URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

12. Februar 2009 *

In der Rechtssache C-45/07

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 226 EG, eingereicht am 2. Februar 2007,

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch K. Simonsson, M. Konstantinidis, F. Hoffmeister und I. Zervas als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Hellenische Republik, vertreten durch A. Samoni-Rantou und S. Chala als Bevollmächtigte,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Griechisch.

unterstützt durch

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, vertreten durch I. Rao als Bevollmächtigte im Beistand von D. Anderson, QC,

Streithelfer,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. W. A. Timmermans (Berichterstatter), der Richter J.-C. Bonichot, K. Schiemann und J. Makarczyk sowie der Richterin C. Toader,

Generalanwalt: Y. Bot,
Kanzler: M. Ferreira, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 13. November 2008,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 20. November 2008

folgendes

Urteil

1 In ihrer Klageschrift beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, festzustellen, dass die Hellenische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Art. 10 EG, 71 EG und 80 Abs. 2 EG verstoßen hat, dass sie der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation (IMO) einen Vorschlag (MSC 80/5/11, im Folgenden: streitiger Vorschlag) vorgelegt hat, der die Kontrolle betrifft, ob die Schiffe und Hafenanlagen den Anforderungen des Kapitels XI-2 des am 1. November 1974 in London geschlossenen Internationalen Übereinkommens zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (im Folgenden: SOLAS-Übereinkommen) und des Internationalen Codes für die Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen (im Folgenden: ISPS-Code) entsprechen.

2 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 2. August 2007 ist das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Hellenischen Republik zugelassen worden.

Rechtlicher Rahmen

3 Die Verordnung (EG) Nr. 725/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Erhöhung der Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen (ABl. L 129, S. 6, im Folgenden: Verordnung) sieht in Art. 1 („Ziele“) vor:

„(1) Hauptziel dieser Verordnung ist die Einführung und Umsetzung gemeinschaftlicher Maßnahmen zur Erhöhung der Gefahrenabwehr auf Schiffen im internationalen Seehandel und im nationalen Verkehr sowie zur Erhöhung der

Gefahrenabwehr in den ihnen dienenden Hafenanlagen angesichts der Bedrohung durch vorsätzliche rechtswidrige Handlungen.

(2) Die Verordnung dient außerdem als Grundlage für die harmonisierte Auslegung und Umsetzung sowie die gemeinschaftliche Kontrolle der besonderen Maßnahmen zur Erhöhung der Gefahrenabwehr in der Schifffahrt, die von der Diplomatischen Konferenz der IMO am 12. Dezember 2002 zur Änderung des [SOLAS-Übereinkommens] sowie zur Einführung des [ISPS-Codes] angenommen wurden."

4 Art. 3 der Verordnung („Gemeinsame Maßnahmen und Anwendungsbereich") bestimmt:

„(1) Im internationalen Seeverkehr wenden die Mitgliedstaaten ab dem 1. Juli 2004 die besonderen Maßnahmen des SOLAS-Übereinkommens zur Erhöhung der Gefahrenabwehr in der Schifffahrt und Teil A des ISPS-Codes gemäß den Bedingungen und für die Schiffe, Unternehmen und Hafenanlagen an, die in diesen Vorschriften genannt sind.

(2) Im nationalen Seeverkehr wenden die Mitgliedstaaten ab dem 1. Juli 2005 die besonderen Maßnahmen des SOLAS-Übereinkommens zur Erhöhung der Gefahrenabwehr in der Schifffahrt sowie Teil A des ISPS-Codes auf Fahrgastschiffe an, die für einen nationalen Verkehrsdienst eingesetzt werden und der Klasse A im Sinne des Artikels 4 der Richtlinie 98/18/EG des Rates vom 17. März 1998 über Sicherheitsvorschriften und -normen für Fahrgastschiffe [ABl. L 144, S. 1, in der zuletzt durch die Richtlinie 2003/75/EG der Kommission vom 29. Juli 2003 (ABl. L 190, S. 6) geänderten Fassung] angehören, sowie auf ihre Unternehmen im Sinne der Regel IX/1 des SOLAS-Übereinkommens und auf die ihnen dienenden Hafenanlagen.

(3) Nach einer obligatorischen Bewertung der Sicherheitsrisiken beschließen die Mitgliedstaaten, inwieweit die Bestimmungen der vorliegenden Verordnung ab dem 1. Juli 2007 für andere als die in Absatz 2 genannten Kategorien von Schiffen, die für nationale Verkehrsdienste eingesetzt werden, ihre Unternehmen und die ihnen dienenden Hafenanlagen gelten sollen. Das allgemeine Sicherheitsniveau sollte durch einen solchen Beschluss nicht beeinträchtigt werden.

…

(4) Bei der Umsetzung der Bestimmungen, die sich aus den Absätzen 1, 2 und 3 ergeben, tragen die Mitgliedstaaten den Hinweisen in Teil B des ISPS-Codes umfassend Rechnung.

(5) Die Mitgliedstaaten halten folgende Absätze des Teils B des ISPS-Codes ein, als wenn diese verbindlich wären:

…“

5 Art. 9 der Verordnung („Durchführung und Kontrolle der Einhaltung“) bestimmt in Abs. 1:

„Die Mitgliedstaaten nehmen die Verwaltungs- und Kontrollaufgaben wahr, die sich aus den Bestimmungen der besonderen Maßnahmen des SOLAS-Übereinkommens zur Erhöhung der Gefahrenabwehr in der Schifffahrt und des ISPS-Code ergeben. Sie

stellen sicher, dass alle notwendigen Mittel zur Durchführung dieser Verordnung zugewiesen und wirksam bereitgestellt werden."

6 Art. 11 der Verordnung („Ausschussverfahren") bestimmt in Abs. 1, dass „[d]ie Kommission … von einem Ausschuss unterstützt [wird]".

7 Im Anhang I der Verordnung sind die Änderungen enthalten, durch die ein neues Kapitel XI-2 in den Anhang des SOLAS-Übereinkommens in seiner geänderten Fassung eingefügt worden ist. Anhang II der Verordnung enthält den ISPS-Code in der geänderten Fassung.

8 Art. 7 Abs. 1 Unterabs. 1 des Beschlusses 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (ABl. L 184, S. 23) bestimmt:

„Jeder Ausschuss gibt sich auf Vorschlag seines Vorsitzenden eine Geschäftsordnung auf der Grundlage der Standardgeschäftsordnung, die im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht werden."

9 Art. 2 („Tagesordnung") der Standardgeschäftsordnung — Beschluss 1999/468/EG des Rates (ABl. 2001, C 38, S. 3; im Folgenden: Standardgeschäftsordnung) sieht in Abs. 2 vor:

„[In der Tagesordnung] wird unterschieden zwischen

…

b) Fragen, die dem Ausschuss auf Initiative des Vorsitzenden oder auf schriftlichen Antrag eines Ausschussmitglieds … zur Kenntnisnahme oder zum einfachen Meinungsaustausch vorgelegt werden."

Vorverfahren

10 Am 18. März 2005 legte die Hellenische Republik dem Schiffssicherheitsausschuss der IMO den streitigen Vorschlag vor. Mit diesem Vorschlag forderte sie den Ausschuss auf, die Erstellung von Kontrolllisten (check lists) oder anderen geeigneten Hilfsmitteln zu prüfen, die den Vertragsstaaten des SOLAS-Übereinkommens die Kontrolle erleichtern könnten, ob die Schiffe und Hafenanlagen den Anforderungen des Kapitels XI-2 des Anhangs dieses Übereinkommens und des ISPS-Codes entsprechen.

11 Da die Kommission der Auffassung war, dass die Hellenische Republik damit innerhalb einer internationalen Organisation einen nationalen Standpunkt auf einem Gebiet vorgetragen habe, das der ausschließlichen Außenkompetenz der Europäischen Gemeinschaft unterliege, richtete sie am 10. Mai 2005 ein Mahnschreiben an diesen Mitgliedstaat, das dieser am 7. Juli 2005 beantwortete.

12 Da die Kommission diese Antwort nicht für zufriedenstellend hielt, gab sie am 13. Dezember 2005 eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, auf die die Hellenische Republik am 21. Februar 2006 antwortete.

13 Da die Kommission auch diese Antwort der Hellenischen Republik für unbefriedigend hielt, hat sie beschlossen, die vorliegende Klage zu erheben.

Zur Klage

14 Die Kommission macht geltend, dass die Gemeinschaft seit dem Erlass der Verordnung, mit der sowohl das Kapitel XI-2 des Anhangs des SOLAS-Übereinkommens als auch der ISPS-Code in das Gemeinschaftsrecht übernommen worden seien, über eine ausschließliche Kompetenz zur Wahrnehmung der völkerrechtlichen Verpflichtungen auf dem von dieser Verordnung erfassten Gebiet verfüge. Demnach sei allein die Gemeinschaft zuständig, um die ordnungsgemäße Anwendung der einschlägigen Vorschriften auf Gemeinschaftsebene sicherzustellen und mit anderen Vertragsstaaten der IMO die ordnungsgemäße Umsetzung oder die weitere Entwicklung dieser Vorschriften in Übereinstimmung mit den beiden genannten Rechtsakten zu erörtern. Die Mitgliedstaaten seien daher nicht mehr befugt, der IMO nationale Stellungnahmen für Bereiche vorzulegen, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fielen, sofern sie von dieser nicht ausdrücklich dazu ermächtigt worden seien.

15 Hierzu ist zunächst festzustellen, dass in Art. 3 Abs. 1 Buchst. f EG die Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet des Verkehrs unter den Zielen der Gemeinschaft besonders erwähnt ist (vgl. auch Urteil vom 31. März 1971, Kommission/Rat, „AETR“, 22/70, Slg. 1971, 263, Randnr. 20).

16 Nach Art. 10 EG haben die Mitgliedstaaten zum einen alle Maßnahmen zur Erfüllung der Verpflichtungen zu treffen, die sich aus dem EG-Vertrag oder aus Handlungen der Organe ergeben, und zum anderen alle Maßnahmen zu unterlassen, welche die Verwirklichung der Ziele des Vertrags gefährden könnten (Urteil AETR, Randnr. 21).

17 Zusammengenommen ergeben diese Bestimmungen, dass die Mitgliedstaaten außerhalb des Rahmens der Gemeinschaftsorgane keine Verpflichtungen eingehen können, welche Gemeinschaftsrechtsnormen, die zur Verwirklichung der Vertragsziele ergangen sind, beeinträchtigen oder in ihrer Tragweite ändern können (Urteil AETR, Randnr. 22).

18 Es steht fest, dass die Vorschriften der Verordnung, deren Rechtsgrundlage Art. 80 Abs. 2 EG ist, der sich in Unterabs. 2 auf Art. 71 EG bezieht, Gemeinschaftsrechtsnormen darstellen, die zur Verwirklichung der Vertragsziele ergangen sind.

19 Daher ist zu prüfen, ob die Hellenische Republik dadurch, dass sie dem Schiffssicherheitsausschuss der IMO den streitigen Vorschlag vorlegte, bei dem es sich — von ihr unbestritten — um einen nationalen Vorschlag handelt, nicht möglicherweise Verpflichtungen eingegangen ist, die die Vorschriften der Verordnung beeinträchtigen können.

20 Die Kommission trägt vor, dass die aus dem Urteil AETR hervorgegangene Rechtsprechung auf nicht verbindliche Akte wie den streitigen Vorschlag anwendbar sei, während die Hellenische Republik geltend macht, dass sie mit einem solchen Vorschlag im Rahmen ihrer aktiven Beteiligung an einer internationalen Organisation keine Verpflichtung im Sinne dieser Rechtsprechung eingegangen sei. Jedenfalls habe die Einreichung des streitigen Vorschlags bei der IMO nicht zum Erlass neuer Vorschriften innerhalb dieser internationalen Organisation geführt.

21 Wie der Generalanwalt in Nr. 36 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, hat die Hellenische Republik dem Schiffssicherheitsausschuss der IMO aber durch die Aufforderung, die Erstellung von Kontrolllisten (check lists) oder anderen geeigneten Hilfsmitteln zu prüfen, die den Vertragsstaaten des SOLAS-Übereinkommens die

Kontrolle erleichtern könnten, ob die Schiffe und Hafenanlagen den Anforderungen des Kapitels XI-2 des Anhangs dieses Übereinkommens und des ISPS-Codes entsprechen, diesem Ausschuss einen Vorschlag unterbreitet, der geeignet ist, ein Verfahren einzuleiten, in dem neue Vorschriften bezüglich dieses Kapitels XI-2 und/oder dieses Codes erlassen werden könnten.

22 Der Erlass solcher neuer Vorschriften hätte infolgedessen Auswirkungen auf die Verordnung, da der Gemeinschaftsgesetzgeber, wie sich sowohl aus Art. 3 der Verordnung als auch deren Anhängen I und II ergibt, entschieden hat, diese beiden internationalen Rechtsakte im Wesentlichen in das Gemeinschaftsrecht zu übernehmen.

23 Da der streitige Vorschlag ein solches Verfahren auslöst, hat die Hellenische Republik in diesem Fall eine Maßnahme ergriffen, die die Vorschriften der Verordnung beeinträchtigen kann, was eine Verletzung der Verpflichtungen aus den Art. 10 EG, 71 EG und 80 Abs. 2 EG darstellt.

24 Diese Auslegung wird auch nicht durch das Argument der Hellenischen Republik hinfällig, dass die Kommission gegen Art. 10 EG verstoßen habe, weil sie den streitigen Vorschlag nicht in die Tagesordnung der Sitzung vom 14. März 2005 des Ausschusses für die Sicherheit im Seeverkehr (Marsec-Ausschuss), der in Art. 11 Abs. 1 der Verordnung vorgesehen sei und dem ein Vertreter der Kommission vorsitze, aufgenommen habe.

25 Sicherlich hätte die Kommission, um ihrer Pflicht zu loyaler Zusammenarbeit nach Art. 10 EG nachzukommen, versuchen können, den genannten Vorschlag dem Ausschuss für die Sicherheit im Seeverkehr zu unterbreiten und darüber eine Diskussion in Gang zu setzen. Denn aus Art. 2 Abs. 2 Buchst. b der Standardgeschäftsordnung ergibt sich, dass ein solcher Ausschuss auch ein Gremium ist, das dem

Meinungsaustausch zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten dient. Die Kommission, die den Vorsitz in dem genannten Ausschuss innehat, darf einen Meinungsaustausch über einen Vorschlag nicht allein deshalb verhindern, weil dieser nationalen Charakter hat.

26 Jedoch erlaubt ein eventueller Verstoß der Kommission gegen Art. 10 EG einem Mitgliedstaat nicht, Maßnahmen zu ergreifen, die unter Verstoß gegen die Verpflichtungen dieses Staates, die sich in einer Rechtssache wie der vorliegenden aus den Art. 10 EG, 71 EG und 80 Abs. 2 EG ergeben, Gemeinschaftsrechtsnormen beeinträchtigen können, die zur Verwirklichung der Vertragsziele ergangen sind. Denn ein Mitgliedstaat ist nicht berechtigt, einseitig Ausgleichs- oder Abwehrmaßnahmen zu ergreifen, um einer möglichen Missachtung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften durch ein Organ entgegenzuwirken (vgl. entsprechend Urteil vom 23. Mai 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Slg. 1996, I-2553, Randnr. 20 und die dort angeführte Rechtsprechung).

27 Die Hellenische Republik stützt ihr Vorbringen auch auf ein vom Rat der Europäischen Union 1993 erlassenes Gentlemen's Agreement, das den Mitgliedstaaten gestatte, nicht nur gemeinsam, sondern auch einzeln Vorschläge bei der IMO einzureichen, wenn zuvor kein gemeinschaftlicher Standpunkt festgelegt worden sei.

28 Die Dokumente, aus denen sich dieses geltend gemachte Gentlemen's Agreement ergibt, rechtfertigen diese Auffassung jedoch nicht. Wie der Generalanwalt in Nr. 46 seiner Schlussanträge festgestellt hat, ist diesen Dokumenten im Wesentlichen zu entnehmen, dass die ausschließliche Außenkompetenz der Gemeinschaft die Mitgliedstaaten nicht daran hindert, sich aktiv an der IMO zu beteiligen, wenn die von ihnen innerhalb dieser internationalen Organisation vertretenen Standpunkte zunächst Gegenstand einer gemeinschaftlichen Koordinierung waren. Im vorliegenden Fall hat eine solche Koordinierung erwiesenermaßen aber nicht stattgefunden.

29 Im Übrigen könnte ein Gentlemen's Agreement, wenn es die Tragweite hätte, die die Hellenische Republik ihm zuspricht, sich auf keinen Fall auf die Verteilung der Kompetenzen zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, die sich aus den Vorschriften des Vertrags ergibt, auswirken, indem es einem Mitgliedstaat, der im Rahmen seiner Beteiligung an einer internationalen Organisation einzeln auftritt, ermöglicht, Verpflichtungen einzugehen, die die Gemeinschaftsrechtsnormen, die zur Verwirklichung der Vertragsziele ergangen sind, beeinträchtigen könnten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. September 1988, Griechenland/Rat, 204/86, Slg. 1988, 5323, Randnr. 17).

30 Ebenso wenig kann dem Vorbringen der Hellenischen Republik gefolgt werden, dass eine Pflicht, sich nicht aktiv an dieser Organisation zu beteiligen, den Schutz des Gemeinschaftsinteresses nicht gewährleisten würde, da die Gemeinschaft nicht Mitglied der IMO sei. Der Umstand allein, dass die Gemeinschaft nicht Mitglied einer internationalen Organisation ist, erlaubt einem Mitgliedstaat, der im Rahmen seiner Beteiligung an einer internationalen Organisation einzeln auftritt, nämlich keineswegs, Verpflichtungen einzugehen, die die Gemeinschaftsrechtsnormen, die zur Verwirklichung der Vertragsziele ergangen sind, beeinträchtigen könnten.

31 Im Übrigen schließt die Tatsache, dass die Gemeinschaft nicht Mitglied einer internationalen Organisation ist, nicht die Möglichkeit aus, dass die Außenkompetenz der Gemeinschaft insbesondere über die Mitgliedstaaten, die im Interesse der Gemeinschaft gemeinsam handeln, tatsächlich ausgeübt wird (vgl. in diesem Sinne Gutachten 2/91 vom 19. März 1993, Slg. 1993, I-1061, Randnr. 5).

32 Die Hellenische Republik hat des Weiteren auf Art. 9 Abs. 1 der Verordnung verwiesen, der den Mitgliedstaaten die ausschließliche Kompetenz übertragen habe, die in dieser Verordnung vorgeschriebenen und auf die Änderungen des SOLAS-Übereinkommens und des ISPS-Codes gestützten Sicherheitsanforderungen umzusetzen.

33 Hierzu genügt es festzustellen, dass die Kompetenz der Mitgliedstaaten, die sich aus der genannten Vorschrift ergibt, keine Außenkompetenz für sie zum Erlass von Maßnahmen umfasst, die die Vorschriften der Verordnung beeinträchtigen könnten.

34 In der mündlichen Verhandlung hat sich die Hellenische Republik u. a. auf Art. 307 Abs. 1 EG berufen. Da sie schon vor ihrem Beitritt zur Gemeinschaft Mitglied der IMO gewesen sei, würden ihre Verpflichtungen gegenüber der IMO, insbesondere ihre Verpflichtung als Mitglied, sich aktiv an dieser internationalen Organisation zu beteiligen, durch die Vorschriften des Vertrags nicht berührt.

35 Es ist jedoch festzustellen, dass Art. 307 Abs. 1 EG nur anzuwenden wäre, wenn eine Verpflichtung aus einem von der Hellenischen Republik vor ihrem Beitritt zur Gemeinschaft geschlossenen internationalen Übereinkommen, durch das dieser Staat Mitglied der IMO geworden ist, mit einer Verpflichtung aus dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar wäre (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. Juli 2000, Kommission/Portugal, C-62/98, Slg. 2000, I-5171, Randnrn. 46 und 47).

36 Erstens will die Hellenische Republik mit ihren gesamten Vorbringen nichts anderes sagen, als dass die Einreichung des streitigen Vorschlags beim Schiffssicherheitsausschuss der IMO nicht ihren Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht widerspreche, was die Möglichkeit, sich auf Art. 307 Abs. 1 EG zu berufen, gerade ausschließt.

37 Zweitens hat die Hellenische Republik nicht dargetan, dass sie nach der Gründungsakte der IMO und/oder den von dieser Organisation erlassenen Rechtsakten verpflichtet gewesen sei, dem genannten Ausschuss den streitigen Vorschlag vorzulegen.

38 Folglich ist festzustellen, dass die Hellenische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Art. 10 EG, 71 EG und 80 Abs. 2 EG verstoßen hat, dass sie der IMO den streitigen Vorschlag vorgelegt hat.

Kosten

39 Nach Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung der Hellenischen Republik beantragt hat und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Hellenische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Art. 10 EG, 71 EG und 80 Abs. 2 EG verstoßen, dass sie der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation (IMO) einen Vorschlag (MSC 80/5/11) vorgelegt hat, der die Kontrolle betrifft, ob die Schiffe und Hafenanlagen den Anforderungen des Kapitels XI-2 des am 1. November 1974 in London**

geschlossenen Internationalen Übereinkommens zum Schutz des menschlichen Lebens auf See und des Internationalen Codes für die Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen entsprechen.

2. Die Hellenische Republik trägt die Kosten.

Unterschriften