EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

12. veebruar 2009 *

Kohtuasjas C-45/07,

mille ese on EÜ artikli 226 alusel 2. veebruaril 2007 esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi,

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: K. Simonsson, M. Konstantinidis, F. Hoffmeister ja I. Zervas, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luksemburgis,

hageja,

versus

Kreeka Vabariik, esindajad: A. Samoni-Rantou ja S. Chala,

kostja,

* Kohtumenetluse keel: kreeka.

keda toetab:

Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik, esindaja: I. Rao, keda abistas D. Anderson, *QC*,

menetlusse astuja,

EUROOPA KOHUS (teine koda)

koosseisus: koja esimees C. W. A. Timmermans (ettekandja), kohtunikud J.-C. Bonichot, K. Schiemann, J. Makarczyk ja C. Toader,

kohtujurist: Y. Bot,
kohtusekretär: vanemametnik M. Ferreira,

arvestades kirjalikus menetluses ja 13. novembri 2008. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 20. novembri 2008. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Euroopa Ühenduste Komisjon palub oma hagiavalduses Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Kreeka Vabariik esitas Rahvusvahelisele Mereorganisatsioonile (IMO) ettepaneku (MSC 80/5/11; edaspidi „vaidlusalune ettepanek") laevade ja sadamarajatiste rahvusvahelise konventsiooni inimelude ohutusest merel, mis sõlmiti Londonis 1. novembril 1974 (edaspidi „SOLAS-konventsioon"), XI-2 peatüki ja rahvusvahelise laevade ja sadamarajatiste turvalisuse koodeksi (edaspidi „ISPS-koodeks") nõuetele vastavuse kontrolli kohta, rikkus ta EÜ artiklitest 10 ja 71 ning EÜ artikli 80 lõikest 2 tulenevaid kohustusi.

2 Euroopa Kohtu presidendi 2. augusti 2007. aasta määrusega lubati Kreeka Vabariigi nõuete toetuseks menetlusse astuda Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigil.

Õiguslik raamistik

3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta määruse (EÜ) nr 725/2004 laevade ja sadamarajatiste turvalisuse tugevdamise kohta (ELT L 129, lk 6; ELT eriväljaanne 07/08, lk 74; edaspidi „määrus") artiklis 1 „Eesmärgid" on sätestatud:

„1. Käesoleva määruse peamine eesmärk on kehtestada ja rakendada ühenduse meetmeid, mille abil tõhustatakse rahvusvahelises kaubanduses ja riigisisestel

laevasõitudel kasutatavate laevade ja asjaomaste sadamarajatiste turvalisust, pidades silmas tahtliku õigusvastase tegevuse ohte.

2. Samuti pannakse määrusega alus 12. detsembri 2002. aasta IMO diplomaatilisel konverentsil (mille käigus muudeti [SOLAS-konventsiooni] ja kehtestati [ISPS-koodeks]) vastuvõetud meresõiduturvalisuse tugevdamise erimeetmete harmoneeritud tõlgendamiseks, rakendamiseks ja ühendusepoolseks järelevalveks".

4 Määruse artikkel 3 „Ühismeetmed ja rakendusala" näeb ette:

„1. Rahvusvahelise meresõidu osas kohaldavad liikmesriigid 1. juuliks 2004 täielikult SOLAS-konventsiooni meresõiduturvalisuse tugevdamise erimeetmeid ja ISPS-koodeksi A osa kõnealustes dokumentides osutatud laevade, ühingute ja sadamarajatiste suhtes vastavalt kõnealustes dokumentides osutatud tingimustele.

2. Riigisisese meresõidu osas kohaldavad liikmesriigid 1. juuliks 2005 SOLAS-konventsiooni meresõiduturvalisuse tugevdamise erimeetmeid ja ISPS-koodeksi A osa riigisiseseid teenuseid osutavate A-klassi reisilaevade suhtes nõukogu 17. märtsi 1998. aasta direktiivi 98/18/EÜ (reisilaevade ohutuseeskirjade ja -normide kohta [EÜT L 144, lk 1; ELT eriväljaanne 07/04, lk 40; viimati muudetud komisjoni 29. juuli 2003. aasta direktiiviga 2003/75/EÜ (ELT L 190, lk 6; ELT eriväljaanne 07/07, lk 351)]) artikli 4 tähenduses, SOLAS-konventsiooni reeglis nr IX-1 määratletud, kõnealuste laevade ühingute suhtes ja neid teenindavate sadamarajatiste suhtes.

3. Pärast kohustuslikku turvariski hindamist otsustavad liikmesriigid, millisel määral nad kohaldavad 1. juuliks 2007 käesoleva määruse sätteid eri kategooriasse kuuluvate, riigisiseseid teenuseid osutavate ja lõikes 2 osutamata laevade, nende ühingute ja neid teenindavate sadamarajatiste suhtes. Sellise otsusega ei tohiks ohtu seada üldist turvalisuse taset.

[…]

4. Lõigete 1, 2 ja 3 kohaselt nõutavate sätete rakendamisel võtavad liikmesriigid täielikult arvesse ISPS-koodeksi B osas esitatud suuniseid.

5. Liikmesriigid järgivad järgmisi ISPS-koodeksi B osa lõikeid, käsitades neid kohustuslikena:

[…]”.

5 Määruse artikli 9 „Rakendamine ja vastavuskontroll” lõige 1 sätestab:

„Liikmesriigid täidavad SOLAS-konventsiooni meresõiduturvalisuse tugevdamise erimeetmete ja ISPS-koodeksi kohaselt nõutavaid haldus- ja kontrolliülesandeid.

Nad tagavad, et käesoleva määruse rakendamiseks eraldatakse ja tagatakse efektiivselt kõik vajalikud vahendid.”

6 Määruse artikli 11 „Komiteemenetlus” lõige 1 sätestab, et „[k]omisjoni abistab komitee”.

7 Määruse I lisas on esitatud muudatused, millega lisatakse SOLAS-konventsiooni muudetud redaktsiooni lisasse uus XI-2 peatükk. Nimetatud määruse II lisas on esitatud ISPS-koodeksi muudetud versioon.

8 Nõukogu 28. juuni 1999. aasta otsuse 1999/468/EÜ, millega kehtestatakse komisjoni rakendusvolituste kasutamise menetlused, artikli 7 lõike 1 esimese lõigu alusel (EÜT L 184, lk 23; ELT eriväljaanne 01/03, lk 124):

„Iga komitee võtab eesistuja ettepanekul vastu oma töökorra, mille aluseks on töökorra standardeeskirjad ning mis avaldatakse Euroopa Ühenduste Teatajas.”

9 Töökorra standardeeskirjade – nõukogu otsus 1999/468/EÜ (EÜT 2001, C 38, lk 3; ELT eriväljaanne 01/03, lk 124; edaspidi „töökorra standardeeskirjad”) – artikli 2 „Päevakord” lõige 2 näeb ette, et:

„Päevakorras tehakse vahet järgmiste punktide vahel:

[…]

b) muud komiteele esitatavad küsimused teabe saamiseks või arvamuste vahetamiseks kas esimehe algatusel või komitee liikme kirjalikul taotlusel […]".

Kohtueelne menetlus

10 18. märtsil 2005 esitas Kreeka Vabariik IMO meresõiduohutuse komiteele vaidlusaluse ettepaneku. Nimetatud ettepanekuga palus Kreeka Vabariik eespool nimetatud komiteel kaaluda kontrollide nimekirjade (*check lists*) ja muude instrumentide, mis näisid talle kohased, kehtestamist, selleks et abistada SOLAS-konventsiooni osalisriike kontrollimisel, kas laevad ja sadamarajatised vastavad nimetatud konventsiooni lisa XI-2 peatüki ja ISPS-koodeksi nõuetele.

11 Leides, et Kreeka Vabariigi poolt rahvusvahelisele organisatsioonile esitatud siseriiklik ettepanek tungis ühenduse ainuvälispädevusse kuuluvasse valdkonda, saatis komisjon 10. mail 2005 nimetatud liikmesriigile märgukirja, millele viimane vastas 7. juulil 2005.

12 Kuna komisjon ei jäänud selle vastusega rahule, esitas ta 13. detsembril 2005 põhjendatud arvamuse, millele Kreeka Vabariik vastas 21. veebruaril 2006.

13 Kuna komisjon ei nõustunud siiski Kreeka Vabariigi esitatud argumentidega, otsustas ta esitada käesoleva hagi.

Hagi

14 Komisjon väidab, et alates määruse vastuvõtmisest, mis integreerib ühenduse õigusesse nii SOLAS-konventsiooni XI-2 peatüki kui ka ISPS-koodeksi, on ühendus ainupädev võtma nimetatud määrusega hõlmatud valdkonnas rahvusvahelisi kohustusi. Sellest tulenevalt on ühendus ainupädev tagama seda valdkonda reguleerivate normide nõuetekohase rakendamise ühenduse tasandil ja arutama teiste IMO osalisriikidega nende normide korrektse rakendamise või edasise arengu üle vastavalt eespool nimetatud kahele aktile. Liikmesriigid ei ole seega enam pädevad – välja arvatud juhul, kui ühendus on neid selleks sõnaselgelt volitanud – esitama IMO-le siseriiklikke seisukohti ühenduse ainupädevusse kuuluvates küsimustes.

15 Sellega seoses tuleb märkida, et esiteks on EÜ artikli 3 lõike 1 punkti f kohaselt ühine transpordipoliitika ühenduse eesmärkide seas eraldi märgitud (vt ka 31. märtsi 1971. aasta otsus kohtuasjas 22/71: komisjon *vs.* nõukogu, nn AETR kohtuotsus, EKL 1971, lk 263, punkt 20).

16 Teiseks peavad liikmesriigid EÜ artikli 10 kohaselt ühelt poolt võtma kõik vajalikud meetmed, et tagada nende kohustuste täitmine, mis tulenevad EÜ asutamislepingust või ühenduse institutsioonide poolt vastu võetud meetmetest, ning teiselt poolt hoiduma kõigist meetmetest, mis võiksid kahjustada asutamislepingu eesmärkide saavutamist (eespool viidatud kohtuotsus AETR, punkt 21).

17 Selliste sätete ühtlustamine näitab, et niipea kui asutamislepingu eesmärkide saavutamiseks on kehtestatud ühenduse eeskirjad, ei või liikmesriigid väljaspool ühiseid institutsioone võtta kohustusi, mis võiksid neid eeskirju riivata või muuta nende ulatust (eespool viidatud kohtuotsus AETR, punkt 22).

18 On kindel, et määruse sätted, mille õiguslik alus on EÜ artikli 80 lõige 2 – säte, mille teises lõigus viidatakse EÜ artikli 71 teisele lõigule –, kujutavad endast asutamislepingu eesmärkide saavutamiseks kehtestatud ühenduse eeskirju.

19 Seega on vaja uurida, kas IMO meresõiduohutuse komiteele vaidlusaluse ettepaneku esitamist, mille käsitlemist siseriikliku ettepanekuna Kreeka Vabariik ei vaidlusta, saab käsitleda kui selle liikmesriigi poolset kohustuse võtmist, mis võib riivata määruse sätteid.

20 Komisjon väidab, et eespool viidatud kohtuotsusest AETR tulenev kohtupraktika kuulub kohaldamisele mittesiduvate aktide korral nagu vaidlusalune ettepanek, samas kui Kreeka Vabariik väidab, et sellise ettepaneku esitamine rahvusvahelises organisatsioonis selle liikmena aktiivse osalemise raames ei tähenda nimetatud kohtupraktika mõttes kohustuse võtmist. Asjaomane liikmesriik lisab, et igal juhul ei viinud vaidlusaluse ettepaneku IMO-le esitamine selleni, et kõnealune rahvusvaheline organisatsioon oleks vastu võtnud uued normid.

21 Nagu nentis kohtujurist oma ettepaneku punktis 36: kuna Kreeka Vabariik palus IMO meresõiduohutuse komiteel kaaluda kontrollide nimekirjade (*check lists*) ja muude kohaste instrumentide kehtestamist, selleks et abistada SOLAS-konventsiooni osalisriike kontrollimisel, kas laevad ja sadamarajatised vastavad nimetatud konvent-

siooni XI-2 peatüki ja ISPS-koodeksi nõuetele, esitas Kreeka Vabariik eespool nimetatud komiteele ettepaneku, mis oma olemuselt võib algatada menetluse, mis võib viia selleni, et IMO võtab vastu uued normid SOLAS-konventsiooni XI-2 peatüki ja/või ISPS-koodeksi kohta.

22 Selliste uute normide vastuvõtmisel oleks aga mõju nimetatud määrusele, kuna – nagu ilmneb nimetatud määruse artiklist 3 ning I ja II lisast – ühenduse seadusandja otsustas need kaks rahvusvahelist õigusakti sisuliselt inkorporeerida ühenduse õigusesse.

23 Kuna Kreeka Vabariik põhjustas vaidlusaluse ettepaneku esitamisega sellise menetluse, tegi ta neil asjaoludel algatuse, mis võib riivata nimetatud määruse sätteid, ning järelikult on ta rikkunud EÜ artiklitest 10 ja 71 ning EÜ artikli 80 lõikest 2 tulenevaid kohustusi.

24 Sellist tõlgendust ei sea kahtluse alla Kreeka Vabariigi argument, mille järgi komisjon, kes tegutseb oma esindaja kaudu, kes on määruse artikli 11 lõikes 1 sätestatud meresõiduturvalisuse regulatiivkomitee (MARSEC-i komitee) esimees, rikkus EÜ artiklit 10, kuna ta ei lisanud vaidlusalust ettepanekut 14. märtsi 2005. aasta MARSEC-i komitee kohtumise päevakorda.

25 On tõsi, et komisjon oleks EÜ artiklist 10 tuleneva lojaalse koostöö kohustuse täitmiseks võinud proovida nimetatud ettepanekut esitada meresõiduturvalisuse regulatiivkomiteele ja lubada selleteemalist arutelu. Töökorra standardeeskirjade artikli 2 lõike 2 punktist b ilmneb, et nimetatud komitee võimaldab komisjoni ja

liikmesriikide vahelist arvamustevahetust. Komisjon ei või kõnealuse komitee esimehe määrajana teha sellist arvamustevahetust võimatuks üksnes põhjusel, et ettepanek on siseriiklik.

26 Ükski komisjoni poolt toime pandud EÜ artikli 10 rikkumine ei õigusta siiski liikmesriigipoolset sellise algatuse tegemist, mis võib riivata asutamislepingu eesmärkide saavutamiseks kehtestatud ühenduse eeskirju ning mis rikub – nagu käesoleva vaidluse puhul – selle riigi EÜ artiklitest 10 ja 71 ning EÜ artikli 80 lõikest 2 tulenevaid kohustusi. Liikmesriik ei või mingil juhul võtta ühepoolseid parandus- või kaitsemeetmeid, mille eesmärk on institutsioonipoolset ühenduse õigusnormide rikkumist ära hoida (vt analoogia alusel 23. mai 1996. aasta otsus kohtuasjas C-5/94: Hedley Lomas, EKL 1996, lk I-2553, punkt 20 ja viidatud kohtupraktika).

27 Oma argumentide põhjendamiseks tugineb Kreeka Vabariik 1993. aastal Euroopa Liidu Nõukogu poolt vastu võetud džentelmenide kokkuleppele, mis lubab liikmesriikidel esitada IMO-le ettepanekuid mitte ainult kollektiivselt, vaid ka individuaalselt juhul, kui nimetatud küsimuses ei ole eelnevalt määratletud ühist seisukohta.

28 Dokumendid, mis kujutavad endast väidetavat džentelmenide kokkulepet, ei kinnita asjaomase liikmesriigi seisukohta. Nagu väitis kohtujurist oma ettepaneku punktis 46, tuleneb nimetatud dokumentidest, et ühenduse ainupädevus ei piira liikmesriike aktiivselt osalemast IMO-s eeldusel, et nende riikide poolt selles rahvusvahelises organisatsioonis vastu võetud seisukohad on eelnevalt ühenduse tasandil kooskõlastatud. On aga kindel, et käesolevas asjas ei ole toimunud sellist kooskõlastamist.

29 Pealegi ei saa džentelmenide kokkulepe – isegi kui eeldada, et sellel on niisugune ulatus, nagu Kreeka Vabariik sellele omistab – igal juhul mõjutada pädevuste jaotamist ühenduse ja liikmesriikide vahel sellisena, nagu see tuleneb asutamislepingu sätetest, võimaldades liikmesriikidel rahvusvahelises organisatsioonis selle liikmena osalemise raames võtta individuaalselt kohustusi, mis võiksid riivata asutamislepingu eesmärkide saavutamiseks kehtestatud ühenduse eeskirju (vt selle kohta 27. septembri 1988. aasta otsus kohtuasjas 204/86: Kreeka *vs.* nõukogu, EKL 1988, lk 5323, punkt 17).

30 Samas ei saa nõustuda Kreeka Vabariigi argumendiga, mille kohaselt ei taga kohustus hoiduda aktiivsest osalemisest nimetatud organisatsioonis ühenduse huvisid, kuna ühendus ei ole IMO liige. Ainuüksi asjaolu, et ühendus ei ole rahvusvahelise organisatsiooni liige, ei anna liikmesriigile mingit õigust rahvusvahelises organisatsioonis selle liikmena osalemise raames võtta individuaalselt kohustusi, mis võiksid riivata asutamislepingu eesmärkide saavutamiseks kehtestatud ühenduse eeskirju.

31 Pealegi ei takista see, et ühendus ei ole rahvusvahelise organisasiooni liige, teda tegelikult teostamast oma välispädevust liikmesriikide vahendusel, kes tegutsevad solidaarselt ühenduse huvides (vt selle kohta 19. märtsi 1993. aasta arvamus 2/91, EKL 1993, lk I-1061, punkt 5).

32 Kreeka Vabariik viitab ka määruse artikli 9 lõikele 1, mis annab tema meelest liikmesriikidele ainupädevuse rakendada nimetatud määruses sätestatud turvalisuse tagamise nõudeid, mis põhinevad SOLAS-konventsiooni ja ISPS-koodeksi muudatustel.

33 Sellega seoses piisab, kui nentida, et liikmesriikide pädevus, mis tuleneb nimetatud sättest, ei tähenda, et neil on välispädevus teha algatusi, mis võiksid riivata nimetatud määruse sätteid.

34 Lisaks juhtis Kreeka Vabariik kohtuistungil tähelepanu EÜ artikli 307 lõikele 1. Kreeka Vabariigi arvates ei mõjuta asutamislepingu sätted tema kui IMO liikme kohustusi IMO ees, eriti tema aktiivse osalemise kohustust selles rahvusvahelises organisatsioonis, kuna ta sai IMO liikmeks enne, kui ta liitus ühendusega.

35 Tuleb siiski märkida, et EÜ artikli 307 lõige 1 kuuluks kohaldamisele vaid juhul, kui esineks vastuolu ühelt poolt kohustuse, mis tuleneb Kreeka Vabariigi poolt enne ühendusega liitumist sõlmitud rahvusvahelisest konventsioonist, mille alusel ta sai IMO liikmeks, ja teiselt poolt ühenduse õigusest tuleneva kohustuse vahel (vt selle kohta 4. juuli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-62/98: komisjon *vs.* Portugal, EKL 2000, lk I-5171, punktid 46 ja 47).

36 Esiteks püüab Kreeka Vabariik kogu oma mõttekäiguga väita, et vaidlusaluse ettepaneku esitamine IMO meresõiduohutuse komiteele ei ole vastuolus liikmesriigile ühenduse õigusest tulenevate kohustustega, ning see just välistabki võimaluse tugineda EÜ artikli 307 lõikele 1.

37 Teiseks ei tõenda Kreeka Vabariik, et tulenevalt IMO asutamisaktist ja/või selle rahvusvahelise organisatsiooni poolt välja töötatud õigusaktidest oleks tal olnud kohustus vaidlusalune ettepanek nimetatud komiteele esitada.

38 Järelikult tuleb märkida, et kuna Kreeka Vabariik esitas vaidlusaluse ettepaneku IMO-le, rikkus ta EÜ artiklitest 10 ja 71 ning EÜ artikli 80 lõikest 2 tulenevaid kohustusi.

Kohtukulud

39 Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja Kreeka Vabariik on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud temalt välja mõista.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

1. Kuna Kreeka Vabariik esitas Rahvusvahelisele Mereorganisatsioonile (IMO) ettepaneku (MSC 80/5/11) laevade ja sadamarajatiste rahvusvahelise konventsiooni inimelude ohutusest merel, mis sõlmiti Londonis 1. novembril 1974, XI-2 peatüki ja rahvusvahelise laevade ja sadamarajatiste turvalisuse koodeksi

nõuetele vastavuse kontrolli kohta, rikkus ta EÜ artiklitest 10 ja 71 ning EÜ artikli 80 lõikest 2 tulenevaid kohustusi.

2. Mõista kohtukulud välja Kreeka Vabariigilt.

Allkirjad