavien erityismääräysten täytäntöönpanon ja valvonnan edellytysten yhdenmukaistaminen on asetuksen N:o 725/2004 1 artiklan 2 kohdan mukaan nimenomaan yksi tämän asetuksen tärkeimmistä tavoitteista. Lisäksi kyseisen asetuksen 9 artiklan 1 kohta on klassinen säännös tämäntyyppisessä lainsäädännössä, jonka soveltaminen edellyttää jäsenvaltioiden hallintokoneiston käyttöä. Yhteisön oikeuden hajautetun soveltamisen seurauksena ei voi mielestäni olla se, että jäsenvaltioille myönnetään yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvalla alalla toimi-

19 – Ks. vastaavasti 19.3.1993 annettu lausunto 2/91 (Kok. 1993, s. I-1061, Kok. Ep. XIV, s. I-71, 5 kohta).

valta viedä eteenpäin kansainvälisellä tasolla valvontasääntöjen yhdenmukaistamista, koska tämän on asetuksen N:o 725/2004 nojalla ensin tapahduttava yhteisön välityksellä.

50. Kuudenneksi katson vielä, että EY 307 artiklaa koskeva argumentti ei ole relevantti. Asiassa ei ole kyse siitä, että kyseenalaistettaisiin ennen Kreikan liittymistä Euroopan yhteisöön tehtyyn sopimukseen perustuvat oikeudet ja velvollisuudet. Varsinkaan tämän kanteen kohteena ei ole estää tätä jäsenvaltiota osallistumasta IMO:n toimintaan tämän järjestön aktiivisena jäsenenä. Kyse on vain sen osoittamisesta Kreikalle, että sen osallistuminen IMO:n toimintaan alalla, joka kuuluu yhteisön yksinomaiseen ulkoiseen toimivaltaan, ei voi vapauttaa sitä velvollisuuksista, jotka perustuvat siihen, että yhteisön tasolla on annettu jäsenvaltioille yhteisiä sääntöjä.

VI Ratkaisuehdotus

51. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

– toteaa, että Helleenien tasavalta ei ole noudattanut EY 10 ja EY 71 artiklan sekä EY 80 artiklan 2 kohdan sekä alusten ja satamarakenteiden turvatoimien parantamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 725/2004 mukaisia velvoitteitaan, koska se on tehnyt Kansainväliselle merenkulkujärjestölle ehdotuksen, joka koskee sen valvontaa, täyttävätkö alukset ja satamarakenteet ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn yleissopimuksen XI-2 luvun ja alusten ja satamarakenteiden turvatoimia koskevan kansainvälisen säännöstön vaatimukset, ja

– velvoittaa Helleenien tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.