A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2009. február 12.*

A C-45/07. sz. ügyben,

az EK 226. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt a Bírósághoz 2007. február 2-án

az **Európai Közösségek Bizottsága** (képviselik: K. Simonsson, M. Konstantinidis, F. Hoffmeister és I. Zervas, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek

a **Görög Köztársaság** (képviselik: A. Samoni-Rantou és S. Chala, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen,

támogatja:

* Az eljárás nyelve: görög.

Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (képviseli: I. Rao, meghatalmazotti minőségben, segítője: D. Anderson QC)

beavatkozó,

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (második tanács)

tagjai: C. W. A. Timmermans tanácselnök (előadó), J.-C. Bonichot, K. Schiemann, J. Makarczyk és C. Toader bírák,

főtanácsnok: Y. Bot,
hivatalvezető: M. Ferreira főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2008. november 13-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2008. november 20-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Keresetlevelében az Európai Közösségek Bizottsága annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy a Görög Köztársaság – mivel a hajóknak és a kikötőlétesítményeknek az életbiztonság a tengeren tárgyú, Londonban 1974. november 1-jén aláírt nemzetközi egyezmény (a továbbiakban: SOLAS-egyezmény) XI-2. fejezete és a hajók és kikötőlétesítmények védelmére vonatkozó nemzetközi szabályzat (a továbbiakban: ISPS-szabályzat) szerinti követelményeknek való megfelelősége ellenőrzésére vonatkozó javaslatot (MSC 80/5/11, a továbbiakban: a vitatott javaslat) nyújtott be a Nemzetközi Tengerészeti Szervezethez (IMO) – nem teljesítette az EK 10. és 71. cikkből, valamint az EK 80. cikk (2) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

2 A Bíróság elnöke 2007. augusztus 2-i végzésével megengedte Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága számára a Görög Köztársaság kérelmeinek támogatása végett az eljárásba történő beavatkozást.

Jogi háttér

3 A hajók és kikötőlétesítmények védelmének fokozásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/725/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 129., 6. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 8. kötet, 74. o.; a továbbiakban: rendelet) „Célkitűzések” című 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) E rendelet fő célja a nemzetközi kereskedelemben és a nemzeti hajózásban használt hajók és kapcsolódó kikötőlétesítmények védelmének fokozására irányuló

közösségi intézkedések bevezetése és végrehajtása a szándékos jogellenes cselekmények jelentette fenyegetéssel szemben.

(2) A rendelet továbbá arra is szolgál, hogy alapot képezzen a tengeri védelmi biztonság fokozására irányuló azon különleges intézkedések harmonizált értelmezéséhez és végrehajtásához, valamint közösségi ellenőrzésére, amelyeket az IMO 2002. december 12-i, [a SOLAS-egyezményt)] módosító, valamint az [ISPS-szabályzatot] létrehozó Diplomáciai Konferenciája fogadott el."

4 A rendelet a „Közös intézkedések és alkalmazási kör" című 3. cikkében az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) A nemzetközi hajózás tekintetében a tagállamok 2004. július 1-jétől teljeskörűen alkalmazzák a SOLAS-egyezmény tengeri védelmi biztonság fokozására szolgáló különleges intézkedéseit és az ISPS-szabályzat A. részét, az ezekben említett feltételeknek megfelelően, valamint [a] megnevezett hajókra, társaságokra és kikötőlétesítményekre vonatkozóan.

(2) A nemzeti hajózás tekintetében a tagállamok 2005. július 1-jétől alkalmazzák a SOLAS-egyezmény tengeri védelmi biztonság fokozására szolgáló különleges intézkedéseit és az ISPS-szabályzat A. részét olyan személyhajókra vonatkozóan, amelyek belföldi szolgáltatásokat nyújtanak, és a személyhajókra vonatkozó biztonsági szabályokról és követelményekről szóló, 1998. március 17-i 98/18/EK tanácsi irányelv [HL L 144., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 4. kötet, 40. o.; legutóbb a 2003. július 29-i 2003/75/EK bizottsági irányelvvel (HL L 190., 6. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 7. kötet, 351. o.) módosított irányelv] 4. cikke értelmében az A. osztályba tartoznak, valamint azoknak a SOLAS-egyezmény IX-1. szabálya szerinti társaságaira és az azokat kiszolgáló kikötőlétesítményekre.

(3) Egy kötelező védelmi kockázatértékelést követően határoznak a tagállamok arról, milyen mértékben fogják alkalmazni 2007. július 1-jétől e rendelet rendelkezéseit a (2) bekezdésben említetten kívüli olyan hajókategóriákra, amelyek belföldi szolgáltatásokat nyújtanak, továbbá azok társaságaira és az azokat kiszolgáló kikötőlétesítményekre vonatkozóan. Ez a döntés nem befolyásolhatja hátrányosan a védelmi biztonság általános szintjét.

[…]

(4) Az (1), (2) és (3) bekezdés szerint szükséges rendelkezések végrehajtása során a tagállamok teljes mértékben figyelembe veszik az ISPS-szabályzat B. részében található iránymutatásokat.

(5) A tagállamok az ISPS-szabályzat B. része alábbi bekezdéseinek rendelkezéseit úgy tartják be, mintha azok kötelezőek lennének:

[…]”

5 A rendelet „Végrehajtás és a megfelelőség ellenőrzése” című 9. cikke (1) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok végrehajtják a SOLAS-egyezmény tengeri védelmi biztonság fokozására szolgáló különleges intézkedései és az ISPS-szabályzat rendelkezései szerint szükséges

igazgatási és ellenőrzési feladatokat. Gondoskodnak róla, hogy az e rendelet végrehajtásához szükséges valamennyi eszköz rendelkezésre álljon, és tényleges biztosított legyen."

6 A rendelet „Bizottsági eljárás" című 11. cikke (1) bekezdésében megállapítja, hogy „[a] Bizottságot munkájában egy bizottság segíti".

7 A rendelet I. mellékletében szerepel a módosított SOLAS-egyezmény mellékletébe az új XI-2. fejezetet beillesztő módosítások szövege. Ugyanezen rendelet II. mellékletében szerepel a módosított ISPS-szabályzat szövege.

8 A Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, 1999. június 28-i 1999/468/EK tanácsi határozat (HL L 184., 23. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 124. o.) 7. cikke (1) bekezdésének első albekezdése értelmében:

„Minden bizottság, elnökének javaslatára, elfogadja saját eljárási szabályzatát az *Európai Közösségek Hivatalos Lapjában* kihirdetésre kerülő eljárásiszabályzat-minta alapján."

9 Az eljárásiszabályzat-minta – 1999/468/EK tanács határozat (HL 2001 C 38., 3. o.; a továbbiakban: az eljárásiszabályzat-minta) „Napirend" című 2. cikke a (2) bekezdésében az alábbiak szerint rendelkezik:

„A napirend különbséget tesz:

[…]

b) a bizottság elé tájékoztatás vagy egyszerű eszmecsere céljából vizsgálatra vagy az elnök kezdeményezésére, vagy a bizottság valamely tagjának írásbeli kérelmére előterjesztett egyéb kérdések [között] […]”

A pert megelőző eljárás

10 2005. március 18-án a Görög Köztársaság az IMO Tengerészeti Biztonsági Bizottságához benyújtotta a vitatott javaslatot. E javaslatban e tagállam felkérte az említett bizottságot, hogy vizsgálja meg az ellenőrző jegyzékek („check lists”) elkészítését vagy a SOLAS-egyezményben részes tagállamokat a hajók és kikötőlétesítmények ezen egyezmény melléklete XI-2. fejezete és az ISPS-szabályzat követelményeinek való megfelelősége ellenőrzésében segítő más eszközök alkalmazását.

11 A Bizottság – mivel úgy vélte, hogy a Görög Köztársaság ezáltal egy nemzetközi szervezetben nemzeti álláspontot adott elő egy olyan kérdésben, amely az Európai Közösség kizárólagos külső hatáskörébe tartozik – 2005. május 10-én felszólító levelet küldött e tagállamnak, amelyre utóbbi 2005. július 7-én válaszolt.

12 A Bizottság, mivel nem találta kielégítőnek e választ, 2005. december 13-án indokolással ellátott véleményt adott ki, amelyre a Görög Köztársaság 2006. február 21-én válaszolt.

13 Mivel a Görög Köztársaságnak az említett indokolással ellátott véleményre adott válaszát a Bizottság nem találta kielégítőnek, a jelen kereset benyújtása mellett döntött.

A keresetről

14 A Bizottság úgy érvel, hogy a SOLAS-egyezmény mellékletének XI-2. fejezetét és az ISPS-szabályzatot a közösségi jogba beillesztő rendelet elfogadása óta a Közösség rendelkezik kizárólagos hatáskörrel nemzetközi kötelezettségek vállalására az e rendelet hatálya alá tartozó területen. Ebből szerinte az következik, hogy kizárólag a Közösségnek van hatásköre a kérdésre vonatkozó előírások közösségi szinten való megfelelő alkalmazásának biztosítására, és a két fent említett jogi aktussal összhangban ezen előírások helyes alkalmazásának vagy későbbi változásának az IMO más szerződő államaival való megvitatására. A tagállamoknak ezért már nincs hatáskörük arra, hogy nemzeti állásfoglalást nyújtsanak be az IMO elé a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozó kérdések vonatkozásában, kivéve ha erre a Közösségtől kifejezett felhatalmazást kaptak.

15 E tekintetben mindenekelőtt meg kell állapítani, hogy az EK 3. cikk (1) bekezdésének f) pontja értelmében a közös politika elfogadása a közlekedés területén a Közösség célkitűzései között külön említésre került (lásd a 22/70. sz., Bizottság kontra Tanács, ún. AETR-ügyben 1971. március 31-én hozott ítélet [EBHT 1971., 263. o.] 20. pontját).

16 Továbbá az EK 10. cikk értelmében a tagállamok egyrészt megteszik a megfelelő intézkedéseket az EK-Szerződésből, illetve az intézmények intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében, másrészt tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti a Szerződés célkitűzéseinek megvalósítását (a fent hivatkozott AETR-ügyben hozott ítélet 21. pontja).

17 E rendelkezések közelítéséből következik, hogy amennyiben a Szerződés céljainak megvalósítása érdekében közösségi szabályokat fogadtak el, a tagállamok a közös intézmények keretein kívül nem vállalhatnak olyan kötelezettségeket, amelyek a fenti szabályokat érinthetik, vagy módosíthatják azok hatályát (a fent hivatkozott AETR-ügyben hozott ítélet 22. pontja).

18 Kétségtelen, hogy a rendelet rendelkezései – amely rendelet jogi alapjául az EK 80. cikk (2) bekezdése szolgál, amely a második albekezdésében az EK 71. cikkre utal – a Szerződés céljainak megvalósítása érdekében elfogadott közösségi szabályoknak minősülnek.

19 Meg kell tehát vizsgálni, hogy azáltal, hogy az IMO Tengerészeti Biztonsági Bizottságához benyújtotta a vitatott javaslatot, amellyel kapcsolatban a Görög Köztársaság nem vitatja, hogy az nemzeti javaslatnak minősül, e tagállam tekinthető-e úgy, hogy olyan kötelezettségeket vállalt, amelyek érinthetik a rendelet rendelkezéseit.

20 A Bizottság azt állítja, hogy a fent hivatkozott AETR-ügyben hozott ítéletből következő ítélkezési gyakorlat vonatkozik a nem kötelező jogi aktusokra, mint amilyen a vitatott javaslat, míg a Görög Köztársaság úgy érvel, hogy azzal, hogy ilyen javaslatot tett a nemzetközi szervezetben való aktív részvételének keretében, nem vállalt kötelezettséget ezen ítélkezési gyakorlat értelmében. Az említett tagállam hozzáfűzi, hogy mindenesetre azon tény, hogy a vitatott javaslatot benyújtotta az IMO-nak, nem vezetett új szabályok elfogadására e nemzetközi szervezetben.

21 Amint azonban a főtanácsnok megállapította az indítványa 36. pontjában, a Görög Köztársaság azáltal, hogy az IMO Tengerészeti Biztonsági Bizottságát arra kérte, hogy vizsgálja meg az ellenőrző jegyzékek („check lists”) elkészítését vagy a SOLAS-egyezményben részes tagállamokat a hajók és kikötőlétesítmények ezen egyezmény

melléklete XI-2. fejezete és az ISPS-szabályzat követelményeinek való megfelelősége ellenőrzésében segítő más eszközök alkalmazását, olyan javaslatot nyújtott be az említett bizottsághoz, amely olyan eljárást indíthat meg, amelynek eredményeként az IMO a XI-2. fejezetre és/vagy e szabályzatra vonatkozó új szabályokat fogad el.

22 Márpedig az ilyen új szabályok elfogadása következésképpen hatást gyakorolna a rendeletre, mivel – amint kitűnik e rendelet 3. cikkéből, valamint I. és II. mellékletéből – a közösségi jogalkotó úgy döntött, hogy e két nemzetközi szabályozást lényegében átveszi a közösségi jogba.

23 Ilyen feltételek mellett a Görög Köztársaság, mivel a vitatott javaslat révén ilyen folyamat elindítója volt, olyan kezdeményezést tett, amely érintheti a rendelet rendelkezéseit, ami az EK 10. cikkből, az EK 71. cikkből és az EK 80. cikk (2) bekezdéséből eredő kötelezettségei megszegésének minősül.

24 Ezen értelmezést nem tudja cáfolni a Görög Köztársaság azon érve, amely szerint a Bizottság megsértette az EK 10. cikket azáltal, hogy megtagadta a vitatott javaslatnak a tengeri védelmet szabályozó azon bizottság (Marsec-bizottság) 2005. március 14-i ülésének napirendjére történő felvételét, amelyről a rendelet 11. cikkének (1) bekezdése rendelkezik, és amelyet a Bizottság képviselője elnököl.

25 A Bizottság az EK 10. cikk szerinti jóhiszemű együttműködési kötelezettségének teljesítése érdekében természetesen megkísérelhette volna az említett javaslatot a tengeri védelmet szabályozó bizottságnak benyújtani, és lehetővé tenni az ezzel kapcsolatos vitát. Kitűnik ugyanis az eljárásiszabályzat-minta 2. cikke (2) bekezdésének b) pontjából, hogy az ilyen bizottság egyúttal a Bizottság és a tagállamok közötti

eszmecserét lehetővé tevő fórumnak is minősül. A Bizottság, mivel biztosítja az említett bizottság elnökségét, nem teheti lehetetlenné az említett eszmecserét kizárólag amiatt, hogy a javaslat nemzeti jellegű.

26 Az EK 10. cikk Bizottság általi esetleges megsértése azonban nem olyan jellegű, hogy megengedné valamely tagállam számára a Szerződés céljainak megvalósítása érdekében elfogadott közösségi szabályokat érintő kezdeményezések megtételét, és ezáltal – mint a jelen ügyben – az EK 10. cikkből, az EK 71. cikkből és az EK 80. cikk (2) bekezdéséből eredő kötelezettségei megszegését. Valamely tagállam ugyanis nem vezethet be egyoldalúan olyan kiegyenlítő vagy védelmi intézkedéseket, amelyek célja a közösségi jogszabályok valamely intézmény általi esetleges megsértésének elhárítása (lásd analógia útján a C-5/94. sz. Hedley Lomas ügyben 1996. május 23-án hozott ítélet [EBHT 1996., I-2553. o.] 20. pontját és a hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

27 Érvelése alátámasztására a Görög Köztársaság az Európai Unió Tanácsa által 1993-ban elfogadott gentlemen's agreementre is hivatkozik, amely lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy nemcsak közösen, hanem külön-külön is javaslatokat terjesszenek az IMO elé, ha előzőleg egyáltalán nem határoztak meg közös álláspontot.

28 Az ezen állítólagos gentlemen's agreementet alkotó dokumentumok azonban nem erősítik meg az említett tagállam feltevését. Amint ugyanis a főtanácsnok indítványának 46. pontjában megállapította, e dokumentumokból lényegében az tűnik ki, hogy a Közösség kizárólagos hatásköre nem akadálya a tagállamok IMO-ban való aktív részvételének, mivel az utóbbiak által e nemzetközi szervezetben elfogadott álláspontok előzőleg közösségi egyeztetés tárgyát képezték. Márpedig a jelen esetben tény, hogy nem került sor ilyen egyeztetésre.

29 Végül is egy gentlemen's agreement – feltételezve, hogy a Görög Köztársaság által annak tulajdonított hatállyal bír – semmi esetre sem érintheti a tagállamok és a Közösség közötti, a Szerződés rendelkezéseiből eredő hatáskörmegosztást azzal, hogy lehetővé teszi a nemzetközi szervezetben való részvétele keretében egyénileg eljáró valamely tagállamnak, hogy olyan kötelezettségeket vállaljon, amelyek sérthetik a Szerződés céljainak megvalósítása érdekében elfogadott közösségi szabályokat (lásd ebben az értelemben a 204/86. sz., Görögország kontra Tanács ügyben 1988. szeptember 27-én hozott ítélet [EBHT 1988., 5323. o.] 17. pontját).

30 Nem lehet elfogadni a Görög Köztársaság azon érvét sem, amely szerint mivel a Közösség nem tagja az IMO-nak, az e szervezetben való aktív részvételtől való tartózkodásra vonatkozó kötelezettség nem biztosítja a közösségi érdek védelmét. Önmagában azon körülmény ugyanis, hogy a Közösség nem tagja valamely nemzetközi szervezetnek, semmiképpen nem jogosítja fel a nemzetközi szervezetben való részvétele keretében egyénileg eljáró valamely tagállamot, hogy olyan kötelezettségeket vállaljon, amelyek sérthetik a Szerződés céljainak megvalósítása érdekében elfogadott közösségi szabályokat.

31 Végeredményben az, hogy a Közösség nem tagja valamely nemzetközi szervezetnek, nem akadálya annak, hogy a Közösség ténylegesen gyakorolja külső hatáskörét, többek között a Közösség érdekei szerint eljáró tagállamok közvetítésével (lásd ebben az értelemben a 2/91. sz., 1993. március 19-én hozott vélemény [EBHT 1993., I-1061. o.] 5. pontját).

32 A Görög Köztársaság a rendelet 9. cikkének (1) bekezdésére is hivatkozik, amely szerinte a tagállamokat bízza meg az e rendelet által előírt, és a SOLAS-egyezmény, valamint az ISPS-szabályzat módosításain alapuló biztonsági követelmények végrehajtására vonatkozó kizárólagos hatáskörrel.

33 E tekintetben elég megállapítani, hogy a tagállamoknak az említett rendelkezésből eredő hatásköre nem jelenti utóbbiak esetében olyan kezdeményezések megtételére vonatkozó külső hatáskör létezését, amelyek érinthetik a rendelet rendelkezéseit.

34 A tárgyalás során a Görög Köztársaság hivatkozott továbbá az EK 307. cikk első bekezdésére. Szerinte, mivel a Közösséghez való csatlakozása előtt tagja lett az IMO-nak, az IMO felé fennálló kötelezettségeit, és különösen az e nemzetközi szervezetben tagként való aktív részvételére vonatkozó kötelezettségét nem érintik a Szerződés rendelkezései.

35 Meg kell azonban állapítani, hogy az EK 307. cikk első bekezdése csak akkor lenne alkalmazandó, ha összeegyeztethetetlenség állna fenn egyfelől a Görög Köztársaság által a Közösséghez való csatlakozása előtt kötött nemzetközi egyezményből – amely egyezmény révén e tagállam az IMO tagja lett – eredő kötelezettség, másfelől pedig a közösségi jogból eredő kötelezettség között (lásd ebben az értelemben a C-62/98. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 2000. július 4-én hozott ítélet [EBHT 2000., I-5171. o.] 46. és 47. pontját).

36 Először is a Görög Köztársaság minden érvelése annak alátámasztására irányul, hogy a vitatott javaslatnak az IMO Tengerészeti Biztonsági Bizottságához való benyújtása nem ellentétes e tagállam közösségi jogból eredő kötelezettségeivel, ami épp kizárja az EK 307. cikk első bekezdéséhez fordulás lehetőségét.

37 Másodszor a Görög Köztársaság nem bizonyítja, hogy az IMO alapító okiratai és/vagy az e nemzetközi szervezet által kidolgozott jogi szabályozások alapján köteles lett volna a vitatott javaslatot az említett bizottsághoz benyújtani.

38 Következésképpen meg kell állapítani, hogy a Görög Köztársaság, mivel benyújtotta a vitatott javaslatot az IMO-nak, nem teljesítette az EK 10. és 71. cikkből, valamint az EK 80. cikk (2) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

A költségekről

39 Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Görög Köztársaságot, mivel pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján a Bíróság (második tanács) a következőképpen határozott:

1) A Görög Köztársaság – mivel a hajóknak és a kikötőlétesítményeknek az életbiztonság a tengeren tárgyú, Londonban 1974. november 1-jén aláírt nemzetközi egyezmény XI-2. fejezetének és a hajók és kikötőlétesítmények védelmére vonatkozó nemzetközi szabályzat szerinti követelményeknek való megfelelősége ellenőrzésére vonatkozó javaslatot (MSC 80/5/11) nyújtott be

a Nemzetközi Tengerészeti Szervezethez (IMO) – nem teljesítette az EK 10. és 71. cikkből, valamint az EK 80. cikk (2) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

2) A Görög Köztársaságot kötelezi a költségek viselésére.

Aláírások