

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

12 februari 2009*

In zaak C-45/07,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 2 februari 2007,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door K. Simonsson, M. Konstantinidis, F. Hoffmeister en I. Zervas als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Helleense Republiek, vertegenwoordigd door A. Samoni-Rantou en S. Chala als gemachtigden,

verweester,

* Procestaal: Grieks.

ondersteund door:

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door I. Rao als gemachtigde, bijgestaan door D. Anderson, QC,

intervenient,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans (rapporteur), kamerpresident, J.-C. Bonichot, K. Schieman, J. Makarczyk en C. Toader, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,
griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 13 november 2008,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 20 november 2008,

het navolgende

Arrest

- ¹ De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat de Helleense Republiek, door bij de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) een voorstel (MSC 80/5/11; hierna: „litigieus voorstel”) in te dienen inzake de controle van de conformiteit van de schepen en de havenfaciliteiten met de vereisten van hoofdstuk XI-2 van het Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee, gesloten te Londen op 1 november 1974 (hierna: „SOLAS-Verdrag”), en van de Internationale Code voor de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten (hierna: „ISPS-Code”), de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 10 EG, 71 EG en 80, lid 2, EG.
- ² Bij beschikking van de president van het Hof van 2 augustus 2007 is het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Helleense Republiek.

Rechtskader

- ³ Verordening (EG) nr. 725/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de verbetering van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten (PB L 129, blz. 6; hierna: „verordening”) bepaalt in artikel 1, getiteld „Doelstellingen”:

„1. De voornaamste doelstelling van deze verordening is invoering en implementatie van de communautaire maatregelen voor verbetering van de beveiliging van in de

internationale handel en voor binnenlands verkeer gebruikte schepen en bijbehorende havenfaciliteiten, tegen het gevaar van opzettelijke ongeoorloofde acties.

2. De verordening beoogt voorts een basis te leggen voor een geharmoniseerde interpretatie en implementatie van en communautaire controle op de speciale maatregelen ter verbetering van de maritieme beveiliging die op 12 december 2002 zijn aangenomen door de Diplomatieke Conferentie van de IMO waarbij het SOLAS-Verdrag [...] werd gewijzigd, en de ISPS-Code werd vastgesteld.”

- 4 De verordening bepaalt in artikel 3, getiteld „Gemeenschappelijke maatregelen en toepassingsgebied”:

„1. Wat het internationaal zeescheepvaartverkeer betreft passen de lidstaten per 1 juli 2004 onverkort de speciale maatregelen ter verbetering van de maritieme beveiliging toe van het SOLAS-Verdrag en deel A van de ISPS-Code, als gedefinieerd in bovenstaand artikel 2, onder de in bovengenoemde teksten bedoelde voorwaarden voor de daarin bedoelde schepen, maatschappijen en havenfaciliteiten.

2. Wat het binnenlands zeescheepvaartverkeer betreft passen de lidstaten per 1 juli 2005 de speciale maatregelen ter verbetering van de maritieme beveiliging toe van het SOLAS-Verdrag en deel A van de ISPS-Code, op de voor binnenlandse reizen gebruikte passagiersschepen die behoren tot de klasse A als bedoeld in artikel 4 van richtlijn 98/18/EG van de Raad van 17 maart 1998 inzake beveiligingsvoorschriften en -normen voor passagiersschepen [PB L 144, blz. 1, zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 2003/75/EG van de Commissie van 29 juli 2003 (PB L 190, blz. 6)], alsmede op hun maatschappijen, als omschreven in voorschrift IX/1 van het SOLAS-Verdrag en op de havenfaciliteiten waar zij worden afgehandeld.

3. Na een verplichte risicoanalyse met betrekking tot de beveiliging besluiten de lidstaten in hoeverre zij per 1 juli 2007 de bepalingen van deze verordening toepassen op verschillende categorieën schepen die voor binnenlandse reizen worden gebruikt, anders dan die welke worden bedoeld in lid 2, op hun maatschappijen en de havenfaciliteiten waar zij worden afgehandeld. Het algehele beveiligingsniveau mag door een dergelijk besluit niet worden aangetast.

[...]

4. Bij de tenuitvoerlegging van de bepalingen die voortvloeien uit de leden 1, 2 en 3 houden de lidstaten zoveel mogelijk rekening met de richtsnoeren van deel B van de ISPS-Code, als gedefinieerd in artikel 2, lid 4.

5. De lidstaten houden zich aan de bepalingen van onderstaande paragrafen van deel B van de ISPS-Code als waren deze dwingend:

[...]”

5 Artikel 9 van de verordening, getiteld „Implementatie en conformiteitscontrole”, bepaalt in lid 1:

„De lidstaten kwijten zich van de bestuurlijke en controlerende taken die voortvloeien uit de bepalingen van de speciale maatregelen ter verbetering van de maritieme

beveiliging van het SOLAS-Verdrag en de ISPS-Code. Zij zorgen ervoor dat alle nodige middelen worden besteed en daadwerkelijk ingezet voor de uitvoering van de bepalingen van deze verordening.”

- 6 Onder de titel „Comité”, bepaalt artikel 11 van de verordening in lid 1, dat „[d]e Commissie wordt bijgestaan door een Comité”.
- 7 Bijlage I bij de verordening bevat de tekst van de wijzigingen waarbij het nieuwe hoofdstuk XI-2 wordt opgenomen in de bijlage bij het SOLAS-Verdrag, zoals gewijzigd. Bijlage II bij de verordening bevat de tekst van de ISPS-Code, zoals gewijzigd.
- 8 Artikel 7, lid 1, eerste alinea, van besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PB L 184, blz. 23) luidt:

„Elk comité stelt op voorstel van zijn voorzitter zijn reglement van orde vast op basis van een standaardreglement dat in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* wordt gepubliceerd.”

- 9 Artikel 2, getiteld „Agenda”, van het standaardreglement van orde — besluit 1999/468/EG van de Raad (PB 2001, C 38, blz. 3; hierna: „standaardreglement van orde”), bepaalt in lid 2:

„In de agenda wordt onderscheid gemaakt tussen:

[...]

- b) andere vraagstukken die ter informatie of met het oog op een gedachtewisseling aan het comité voorgelegd worden, hetzij op initiatief van de voorzitter, hetzij op schriftelijk verzoek van een lid van het comité [...]"

Precontentieuze procedure

- 10 Op 18 maart 2005 heeft de Helleense Republiek bij de maritieme veiligheidscommissie van de IMO het litigieuze voorstel ingediend. Met dit voorstel verzocht die lidstaat genoemde commissie te onderzoeken of controlelijsten („check lists”) of andere geschikte instrumenten kunnen worden opgesteld om de staten die partij zijn bij het SOLAS-Verdrag, te helpen bij de controle van de conformiteit van de schepen en de havenfaciliteiten met de vereisten van hoofdstuk XI-2 van de bijlage bij dat verdrag en de ISPS-Code.
- 11 Van mening dat de Helleense Republiek aldus in het kader van een internationale organisatie een nationaal standpunt had voorgelegd op een gebied dat onder de exclusieve externe bevoegdheid van de Europese Gemeenschap valt, heeft de Commissie die lidstaat op 10 mei 2005 een aanmaningsbrief gestuurd, waarop deze op 7 juli 2005 heeft geantwoord.
- 12 Omdat zij niet tevreden was met dit antwoord, heeft de Commissie op 13 december 2005 een met redenen omkleed advies uitgebracht, waarop de Helleense Republiek op 21 februari 2006 heeft geantwoord.

- 13 Niet tevreden met het antwoord van de Helleense Republiek op dat met redenen omkleed advies, heeft de Commissie besloten het onderhavige beroep in te stellen.

Het beroep

- 14 De Commissie betoogt dat sedert de vaststelling van de verordening, die zowel hoofdstuk XI-2 van de bijlage bij het SOLAS-Verdrag als de ISPS-Code in het gemeenschapsrecht opneemt, de Gemeenschap beschikt over een exclusieve bevoegdheid om internationale verplichtingen aan te gaan op het door deze verordening bestreken gebied. Volgens haar vloeit hieruit voort dat de Gemeenschap bij uitsluiting bevoegd is om de goede uitvoering van de desbetreffende normen op gemeenschapsniveau te verzekeren en om met de andere verdragsluitende staten van de IMO overleg te plegen over de correcte implementatie of de latere ontwikkeling van die normen, overeenkomstig de twee voornoemde handelingen. De lidstaten zijn dus, behoudens uitdrukkelijke machtiging van de Gemeenschap, niet meer bevoegd om aan de IMO nationale standpunten voor te leggen op gebieden die onder de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap vallen.
- 15 Dienaangaande zij er allereerst op gewezen dat in artikel 3, lid 1, sub f, EG het tot stand brengen van een gemeenschappelijk beleid op het gebied van het vervoer afzonderlijk is vermeld onder de doelstellingen van de Gemeenschap (zie ook arrest van 31 maart 1971, Commissie/Raad, „AETR”, 22/70, Jurispr. blz. 263, punt 20).
- 16 Vervolgens moeten de lidstaten luidens artikel 10 EG, enerzijds alle maatregelen treffen die geschikt zijn om de nakoming van de uit het EG-Verdrag of uit handelingen van de instellingen voortvloeiende verplichtingen te verzekeren, en zich anderzijds onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van dat Verdrag in gevaar kunnen brengen (voornoemd arrest AETR, punt 21).

- 17 Bij een vergelijking van deze bepalingen blijkt dat, naarmate communautaire regels worden vastgesteld om de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken, de lidstaten buiten het kader van de gemeenschappelijke instellingen geen verbintenissen mogen aangaan die genoemde regels zouden kunnen aantasten of aan de betekenis hiervan zouden kunnen afdoen (voornoemd arrest AETR, punt 22).
- 18 Het staat vast dat de bepalingen van de verordening, die is gebaseerd op artikel 80, lid 2, EG, dat in de tweede alinea naar artikel 71 EG verwijst, communautaire regels ter verwezenlijking van de verdragsdoelstellingen zijn.
- 19 Bijgevolg moet worden onderzocht of de Helleense Republiek, door bij de maritieme veiligheidscommissie van de IMO het litigieuze voorstel in te dienen, waarvan zij niet betwist dat het een nationaal voorstel is, kan worden geacht verbintenissen te zijn aangegaan die de bepalingen van de verordening zouden kunnen aantasten.
- 20 De Commissie houdt staande dat de uit voornoemd arrest AETR voortvloeiende rechtspraak van toepassing is op niet-bindende handelingen, zoals het litigieuze voorstel, terwijl de Helleense Republiek betoogt dat zij, door in het kader van haar actieve deelname aan een internationale organisatie een dergelijk voorstel te doen, geen verbintenis is aangegaan in de zin van deze rechtspraak. Die lidstaat voegt daaraan toe dat, in ieder geval, het indienen van het litigieuze voorstel bij de IMO niet heeft geleid tot de vaststelling van nieuwe regels in het kader van die internationale organisatie.
- 21 Zoals de advocaat-generaal echter in punt 36 van zijn conclusie heeft opgemerkt, heeft de Helleense Republiek, door de maritieme veiligheidscommissie van de IMO te vragen, te onderzoeken of controlelijsten („check lists”) of andere geschikte instrumenten kunnen worden opgesteld om de staten die partij zijn bij het SOLAS-Verdrag, te helpen bij de controle van de conformiteit van de schepen en de

havenfaciliteiten met de vereisten van hoofdstuk XI-2 van de bijlage bij dat verdrag en de ISPS-Code, bij die commissie een voorstel ingediend waardoor een proces in gang wordt gezet dat ertoe kan leiden dat de IMO nieuwe regels betreffende dat hoofdstuk XI-2 en/of die code vaststelt.

- 22 De vaststelling van dergelijke nieuwe regels zou op haar beurt van invloed zijn op de verordening, aangezien de gemeenschapswetgever, blijkens zowel artikel 3 van deze verordening als de bijlagen I en II ervan, heeft besloten die twee internationale instrumenten in het gemeenschapsrecht op te nemen.
- 23 Door via het litigieuze voorstel een dergelijk proces in gang te zetten, heeft de Helleense Republiek een initiatief genomen dat de bepalingen van de verordening zou kunnen aantasten, hetgeen een niet-nakoming van de uit de artikelen 10 EG, 71 EG, en 80, lid 2, EG voortvloeiende verplichtingen oplevert.
- 24 Aan deze uitlegging kan geen afbreuk worden gedaan door het argument van de Helleense Republiek dat de Commissie artikel 10 EG heeft geschonden door te weigeren het litigieuze voorstel te plaatsen op de agenda van het regelgevend comité voor de veiligheid van de scheepvaart (Marsec comité), dat door artikel 11, lid 1, van de verordening is ingesteld en waarvan de vertegenwoordiger van de Commissie het voorzitterschap verzekert.
- 25 Weliswaar had de Commissie, om te voldoen aan haar verplichting tot loyale samenwerking krachtens artikel 10 EG, kunnen proberen dat voorstel voor te leggen aan het regelgevend comité voor de veiligheid van de scheepvaart en een debat daarover mogelijk te maken. Uit artikel 2, lid 2, sub b, van het standaardreglement van orde volgt immers dat een dergelijk comité ook een forum vormt voor gedachtewisselingen tussen

de Commissie en de lidstaten. Welnu, de Commissie kan, wanneer zij het voorzitterschap van dat comité verzekert, een dergelijke gedachtewisseling niet onmogelijk maken op de enkele grond dat een voorstel een nationaal karakter heeft.

²⁶ Een eventuele schending van artikel 10 EG door de Commissie geeft een lidstaat echter niet het recht, initiatieven te nemen die communautaire regels ter verzekering van de doelstellingen van het Verdrag kunnen aantasten, in strijd met de verplichtingen van deze staat die in een zaak als de onderhavige voortvloeien uit de artikelen 10 EG, 71 EG en 80, lid 2, EG. Een lidstaat mag zich immers niet het recht aanmeten om eenzijdig corrigerende of beschermende maatregelen vast te stellen, teneinde het hoofd te bieden aan een eventuele miskennis van het gemeenschapsrecht door een instelling (zie, naar analogie, arrest van 23 mei 1996, *Hedley Lomas*, C-5/94, Jurispr. blz. I-2553, punt 20 en aangehaalde rechtspraak).

²⁷ Tot staving van haar betoog beroept de Helleense Republiek zich ook op een gentlemen's agreement dat in 1993 door de Raad van de Europese Unie zou zijn goedgekeurd en de lidstaten zou toestaan niet alleen gezamenlijk, maar ook individueel voorstellen bij de IMO in te dienen, wanneer vooraf geen gemeenschappelijk standpunt werd bepaald.

²⁸ De documenten die dat gestelde gentlemen's agreement zouden vormen, staven echter niet de stelling van die lidstaat. Zoals de advocaat-generaal immers in punt 46 van zijn conclusie heeft opgemerkt, blijkt uit die documenten dat de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap niet in de weg staat aan een actieve deelname van de lidstaten aan de IMO, wanneer er met betrekking tot de standpuntbepalingen van die lidstaten in het kader van deze internationale instelling, voorafgaand een coördinatie op gemeenschapsniveau heeft plaatsgehad. Het staat echter vast dat er in de onderhavige zaak geen dergelijke coördinatie is geweest.

- 29 Overigens kan een gentlemen's agreement, gesteld dat het de draagwijdte heeft die de Helleense Republiek eraan toekent, in ieder geval niet raken aan de bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de Gemeenschap zoals deze voortvloeit uit de bepalingen van het Verdrag, door een lidstaat die individueel optreedt in het kader van zijn deelname aan een internationale organisatie, toe te staan verbintenissen aan te gaan die communautaire regels, vastgesteld om de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken, kunnen aantasten (zie in die zin arrest van 27 september 1988, Griekenland/Raad, 204/86, Jurispr. blz. 5323, punt 17).
- 30 Eveneens faalt het argument van de Helleense Republiek dat, aangezien de Gemeenschap niet de hoedanigheid van lid van de IMO heeft, een verplichting om zich van actieve deelname aan deze organisatie te onthouden, de bescherming van het communautaire belang niet zou verzekeren. De enkele omstandigheid dat de Gemeenschap geen lid is van een internationale organisatie, geeft een lidstaat immers niet het recht om, wanneer hij individueel optreedt in het kader van zijn deelname aan een internationale organisatie, verbintenissen aan te gaan die communautaire regels, vastgesteld om de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken, kunnen aantasten.
- 31 Overigens staat het feit dat de Gemeenschap niet de hoedanigheid van lid van een internationale organisatie heeft, er niet aan in de weg dat de externe bevoegdheid van de Gemeenschap daadwerkelijk kan worden uitgeoefend, onder meer door tussenkomst van de lidstaten, in de vorm van een gezamenlijk optreden in het belang van de Gemeenschap (zie in die zin advies 2/91 van 19 maart 1993, Jurispr. blz. I-1061, punt 5).
- 32 De Helleense Republiek verwijst ook naar artikel 9, lid 1, van de verordening, dat volgens haar de lidstaten belast met de exclusieve bevoegdheid, uitvoering te geven aan de veiligheidsvereisten die door die verordening worden voorgeschreven en op de wijzigingen van het SOLAS-Verdrag en de ISPS-Code berusten.

- 33 Dienaangaande volstaat de vaststelling dat de uit die bepaling voortvloeiende bevoegdheid van de lidstaten niet betekent dat deze laatste beschikken over een externe bevoegdheid om initiatieven te nemen die de bepalingen van de verordening kunnen aantasten.
- 34 Ter terechtzitting heeft de Helleense Republiek zich bovendien beroepen op artikel 307, eerste alinea, EG. Zij is van mening dat, aangezien zij vóór haar toetreding tot de Gemeenschap lid van de IMO is geworden, haar verplichtingen tegenover de IMO en meer in het bijzonder haar verplichting om als lid hiervan actief aan deze internationale organisatie deel te nemen, niet worden aangetast door de bepalingen van het Verdrag.
- 35 Er zij echter op gewezen dat artikel 307, eerste alinea, EG slechts toepassing zou kunnen vinden in geval van onverenigbaarheid tussen enerzijds een verplichting die voortvloeit uit de internationale overeenkomst die de Helleense Republiek vóór haar toetreding tot de Gemeenschap heeft gesloten en waarbij zij lid van de IMO is geworden en anderzijds een verplichting die voortvloeit uit het gemeenschapsrecht (zie in die zin arrest van 4 juli 2000, Commissie/Portugal, C-62/98, Jurispr. blz. I-5171, punten 46 en 47).
- 36 In de eerste plaats komt het gehele betoog van de Helleense Republiek erop neer dat het indienen van het litigieuze voorstel bij de maritieme veiligheidscommissie van de IMO niet in strijd was met de verplichtingen die voor die lidstaat uit het gemeenschapsrecht voortvloeien, hetgeen juist de mogelijkheid uitsluit om een beroep te doen op artikel 307, eerste alinea, EG.
- 37 In de tweede plaats toont de Helleense Republiek niet aan dat zij krachtens de oprichtingsakten van de IMO en/of de door deze internationale organisatie vast-

gestelde rechtsinstrumenten verplicht zou zijn geweest het litigieuze voorstel bij de betrokken commissie in te dienen.

- ³⁸ Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de Helleense Republiek, door het litigieuze voorstel bij de IMO in te dienen, de krachtens de artikelen 10 EG, 71 EG en 80, lid 2, EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

- ³⁹ Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Helleense Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart:

- 1) **Door bij de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) een voorstel (MSC 80/5/11) in te dienen inzake de controle van de conformiteit van de schepen en de havenfaciliteiten met de vereisten van hoofdstuk XI-2 van het Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee, gesloten te Londen op 1 november 1974, en van de Internationale Code voor de beveiliging van**

schepen en havenfaciliteiten, is de Helleense Republiek de krachtens de artikelen 10 EG, 71 EG en 80, lid 2, EG op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) De Helleense Republiek wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen