DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

12. februar 2009 *

I sag C-45/07,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 2. februar 2007,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved K. Simonsson, M. Konstantinidis, F. Hoffmeister og I. Zervas, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Hellenske Republik ved A. Samoni-Rantou og S. Chala, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

* Processprog: græsk.

støttet af:

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved I. Rao, som befuldmægtiget, bistået af D. Anderson, QC,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans (refererende dommer), og dommerne J.-C. Bonichot, K. Schiemann, J. Makarczyk og C. Toader,

generaladvokat: Y. Bot
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. november 2008,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 20. november 2008,

afsagt følgende

Dom

1 Med sin stævning har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om, at 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 Hellenske Republik har forelagt Den Internationale Søfartsorganisation (IMO) et forslag (MSC 80/5/11, herefter »det omtvistede forslag«) vedrørende kontrol af foreneligheden af skibe og havnefaciliteter med kravene i kapitel XI-2 i den internationale konvention om sikkerhed for menneskeliv på søen, der blev undertegnet i London den 1. november 1974 (herefter »SOLAS-konventionen«), og med den internationale kode for sikring af skibe og havnefaciliteter (herefter »ISPS-koden«).

2 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 Republiks påstande.

Retsforskrifter

3 Artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 725/2004 af 31. marts 2004 om bedre sikring af skibe og havnefaciliteter (EUT L 129, s. 6, herefter »forordningen«) med overskriften »Formål« har følgende ordlyd:

»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].«

4 Forordningens artikel 3 med overskriften »Fælles bestemmelser og anvendelsesområde« har følgende ordlyd:

»1. Inden for international søtransport anvender medlemsstaterne senest den 1. juli 2004 SOLAS-konventionens særlige tiltag til fremme af maritim sikring og ISPS-kodens A-del i deres helhed og på de betingelser og for de skibe, rederier og havnefaciliteter, der er fastlagt i de nævnte tekster.

2. For indenlandsk søtransport anvender medlemsstaterne senest den 1. juli 2005 SOLAS-konventionens særlige tiltag til fremme af maritim sikring og ISPS-kodens A-del for passagerskibe, der sejler i indenlandsk fart, og som hører til klasse A, jf. artikel 4 i Rådets direktiv 98/18/EF af 17. marts 1998 om sikkerhedsregler [EFT L 144, s. 1, som senest ændret ved Kommissionens direktiv 2003/75/EF af 29. juli 2003 (EUT L 190, s. 6)], samt for deres rederier som defineret i SOLAS-konventionens kapitel IX, regel 1, og de havnefaciliteter, der betjener dem.

3. Medlemsstaterne træffer efter en obligatorisk sikringsrelateret risikovurdering beslutning om, i hvilket omfang de senest den 1. juli 2007 vil anvende denne forordnings bestemmelser på andre kategorier af skibe i indenlandsk fart end dem, der er anført i stk. 2, samt på deres rederier og de havnefaciliteter, der betjener dem. Det generelle sikringsniveau må ikke sænkes som følge af en sådan beslutning.

[…]

4. Ved gennemførelsen af de bestemmelser, der følger af stk. 1, 2 og 3, tager medlemsstaterne det størst mulige hensyn til vejledningen i ISPS-kodens B-del.

5. Medlemsstaterne efterlever bestemmelserne i følgende punkter af ISPS-kodens B-del, som om disse var obligatoriske:

[…]«

5 Forordningens artikel 9, stk. 1, med overskriften »Gennemførelse og efterlevelseskontrol« lyder således:

»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.«

6 Under overskriften »Udvalgsprocedure« bestemmer forordningens artikel 11, stk. 1, at »Kommissionen bistås af et udvalg«.

7 I bilag I til forordning nr. 725/2004 findes ændringer i form af indsættelse af et nyt kapitel XI-2 i bilaget til SOLAS-konventionen, som ændret. I bilag II til forordningen findes teksten til ISPS-koden, som ændret.

8 Artikel 7, stk. 1, første afsnit, i Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (EFT L 184, s. 23), har følgende ordlyd:

»Hvert udvalg vedtager sin forretningsorden på forslag af formanden på grundlag af en standardforretningsorden, der offentliggøres i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.«

9 Artikel 2 med overskriften »Dagsorden« i standardforretningsorden — Rådets afgørelse 1999/468/EF (EFT 2001 C 38, s. 3, herefter »standardforretningsordenen«) bestemmer i stk. 2:

»Der skelnes i dagsordenen mellem

[…]

b) andre spørgsmål, der forelægges udvalget, det være sig til orientering eller med henblik på en udveksling af synspunkter, enten på formandens initiativ eller efter skriftlig anmodning fra et medlem af udvalget […]«

Den administrative procedure

10 Den 18. marts 2005 fremlagde Den Hellenske Republik det omtvistede forslag for IMO's maritime sikkerhedskomité. Med dette forslag opfordrede medlemsstaten sikkerhedskomitéen til at overveje at udarbejde checklister og andre hensigtsmæssige redskaber for at bistå de kontraherende stater i SOLAS-konventionen ved kontrollen af, at skibe og havnefaciliteter er i overensstemmelse med kravene i kapitel XI-2 i bilaget til denne konvention samt med kravene i ISPS-koden.

11 Da Kommissionen var af den opfattelse, at Den Hellenske Republik derved havde forelagt en international organisation en national holdning på et område, der henhører under Fællesskabets eksterne enekompetence, fremsendte den den 10. maj 2005 en åbningsskrivelse, som medlemsstaten besvarede den 7. juli 2005.

12 Da Kommissionen ikke fandt dette svar tilfredsstillende, fremsatte den den 13. december 2005 en begrundet udtalelse, som Den Hellenske Republik besvarede den 21. februar 2006.

13 Da Kommissionen heller ikke var tilfreds med svaret på den begrundede udtalelse, besluttede den at anlægge denne sag.

Om søgsmålet

14 Kommissionen har gjort gældende, at siden vedtagelsen af den forordning, hvorved såvel kapitel XI-2 i bilaget til SOLAS-konventionen som ISPS-koden blev integreret i fællesskabsretten, råder Fællesskabet over 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 enekompetence til at sikre den korrekte anvendelse af de relevante bestemmelser på fællesskabsplan og til, med de øvrige kontraherende stater i IMO, at drøfte den korrekte gennemførelse eller videreudvikling af disse bestemmelser i overensstemmelse med de to ovennævnte retsakter. Medlemsstaterne har herefter ikke længere kompetence til at fremsætte nationale holdninger for IMO på de områder, der henhører under Fællesskabets enekompetence, medmindre sidstnævnte har givet udtrykkelig bemyndigelse hertil.

15 Herved bemærkes indledningsvis, at indførelsen af en fælles politik på transportområdet er særligt nævnt i artikel 3, stk. 1, litra f), EF som et af de formål, Fællesskabet skal forfølge (jf. ligeledes dom af 31.3.1971, sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, den såkaldte »AETR-dom«, Sml. 1971 s. 41, org.ref.: Rec. s. 263, præmis 20).

16 Det fremgår desuden af artikel 10 EF, at medlemsstaterne dels skal træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af EF-traktaten, eller af retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner, dels skal afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af traktatens målsætning i fare (AETR-dommen, præmis 21).

17 En samlet fortolkning af disse bestemmelser indebærer, at 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 (AETR-dommen, præmis 22).

18 Det er ubestridt, at bestemmelserne i forordningen, der har hjemmel i artikel 80, stk. 2, EF — hvilken bestemmelse i andet afsnit henviser til artikel 71 EF — udgør fælles regler, der er vedtaget for at gennemføre traktatens mål.

19 Det skal således efterprøves, om Den Hellenske Republik ved at fremlægge det omtvistede forslag for IMO's maritime sikkerhedskomité — hvorved bemærkes, at medlemsstaten ikke har bestridt, at der er tale om et nationalt forslag — kan anses for at have påtaget sig forpligtelser, der er egnede til at berøre forordningens bestemmelser.

20 Kommissionen har gjort gældende, at den retspraksis, der udspringer af AETR-dommen, finder anvendelse på uforpligtende akter, såsom det omtvistede forslag, mens Den Hellenske Republik har gjort gældende, at den ikke har påtaget sig en forpligtelse i den forstand, hvori begrebet er anvendt i den pågældende retspraksis, derved, at den har fremlagt et sådant forslag inden for rammerne af sin aktive deltagelse i en international organisation. Medlemsstaten har tilføjet, at den omstændighed, at den har fremlagt det omtvistede forslag for IMO, under alle omstændigheder ikke har ført til vedtagelse af nye regler i denne internationale organisation.

21 Ved at opfordre IMO's maritime sikkerhedskomité til at overveje at udarbejde checklister eller andre hensigtsmæssige redskaber for at bistå de kontraherende stater i SOLAS-konventionen ved kontrollen af, at skibe og havnefaciliteter er i overens-

stemmelse med kravene i kapitel XI-2 i bilaget til denne konvention samt med kravene i ISPS-koden, har Den Hellenske Republik imidlertid forelagt denne komité et forslag, der kan udløse en proces, der kan føre til, at IMO vedtager nye regler vedrørende det nævnte kapitel XI-2 og/eller den nævnte kode.

22 Vedtagelsen af sådanne nye regler ville imidlertid få konsekvenser for forordningen, da fællesskabslovgiver, således som det fremgår af såvel forordningens artikel 3 som dennes bilag I og II, principielt har besluttet at inkorporere disse to internationale instrumenter i fællesskabsretten.

23 Under disse omstændigheder har Den Hellenske Republik, idet den med det omtvistede forslag har igangsat en sådan proces, taget et initiativ, der er egnet til at berøre forordningens bestemmelser, hvilket udgør en tilsidesættelse af de forpligtelser, der følger af artikel 10 EF, artikel 71 EF og artikel 80, stk. 2, EF.

24 Denne fortolkning kan ikke afkræftes af Den Hellenske Republiks argument, hvorefter Kommissionen har tilsidesat artikel 10 EF ved at afvise at sætte det omtvistede forslag på dagsordenen for mødet den 14. marts 2005 i udvalget for sikkerhed til søs (Marsec-udvalget), der er omhandlet i forordningens artikel 11, stk. 1, og som Kommissionens repræsentant er formand for.

25 Kommissionen kunne ganske vist for at opfylde sin loyale samarbejdspligt i henhold til artikel 10 EF have forsøgt at fremsætte det pågældende forslag for udvalget for sikkerhed til søs og dermed muliggjort en drøftelse af emnet. Det fremgår nemlig af artikel 2, stk. 2, litra b), i standardforretningsordenen, at et sådant udvalg ligeledes

udgør et forum for udveksling af synspunkter mellem Kommissionen og medlemsstaterne. Kommissionen kan imidlertid ikke i kraft af formandsposten afskære en sådan meningsudveksling med den begrundelse alene, at et forslag har national karakter.

26 Kommissionens eventuelle tilsidesættelse af artikel 10 EF kan imidlertid ikke give en medlemsstat adgang til at tage initiativer, der er egnede til at berøre de fælles regler, der er vedtaget for at gennemføre traktatens mål, i strid med de forpligtelser, der påhviler medlemsstaten efter artikel 10 EF, artikel 71 EF og artikel 80, stk. 2, EF. En medlemsstat er nemlig ikke berettiget til ensidigt at træffe udlignings- eller beskyttelsesforanstaltninger for at imødegå en institutions eventuelle overtrædelse af bestemmelserne i fællesskabsretten (jf. analogt dom af 23.5.1996, sag C-5/94, Hedley Lomas, Sml. I, s. 2553, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis).

27 Til støtte for sin argumentation har Den Hellenske Republik endvidere henvist til en gentlemen's agreement, der angiveligt skulle være vedtaget af Rådet for Den Europæiske Union i 1993, og som gør det muligt for medlemsstaterne at fremsætte forslag for IMO, ikke blot kollektivt, men ligeledes individuelt, når der ikke foreligger nogen fælles holdning vedrørende det pågældende spørgsmål.

28 De dokumenter, der ligger til grund for denne angivelige gentlemen's agreement, understøtter imidlertid ikke medlemsstatens standpunkt. Som generaladvokaten har påpeget i punkt 46 i forslaget til afgørelse, fremgår det nemlig i det væsentlige af disse dokumenter, at Fællesskabets enekompetence ikke hindrer medlemsstaternes aktive deltagelse i IMO, når de synspunkter, de fremfører i dette forum, først har været genstand for en fællesskabssamordning. Det er imidlertid ubestridt, at dette ikke er tilfældet i den foreliggende sag.

29 I øvrigt kan en gentlemen's agreement — såfremt det lægges til grund, at den har den rækkevidde, som Den Hellenske Republik tillægger den — under alle omstændigheder ikke indvirke på kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og Fællesskabet, således som denne fordeling er fastlagt i traktatens bestemmelser, ved at tillade en medlemsstat, der optræder individuelt inden for rammerne af sin deltagelse i en international organisation, at påtage sig forpligtelser, der er egnede til at berøre de fælles regler, der er vedtaget for at gennemføre traktatens mål (jf. i denne retning dom af 27.9.1988, sag 204/86, Grækenland mod Rådet, Sml. s. 5323, præmis 17).

30 Den Hellenske Republiks argument om, at en forpligtelse til at afholde sig fra at deltage aktivt i IMO ikke er i Fællesskabets interesse, da det ikke er medlem af den pågældende organisation, kan heller ikke tiltrædes. Den blotte omstændighed, at Fællesskabet ikke er medlem af en international organisation, giver nemlig på ingen måde en medlemsstat, der optræder individuelt inden for rammerne af sin deltagelse i en international organisation, adgang til at påtage sig forpligtelser, der er egnede til at berøre de fælles regler, der er vedtaget for at gennemføre traktatens mål.

31 Den omstændighed, at Fællesskabet ikke er medlem af en international organisation, er desuden ikke til hinder for, at det effektivt kan udøve sin eksterne kompetence, f.eks. derved, at medlemsstaterne optræder solidarisk i Fællesskabets interesse (jf. i denne retning udtalelse 2/91 af 19.3.1993, Sml. I, s. 1061, præmis 5).

32 Den Hellenske Republik har ligeledes henvist til forordningens artikel 9, stk. 1, der efter dennes opfattelse tildeler medlemsstaterne enekompetence til at iværksætte de sikkerhedstiltag, der er foreskrevet i forordningen, og som er støttet på ændringerne af SOLAS-konventionen og ISPS-koden.

33 I denne forbindelse skal det blot konstateres, at den kompetence, som medlemsstaterne kan udlede af denne bestemmelse, ikke indebærer, at de tillægges en ekstern kompetence til at tage initiativer, der er egnede til at berøre forordningens bestemmelser.

34 Under retsmødet påberåbte Den Hellenske Republik sig desuden artikel 307, stk. 1, EF. Efter medlemsstatens opfattelse påvirkes dens forpligtelser over for IMO, og navnlig forpligtelsen til at deltage aktivt i denne internationale organisation i sin egenskab af medlem heraf, ikke af traktatens bestemmelser, eftersom medlemsstaten blev medlem af IMO, før den tiltrådte Fællesskabet.

35 Hertil bemærkes imidlertid, at artikel 307, stk. 1, EF kun finder anvendelse, såfremt der foreligger en uoverensstemmelse mellem på den ene side en forpligtelse, der følger af den internationale konvention, som Den Hellenske Republik indgik, før den tiltrådte Fællesskabet, hvorved den blev medlem af IMO, og på den anden side en forpligtelse, der følger af fællesskabsretten (jf. i denne retning dom af 4.7.2000, sag C-62/98, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 5171, præmis 46 og 47).

36 Hele Den Hellenske Republiks argumentation består for det første i at hævde, at den omstændighed, at den fremlagde det omtvistede forslag for IMO's maritime sikkerhedskomité, ikke er uforeneligt med medlemsstatens forpligtelser efter fællesskabsretten, hvilket netop udelukker muligheden for at bringe artikel 307, stk. 1, EF i anvendelse.

37 For det andet har Den Hellenske Republik ikke godtgjort, at den i henhold til retsgrundlaget for oprettelsen af IMO og/eller de retlige instrumenter, som denne

internationale organisation har udarbejdet, var forpligtet til at fremlægge det omtvistede forslag for den nævnte komité.

38 Det må følgelig 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, ved at forelægge IMO det omtvistede forslag.

Sagens omkostninger

39 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Den Hellenske Republik har tabt sagen og bør derfor i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom pålægges at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

1) **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 Hellenske Republik har forelagt Den Internationale Søfartsorganisation (IMO) et forslag (MSC 80/5/11) vedrørende kontrol af foreneligheden af skibe og havnefaciliteter med kravene i kapitel XI-2 i den internationale**

konvention om sikkerhed for menneskeliv på søen, der blev undertegnet i London den 1. november 1974, og med den internationale kode for sikring af skibe og havnefaciliteter.

2) Den Hellenske Republik betaler sagens omkostninger.

Underskrifter