YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

12 päivänä helmikuuta 2009 *

Asiassa C-45/07,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 2.2.2007,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään K. Simonsson, M. Konstantinidis, F. Hoffmeister ja I. Zervas, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Helleenien tasavalta, asiamiehinään A. Samoni-Rantou ja S. Chala,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: kreikka.

jota tukee

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään I. Rao, avustajanaan D. Anderson, QC,

väliintulijana,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. W. A. Timmermans (esittelevä tuomari) ja tuomarit J.-C. Bonichot, K. Schiemann, J. Makarczyk ja C. Toader,

julkisasiamies: Y. Bot,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 13.11.2008 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 20.11.2008 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Kreikka ei ole noudattanut EY 10 ja EY 71 artiklan eikä EY 80 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on tehnyt Kansainväliselle merenkulkujärjestölle (IMO) ehdotuksen (MSC 80/5/11, jäljempänä riidanalainen ehdotus), joka koskee sen valvontaa, että alukset ja satamarakenteet ovat ihmishengen turvallisuudesta merellä 1.11.1974 Lontoossa tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä SOLAS-yleissopimus) XI-2 lukuun ja alusten ja satamarakenteiden kansainväliseen turvasäännöstöön (jäljempänä ISPS-säännöstö) sisältyvien vaatimusten mukaiset.

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

Asiaa koskevat oikeussäännöt

3 Alusten ja satamarakenteiden turvatoimien parantamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 725/2004 (EUVL L 129, s. 6; jäljempänä asetus) 1 artiklassa, jonka otsikkona on ”Tavoitteet”, säädetään seuraavaa:

”1. Tämän asetuksen ensisijaisena tavoitteena on vahvistaa ja toteuttaa yhteisön toimenpiteet, joiden tarkoituksena on parantaa kansainvälisessä kaupassa ja kansalli-

sessa 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 [SOLAS-yleissopimusta] ja luodaan [ISPS-säännöstö], voidaan tulkita ja panna täytäntöön yhdenmukaisesti sekä valvoa niiden täytäntöönpanoa yhteisössä."

4 Asetuksen 3 artiklassa, jonka otsikkona on "Yhteiset toimenpiteet ja soveltamisala", säädetään seuraavaa:

"1. Kansainvälisen merenkulun osalta jäsenvaltioiden on 1 päivään heinäkuuta 2004 mennessä sovellettava kaikilta osin merenkulun turvatoimia tehostavia SOLAS-yleissopimuksen erityismääräyksiä sekä ISPS-säännöstön A-osaa niissä määrätyin edellytyksin ja niissä tarkoitettujen alusten, yhtiöiden ja satamarakenteiden osalta.

2. Kansallisen merenkulun osalta jäsenvaltioiden on 1 päivään heinäkuuta 2005 mennessä sovellettava merenkulun turvatoimia tehostavia SOLAS-yleissopimuksen erityismääräyksiä sekä ISPS-säännöstön A-osaa kansallisessa liikenteessä käytettäviin ja matkustaja-alusten turvallisuussäännöistä ja -määräyksistä 17 päivänä maaliskuuta 1998 annetussa neuvoston direktiivissä 98/18/EY [(EYVL L 144, s. 1), sellaisena kuin kyseinen direktiivi on viimeksi muutettuna 29.7.2003 annetulla komission direktiivillä 2003/75/EY (EUVL L 190, s. 6),] tarkoitettuihin A-luokan matkustaja-aluksiin sekä niiden yhtiöihin, sellaisina kuin ne on määritelty SOLAS-yleissopimuksen IX/1 säännössä, ja niitä palveleviin satamarakenteisiin.

3. Jäsenvaltioiden on pakollisen turvallisuusriskien arvioinnin jälkeen päätettävä, missä määrin ne 1 päivään heinäkuuta 2007 mennessä soveltavat tämän asetuksen säännöksiä muiden kuin 2 kohdassa tarkoitettujen kansallisessa liikenteessä käytettävien alusten eri luokkiin, niiden yhtiöihin ja niitä palveleviin satamarakenteisiin. Tällainen päätös ei saisi heikentää yleistä turvallisuustasoa.

– –

4. Edellä 1, 2 ja 3 kohdassa edellytettyjä säännöksiä täytäntöön pannessaan jäsenvaltioiden on otettava täysimääräisesti huomioon ISPS-säännöstön B-osaan sisältyvät suositukset.

5. Jäsenvaltioiden on noudatettava ISPS-säännöstön B-osan seuraavien kohtien määräyksiä niin kuin ne olisivat pakottavia:

– –”

5 Asetuksen 9 artiklan, jonka otsikkona on ”Täytäntöönpano ja vaatimustenmukaisuuden valvonta”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on huolehdittava hallinto- ja valvontatehtävistä, joita merenkulun turvatoimia tehostavien SOLAS-yleissopimuksen erityismääräysten ja ISPS-sään-

nöstön vaatimukset edellyttävät. Niiden on varmistettava, että kaikki tarvittavat voimavarat osoitetaan ja annetaan tosiasiallisesti käyttöön tämän asetuksen säännösten täytäntöönpanemiseksi."

6 Otsikolla "Komiteamenettely" varustetun 11 artiklan 1 kohdassa säädetään, että "komissiota avustaa komitea".

7 Asetuksen liitteessä I on niiden muutosten teksti, joilla lisätään SOLAS-yleissopimuksen, sellaisena kuin se on muutettuna, liitteeseen uusi luku XI-2. Tämän saman asetuksen liitteessä II on ISPS-säännöstön, sellaisena kuin se on muutettuna, teksti.

8 Menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28.6.1999 tehdyn neuvoston päätöksen 1999/468/EY (EYVL L 184, s. 23) 7 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

"Kukin komitea vahvistaa työjärjestyksensä puheenjohtajansa ehdotuksesta Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä julkaistavan työjärjestyksen mallin pohjalta."

9 Neuvoston päätöksessä 1999/468/EY (EYVL 2001, C 38, s. 3) olevan työjärjestyksen mallin 2 artiklan, jonka otsikkona on "Esityslista", 2 kohdassa esitetään seuraavaa:

"Kokouksen esityslistassa erotetaan toisistaan:

– –

b) muut komitealle tiedoksi tai keskustelua varten joko puheenjohtajan aloitteesta tai komitean jäsenen kirjallisesta pyynnöstä – – toimitetut kysymykset.”

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

10 Kreikka teki 18.3.2005 IMO:n meriturvallisuuskomitealle riidanalaisen ehdotuksen. Ehdotuksessa tämä jäsenvaltio kehotti kyseistä komiteaa tutkimaan tarkistuslistojen (”check lists”) tai muiden sellaisten välineiden käyttöönottamista, jotka ovat avuksi SOLAS-yleissopimuksen sopimusvaltioille niiden valvoessa, ovatko alukset ja satamarakenteet kyseisen yleissopimuksen liitteessä olevaan XI-2 lukuun ja ISPS-säännöstöön sisältyvien vaatimusten mukaiset.

11 Koska komissio katsoi Kreikan täten esittäneen kansainvälisessä järjestössä kansallisen kannan alalla, joka kuuluu Euroopan yhteisön yksinomaiseen ulkoiseen toimivaltaan, komissio lähetti tälle jäsenvaltiolle 10.5.2005 virallisen huomautuksen, johon kyseinen jäsenvaltio vastasi 7.7.2005.

12 Koska kyseinen vastaus ei tyydyttänyt komissiota, se lähetti 13.12.2005 perustellun lausunnon, johon Kreikka vastasi 21.2.2006.

13 Koska Kreikan tähän perusteltuun lausuntoon antama vastaus ei tyydyttänyt komissiota, se päätti nostaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Kanne

14 Komissio esittää, että asetuksen, jolla sisällytetään yhteisön oikeuteen sekä SOLAS-yleissopimuksen liitteessä oleva XI-2 luku että ISPS-säännöstö, antamisen jälkeen yhteisöllä on yksinomainen toimivalta ottaa vastuulleen kansainvälisiä velvoitteita kyseisen asetuksen kattamalla alalla. Tästä seuraa sen mukaan, että yksin yhteisöllä on toimivalta varmistaa yhteisön tasolla asiaa koskevien normien moitteeton soveltaminen ja keskustella muiden IMO:n sopimuspuolina olevien valtioiden kanssa niiden asianmukaisesta täytäntöönpanosta tai edelleen kehittämisestä kahden edellä mainitun toimen mukaisesti. Komission mukaan jäsenvaltioilla ei näin ollen enää ole toimivaltaa esittää kansallisia kantoja IMO:lle asioissa, jotka kuuluvat yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, jollei yhteisö ole niitä nimenomaisesti siihen valtuuttanut.

15 Tältä osin on todettava ensinnäkin, että yhteisen liikennepolitiikan toteuttaminen on erityisesti mainittu yhtenä yhteisön tavoitteena EY 3 artiklan 1 kohdan f alakohdassa (ks. myös asia 22/70, komissio v. neuvosto, tuomio 31.3.1971, Kok., s. 263, Kok. Ep. I, s. 553, 20 kohta, ns. AETR-tapaus).

16 EY 10 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on yhtäältä toteutettava kaikki toimenpiteet, jotka ovat aiheellisia EY:n perustamissopimuksesta tai toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi, ja toisaalta niiden on pidättäydyttävä kaikista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamisen (em. AETR-tapaus, tuomion 21 kohta).

17 Näistä määräyksistä yhdessä aiheutuu, että silloin kun yhteisön sääntöjä annetaan perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamista varten, jäsenvaltiot eivät voi yhteisten toimielinten ulkopuolella tehdä sitoumuksia, jotka voivat vaikuttaa kyseisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta (em. AETR-tapaus, tuomion 22 kohta).

18 On selvää, että asetuksen, jonka oikeudellisena perustana on EY 80 artiklan 2 kohta eli määräys, jonka toisessa alakohdassa viitataan EY 71 artiklaan, säännökset ovat perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamista varten annettuja yhteisön sääntöjä.

19 On siis tutkittava, voidaanko Kreikan katsoa tehneen sitoumuksia, jotka voivat vaikuttaa asetuksen säännöksiin, kun se teki IMO:n meriturvallisuuskomitealle riidanalaisen ehdotuksen, jonka se ei kiistä muodostavan kansallista ehdotusta.

20 Komissio korostaa, että edellä mainitussa AETR-tapauksessa annettuun tuomioon perustuvaa oikeuskäytäntöä sovelletaan toimiin, jotka eivät ole sitovia, kuten riidanalaiseen ehdotukseen, kun taas Kreikka esittää, että kun se teki tällaisen ehdotuksen osallistuessaan aktiivisesti kansainväliseen järjestöön, se ei tehnyt sitoumusta tässä oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla. Kyseinen jäsenvaltio lisää, että joka tapauksessa se, että se on tehnyt riidanalaisen ehdotuksen IMO:lle, ei ole johtanut uusien sääntöjen antamiseen tässä kansainvälisessä järjestössä.

21 Kuten julkisasiamies on esittänyt ratkaisuehdotuksensa 36 kohdassa, on kuitenkin niin, että koska Kreikka kehotti IMO:n meriturvallisuuskomiteaa tutkimaan tarkistuslistojen (”checks lists”) tai muiden sellaisten välineiden käyttöönottamista, jotka ovat avuksi SOLAS-yleissopimuksen sopimusvaltioille niiden valvoessa, ovatko alukset ja

satamarakenteet kyseisen yleissopimuksen liitteessä olevaan XI-2 lukuun ja ISPS-säännöstöön sisältyvien vaatimusten mukaiset, se teki kyseiselle komitealle ehdotuksen, joka on omiaan aloittamaan prosessin, joka voi johtaa siihen, että IMO hyväksyy uusia lukua XI-2 ja/tai tätä säännöstöä koskevia sääntöjä.

22 Tällaisten uusien sääntöjen hyväksymisellä olisi vaikutusta asetukseen, sillä yhteisöjen lainsäätäjä on päättänyt, kuten sekä asetuksen 3 artiklasta että asetuksen liitteistä I ja II ilmenee, sisällyttää nämä kaksi kansainvälistä instrumenttia olennaisilta osin yhteisön oikeuteen.

23 Näin ollen on todettava, että koska Kreikka riidanalaisella ehdotuksellaan on tällaisen prosessin alullepanija, se on tehnyt aloitteen, joka voi vaikuttaa asetuksen säännöksiin, mikä merkitsee EY 10 ja EY 71 artiklaan sekä EY 80 artiklan 2 kohtaan perustuvien velvoitteiden noudattamatta jättämistä.

24 Tätä tulkintaa ei voi horjuttaa Kreikan väite, jonka mukaan komissio oli rikkonut EY 10 artiklaa kieltäytyessään sisällyttämästä riidanalaista ehdotusta merenkulun turvatoimien sääntelykomitean (Marsec-komitea), josta säädetään asetuksen 11 artiklan 1 kohdassa ja jonka puheenjohtajana toimii komission edustaja, esityslistalle.

25 Komissio tosin olisi voinut yrittää esittää kyseisen ehdotuksen merenkulun turvatoimien sääntelykomitealle ja mahdollistaa keskustelun tästä aiheesta täyttääkseen EY 10 artiklan mukaisen lojaalin yhteistyön velvoitteensa. Työjärjestyksen mallin 2 artiklan 2 kohdan b alakohdasta nimittäin ilmenee, että tällainen komitea on myös paikka, jossa komissio ja jäsenvaltiot voivat keskustella. Huolehtiessaan kyseisen

komitean puheenjohtajuudesta komissio ei kuitenkaan saa pelkästään sillä perusteella, että ehdotus on luonteeltaan kansallinen, estää tällaista keskustelua.

26 Se, että komissio mahdollisesti rikkoo EY 10 artiklaa, ei kuitenkaan oikeuta jäsenvaltiota tekemään aloitteita, jotka voivat vaikuttaa perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamista varten annettuihin yhteisön sääntöihin ja joita tehdessään jäsenvaltio rikkoo velvoitteitaan, jotka nyt esillä olevan oikeusriidan kaltaisessa asiassa perustuvat EY 10 ja EY 71 artiklaan sekä EY 80 artiklan 2 kohtaan. Jäsenvaltio ei nimittäin voi yksipuolisesti ryhtyä korjaustoimenpiteisiin tai puolustustoimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on estää se, että jokin toimielin mahdollisesti rikkoo yhteisön oikeuden sääntöjä (ks. asia C-5/94, Hedley Lomas, tuomio 23.5.1996, Kok., s. I-2553, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

27 Perustelujensa tueksi Kreikka vetoaa myös herrasmiessopimukseen, jonka Euroopan unionin neuvosto hyväksyi sen mukaan vuonna 1993 ja jonka nojalla jäsenvaltioiden on mahdollista esittää ehdotuksia IMO:lle ei ainoastaan yhdessä vaan myös yksin silloin, kun mitään yhteistä kantaa ei ole etukäteen määritelty.

28 Asiakirjat, jotka muodostavat tämän herrasmiessopimukseksi väitetyn sopimuksen, eivät kuitenkaan tue kyseisen jäsenvaltion väitettä. Kuten julkisasiamies on esittänyt ratkaisuehdotuksensa 46 kohdassa, näistä asiakirjoista ilmenee lähinnä, että yhteisön yksinomainen toimivalta ei estä jäsenvaltioiden aktiivista osallistumista IMO:ssa silloin, kun viimeksi mainittujen kannanotot tässä kansainvälisessä järjestössä on koordinoitu etukäteen yhteisön tasolla. On selvää, että nyt esillä olevassa tapauksessa tällaista koordinointia ei ole tehty.

29 Sitä paitsi on todettava, että herrasmiessopimus, mikäli sillä katsottaisiin olevan se merkitys, jonka Kreikka katsoo sillä olevan, ei missään tapauksessa voisi vaikuttaa jäsenvaltioiden ja yhteisön väliseen toimivallan jakoon, sellaisena kuin se ilmenee perustamissopimuksen määräyksistä, siten, että tämän herrasmiessopimuksen nojalla jäsenvaltio, joka toimii yksin osallistuessaan kansainväliseen järjestöön, voisi tehdä sitoumuksia, jotka voivat vaikuttaa perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamista varten annettuihin yhteisön sääntöihin (ks. vastaavasti asia 204/86, Kreikka v. neuvosto, tuomio 27.9.1988, Kok., s. 5323, Kok. Ep. IX, s. 689, 17 kohta).

30 Ei myöskään voida hyväksyä Kreikan väitettä siitä, että koska yhteisö ei ole IMO:n jäsen, velvollisuudella pidättäytyä osallistumasta aktiivisesti tähän järjestöön ei varmisteta yhteisön edun turvaamista. Pelkästään sen seikan perusteella, että yhteisö ei ole jonkin kansainvälisen järjestön jäsen, jäsenvaltio ei mitenkään voi, kun se toimii yksin osallistuessaan kansainväliseen järjestöön, tehdä sitoumuksia, jotka voivat vaikuttaa perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamista varten annettuihin yhteisön sääntöihin.

31 Sitä paitsi se, että yhteisö ei ole jonkin kansainvälisen järjestön jäsen, ei estä sitä, että yhteisön ulkoista toimivaltaa voitaisiin tosiasiallisesti käyttää erityisesti yhteisön edun mukaisesti yhdessä toimivien jäsenvaltioiden välityksellä (ks. vastaavasti lausunto 2/91, 19.3.1993, Kok., s. I-1061, Kok. Ep. XIV, s. I-71, 5 kohta).

32 Kreikka viittaa myös asetuksen 9 artiklan 1 kohtaan, jonka nojalla jäsenvaltioilla sen mukaan on yksinomainen vastuu kyseisellä asetuksella säädettyjen ja SOLAS-yleissopimuksen ja ISPS-säännöstön muutoksiin perustuvien turvallisuusvaatimusten täytäntöönpanosta.

33 Tältä osin riittää, kun todetaan, että jäsenvaltioiden tähän säännökseen perustuva toimivalta ei merkitse, että näillä viimeksi mainituilla olisi ulkoinen toimivalta tehdä aloitteita, jotka voivat vaikuttaa asetuksen säännöksiin.

34 Istunnossa Kreikka vetosi lisäksi EY 307 artiklan 1 kohtaan. Kreikan mukaan on niin, että koska siitä tuli IMO:n jäsen ennen kuin se liittyi yhteisöön, perustamissopimuksen määräykset eivät vaikuta sillä IMO:hon nähden oleviin velvoitteisiin ja erityisesti sen velvoitteeseen osallistua aktiivisesti tähän kansainväliseen järjestöön sen jäsenenä.

35 On kuitenkin korostettava, että EY 307 artiklan 1 kohtaa voidaan soveltaa vain, jos kansainväliseen sopimukseen, jonka Kreikka on tehnyt ennen liittymistään yhteisöön ja jolla tästä valtiosta on tullut IMO:n jäsen, perustuvan velvoitteen ja yhteisön oikeuteen perustuvan velvoitteen välillä on ristiriita (ks. vastaavasti asia C-62/98, komissio v. Portugal, tuomio 4.7.2000, Kok., s. I-5171, 46 ja 47 kohta).

36 Ensinnäkin on todettava, että Kreikan kaikilla perusteluilla pyritään väittämään, että riidanalaisen ehdotuksen tekeminen IMO:n meriturvallisuuskomitealle ei ole ristiriidassa tämän jäsenvaltion yhteisön oikeuteen perustuvien velvoitteiden kanssa, mikä nimenomaan poistaa mahdollisuuden turvautua EY 307 artiklan 1 kohtaan.

37 Toiseksi Kreikka ei osoita, että IMO:n perustamisasiakirjojen ja/tai tämän kansainvälisen järjestön laatimien oikeudellisten instrumenttien nojalla sen olisi pitänyt tehdä riidanalainen ehdotus kyseiselle komitealle.

38 Niinpä on todettava, että Kreikka ei ole noudattanut EY 10 ja EY 71 artiklan eikä EY 80 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on tehnyt IMO:lle riidanalaisen ehdotuksen.

Oikeudenkäyntikulut

39 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Kreikan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Kreikka on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Helleenien tasavalta ei ole noudattanut EY 10 ja EY 71 artiklan eikä EY 80 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on tehnyt Kansainväliselle merenkulkujärjestölle (IMO) ehdotuksen (MSC 80/5/11), joka koskee sen valvontaa, että alukset ja satamarakenteet ovat ihmishengen

turvallisuudesta merellä 1.11.1974 Lontoossa tehdyn yleissopimuksen XI-2 lukuun ja alusten ja satamarakenteiden kansainväliseen turvasäännöstöön sisältyvien vaatimusten mukaiset.

2) Helleenien tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset