

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 12 februari 2009 *

I mål C-45/07,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 2 februari 2007,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av K. Simonsson, M. Konstantinidis, F. Hoffmeister och I. Zervas, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Grekland, företrädd av A. Samoni-Rantou och S. Chala, båda i egenskap av ombud,

svarande,

* Rättegångsspråk: grekiska.

med stöd av

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av I. Rao,
i egenskap av ombud, biträdd av D. Anderson, QC,

intervenient,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans (referent) samt domarna
J.-C. Bonichot, K. Schieman, J. Makarczyk och C. Toader,

generaladvokat: Y. Bot,
justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 13 november 2008,

och efter att den 20 november 2008 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 10 EG, 71 EG och 80.2 EG genom att framställa ett förslag (MSC 80/5/11, nedan kallat det omtvistade förslaget) till Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) angående kontroll av att fartyg och hamnanläggningar uppfyller kraven i kapitel XI-2 i den internationella konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss, som ingicks i London den 1 november 1974 (nedan kallad SOLAS-konventionen), och i den internationella koden för sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar (nedan kallad ISPS-koden).
- 2 Genom beslut av domstolens ordförande den 2 augusti 2007 tilläts Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland intervensera i tvisten till stöd för Republiken Greklands yrkanden.

Tillämpliga bestämmelser

- 3 I artikel 1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 725/2004 av den 31 mars 2004 om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar (EUT L 129, s. 6, nedan kallad förordningen), som har rubriken ”Syfte”, föreskrivs följande:

”1. Huvudsyftet med denna förordning är att inrätta och genomföra gemenskapsåtgärder som syftar till att förbättra sjöfartsskyddet på fartyg som används för

internationell handel och nationell sjöfart, samt i berörda hamnanläggningar, inför hot om avsiktliga olagliga handlingar.

2. Förordningen syftar dessutom till att tillhandahålla en grund för harmoniserad tolkning, harmoniserat genomförande och gemenskapskontroll av de särskilda åtgärder för förbättrat sjöfartsskydd som antogs vid IMO:s diplomatkonferens den 12 december 2002, vid vilken [SOLAS-konventionen] ändrades och ISPS-koden ... fastställdes.”

4 I artikel 3 i förordningen, som har rubriken ”Gemensamma åtgärder och tillämpningsområde”, föreskrivs följande:

”1. När det gäller internationell fart skall medlemsstaterna, senast den 1 juli 2004, fullt ut tillämpa de särskilda åtgärderna för förbättrat sjöfartsskydd i SOLAS-konventionen samt del A i ISPS-koden, på de villkor och för de fartyg, rederier och hamnanläggningar som avses i nämnda texter.

2. För nationell fart skall medlemsstaterna senast den 1 juli 2005 tillämpa de särskilda åtgärderna för förbättrat sjöfartsskydd i enlighet med SOLAS-konventionen och del A i ISPS-koden för passagerarfartyg som används i nationell fart och som hör till klass A enligt artikel 4 i rådets direktiv 98/18/EG av den 17 mars 1998 om säkerhetsbestämmelser och säkerhetsnormer för passagerarfartyg [EGT L 144, s. 1, i dess senaste lydelse enligt kommissionens direktiv 2003/75/EG av den 29 juli 2003 (EUT L 190, s. 6)], samt på deras rederier, enligt definition i regel IX/1 i SOLAS-konventionen, och på de hamnanläggningar som betjänar dem.

3. Medlemsstaterna skall, på grundval av resultatet av en obligatorisk skyddsrisikanalys, besluta i vilken omfattning de senast den 1 juli 2007 skall tillämpa bestämmelserna i denna förordning med avseende på de olika fartygstyper som används i nationell fart och som inte omfattas av punkt 2, deras rederier och de hamnanläggningar som betjänar dem. Den generella säkerhetsnivån bör inte äventyras av ett sådant beslut.

...

4. För genomförandet av de bestämmelser som följer av punkterna 1, 2 och 3, skall medlemsstaterna helt och fullt ta hänsyn till de riktlinjer som ingår i del B i ISPS-koden.

5. Medlemsstaterna skall följa bestämmelserna i följande punkter i del B i ISPS-koden som om de vore obligatoriska:

... ”

- 5 I artikel 9.1 i förordningen, som har rubriken ”Genomförande och kontroll av efterlevnaden”, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall fullgöra de uppgifter avseende administration och kontroll som följer av bestämmelserna i kapitlet om särskilda åtgärder för förbättrat sjöfartsskydd

i SOLAS-konventionen och ISPS-koden. De skall försäkra sig om att alla erforderliga medel avsätts och även finns tillgängliga för genomförandet av bestämmelserna i denna förordning.”

- 6 I artikel 11.1 i förordningen, som har rubriken ”Kommittéförfarande”, föreskrivs att ”[k]ommissionen skall biträdas av en kommitté”.
- 7 I bilaga I till förordningen återfinns de ändringar varigenom ett nytt kapitel XI-2 infördes i bilagan till SOLAS-konventionen, i dess senaste lydelse. I bilaga II till samma förordning återfinns ISPS-koden i dess senaste lydelse.
- 8 I artikel 7.1 första stycket i rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebehovigheter (EGT L 184, s. 23), föreskrivs följande:

”Varje kommitté skall själv fastställa sin arbetsordning på förslag från sin ordförande och på grundval av en standardiserad arbetsordning som skall offentliggöras i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*.”

- 9 I artikel 2.2, som har rubriken ”Dagordning”, i mall för arbetsordning – rådets beslut 1999/468/EG (EGT C 38, 2001, s. 3; nedan kallad mall för arbetsordning), föreskrivs följande:

”I dagordningen skall skiljas mellan

...

- b) övriga ärenden som hänskjuts till kommittén... antingen på ordförandens initiativ eller på skriftlig begäran av en ledamot i kommittén.”

Det administrativa förfarandet

- ¹⁰ Republiken Grekland framställde det omtvistade förslaget till IMO:s sjösäkerhetskommitté den 18 mars 2005. Genom detta förslag bad medlemsstaten kommittén att utreda förutsättningarna för att upprätta kontrollistor (check lists), eller andra lämpliga hjälpmedel, för att bistå de avtalsslutande staterna till SOLAS-konventionen vid kontroll av att fartyg och hamnanläggningar uppfyller kraven i kapitel XI-2 i bilagan till denna konvention och i ISPS-koden.
- ¹¹ Kommissionen ansåg att Republiken Grekland hade framfört en nationell ståndpunkt inför en internationell organisation på ett område som omfattas av Europeiska gemenskapens exklusiva externa behörighet och sände därför en formell underrättelse till medlemsstaten den 10 maj 2005. Republiken Grekland besvarade denna den 7 juli 2005.
- ¹² Kommissionen ansåg inte att svaret var tillfredsställande och avgav den 13 december 2005 ett motiverat yttrande, som besvarades av Republiken Grekland den 21 februari 2006.

- 13 Kommissionen ansåg inte att Republiken Greklands svar på det motiverade yttrandet var tillfredsställande och beslutade att väcka förevarande talan.

Talan

- 14 Kommissionen har gjort gällande att gemenskapen, sedan antagandet av den förordning varigenom såväl kapitel XI-2 i bilagan till SOLAS-konventionen som ISPS-koden införlivats med gemenskapsrätten, har exklusiv behörighet att åta sig internationella förpliktelser på det område som omfattas av denna förordning. Enligt kommissionen är gemenskapen följaktligen ensam behörig att säkerställa en korrekt tillämpning av normerna på området på gemenskapsnivå och att föra diskussioner med andra av IMO:s avtalsslutande stater avseende det korrekta genomförandet eller den fortsatta utvecklingen av dessa normer i enlighet med de två ovannämnda rättsakterna. Medlemsstaterna är följaktligen inte längre behöriga att framföra nationella ståndpunkter inför IMO på de områden som omfattas av gemenskapens exklusiva behörighet, såvida inte gemenskapen uttryckligen gett medlemsstaterna behörighet till detta.
- 15 I artikel 3.1 f EG anges särskilt införandet av en gemensam politik på transportområdet som ett av gemenskapens mål (se även dom av den 31 mars 1971 i mål 22/70, kommissionen mot rådet, nedan kallat AETR, REG 1971, s. 263, punkt 20; svensk specialutgåva, volym 1, s. 551).
- 16 I artikel 10 EG anges vidare att medlemsstaterna dels ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördraget eller av åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner, dels ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra att fördragets mål uppnås (domen i det ovannämnda målet AETR, punkt 21).

- 17 Dessa två bestämmelser betraktade tillsammans ger vid handen att så snart som gemenskapen har antagit regler för förverkligandet av fördragets mål, kan medlemsstaterna inte utanför ramen för de gemensamma institutionerna åta sig förpliktelser som kan inverka på nämnda regler eller ändra deras räckvidd (domen i det ovannämnda målet AETR, punkt 22).
- 18 De bestämmelser i förordningen som grundar sig på artikel 80.2 EG, en bestämmelse i vilken det i dess andra stycke hänvisas till artikel 71 EG, utgör regler som gemenskapen har antagit för förverkligandet av fördragets mål.
- 19 Det ska således prövas huruvida Republiken Grekland kan anses ha åtagit sig förpliktelser som kan inverka på bestämmelserna i förordningen genom att framställa det omtvistade förslaget, som Republiken Grekland inte har bestritt är ett nationellt förslag, till IMO:s sjösäkerhetskommitté.
- 20 Kommissionen har hävdat att den rättspraxis som följer av domen i det ovannämnda målet AETR är tillämplig på icke-bindande rättsakter, såsom det omtvistade förslaget. Republiken Grekland har emellertid gjort gällande att den inte, genom att framställa ett sådant förslag inom ramen för sitt aktiva deltagande i en internationell organisation, har åtagit sig en förpliktelse i den mening som avses i denna rättspraxis. Medlemstaten har tillagt att den omständigheten att den har framställt det omtvistade förslaget till IMO i vilket fall som helst inte har medfört att denna internationella organisation har antagit nya bestämmelser.
- 21 Såsom generaladvokaten har angett i punkt 36 i sitt förslag till avgörande har emellertid Republiken Grekland, genom att be kommittén att utreda förutsättningarna för att upprätta kontrollistor (check lists) eller andra lämpliga hjälpmedel för att bistå de avtalsslutande staterna till SOLAS-konventionen vid kontroll av att fartyg och

hamnanläggningar uppfyller kraven i kapitel XI-2 i bilagan till denna konvention och i ISPS-koden, framställt ett förslag till kommittén som kan sätta i gång en process som kan leda till att IMO antar nya bestämmelser avseende detta kapitel XI-2 och/eller denna kod.

- 22 Då antagandet av sådana nya bestämmelser i sin tur kan ha en inverkan på förordningen, har emellertid gemenskapslagstiftaren beslutat, vilket framgår såväl av artikel 3 i denna förordning som av bilagorna I och II till denna, att införliva dessa två folkrättsliga dokument med gemenskapsrätten.
- 23 Republiken Grekland har, genom det omtvistade förslaget, tagit ett initiativ som inlett en process som kan inverka på bestämmelserna i förordningen, vilket innebär att de skyldigheter som följer av artiklarna 10 EG, 71 EG och 80.2 EG har åsidosatts.
- 24 Denna tolkning påverkas inte av Republiken Greklands argument att kommissionen har åsidosatt artikel 10 EG genom att inte föra upp det omtvistade beslutet på dagordningen för det möte som hölls den 14 mars 2005 av den föreskrivande kommittén för sjösäkerhet (Marsec-kommittén), som upprättats genom artikel 11.1 i förordningen och i vilken kommissionen är ordförande.
- 25 Kommissionen kunde förvisso ha framställt förslaget till den föreskrivande kommittén för sjösäkerhet, för att uppfylla sin skyldighet till lojalt samarbete enligt artikel 10 EG, och på så vis ha möjliggjort en debatt i frågan. Det följer nämligen av artikel 2.2 b i mall för arbetsordning att en sådan kommitté likaledes utgör ett forum som möjliggör för kommissionen och medlemsstaterna att utbyta åsikter. Kommissionen, som är

ordförande i kommittén, kan inte omöjliggöra ett sådant utbyte av åsikter av den enda anledningen att ett förslag är av nationell karaktär.

26 Kommissionens eventuella åsidosättande av artikel 10 EG innebär emellertid inte att det är tillåtet för en medlemsstat att, i ett sådant mål som i förevarande fall, i strid med de skyldigheter som åligger medlemsstaten enligt artiklarna 10 EG, 71 EG och 80.2 EG, ta initiativ som kan inverka på de regler som gemenskapen har antagit för förverkligandet av fördragets mål. En medlemsstat kan nämligen inte tillåta sig att ensidigt vidta tillrättaläggande åtgärder eller skyddsåtgärder som syftar till att undanröja en institutions eventuella åsidosättande av gemenskapsrättens regler (se analogt dom av den 23 maj 1996 i mål C-5/94, *Hedley Lomas*, REG 1996, s. I-2553, punkt 20, och däri angiven rättspraxis).

27 Till stöd för sin talan har Republiken Grekland även åberopat ett "gentlemen's agreement" som påståtts ha antagits av Europeiska unionens råd år 1993 och som möjliggör för medlemsstaterna att inte bara gemensamt utan även individuellt framställa förslag till IMO, när det inte tidigare bestämts någon gemensam ståndpunkt.

28 Medlemsstatens argument styrks emellertid inte av de handlingar som utgör detta så kallade gentlemen's agreement. Det framgår nämligen av dessa handlingar, såsom generaladvokaten har angett i punkt 46 i sitt förslag till avgörande, att gemenskapens exklusiva behörighet inte utgör hinder för medlemsstaterna att aktivt delta i IMO, då de ståndpunkter som dessa framfört inför denna internationella organisation dessförinnan varit föremål för samordning inom gemenskapen. I förevarande fall har emellertid inte en sådan samordning ägt rum.

- 29 För övrigt kan ett gentlemen's agreement, förutsatt att det har den räckvidd som Republiken Grekland hävdar, i vilket fall som helst inte påverka den kompetensfördelning mellan medlemsstaterna och gemenskapen som följer av bestämmelserna i fördraget genom att en medlemsstat tillåts att inom ramen för dess individuella deltagande i en internationell organisation åta sig förpliktelser som kan inverka på de regler som antagits för förverkligandet av fördragets mål (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 september 1988 i mål 204/86, Grekland mot rådet, REG 1988 s. 5323, punkt 17; svensk specialutgåva, volym 9, s. 669).
- 30 Republiken Greklands argument att skyddet av gemenskapens intressen inte skulle säkerställas av att medlemsstaten avstod från att aktivt delta i IMO, eftersom gemenskapen inte är medlem i denna organisation, kan inte heller godtas. Endast den omständigheten att gemenskapen inte är medlem i en internationell organisation ger nämligen inte en medlemsstat som handlar för egen räkning inom ramen för en internationell organisation rätt att åta sig förpliktelser som kan inverka på de regler som antagits för förverkligandet av fördragets mål.
- 31 Den omständigheten att gemenskapen inte är medlem i en internationell organisation utgör inte hinder för att gemenskapens externa behörighet faktiskt utövas, exempelvis genom att medlemsstaterna handlar solidariskt i gemenskapens intresse (se, för ett liknande resonemang, yttrande 2/91 av den 19 mars 1993, REG 1993, s. I-1061, punkt 5; svensk specialutgåva, volym 14, s. I-59).
- 32 Republiken Grekland har även hänvisat till artikel 9.1 i förordningen, varigenom medlemsstaterna, enligt Republiken Grekland, ges exklusiv behörighet att genomföra de säkerhetskrav som föreskrivs i denna förordning och som grundar sig på ändringarna i SOLAS-konventionen och ISPS-koden.

- 33 Medlemsstaternas behörighet, som följer av den bestämmelsen, innebär inte att dessa har en extern behörighet att ta initiativ som kan inverka på bestämmelserna i förordningen.
- 34 Republiken Grekland har, under förhandlingen, även åberopat artikel 307 första stycket EG. Enligt medlemsstaten påverkas inte dess skyldigheter gentemot IMO, och särskilt skyldigheten att som medlem aktivt delta i denna internationella organisation, av bestämmelserna i fördraget, eftersom Republiken Grekland blev medlem i IMO innan den anslöt sig till gemenskapen.
- 35 Artikel 307 första stycket EG är emellertid endast tillämplig om en skyldighet som följer av den internationella konventionen, som Republiken Grekland ingick i innan den anslöt sig till gemenskapen och genom vilken denna stat blev medlem i IMO, och en skyldighet som följer av gemenskapsrätten inte är förenliga med varandra (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 juli 2000 i mål C-62/98, kommissionen mot Portugal, REG 2000, s. I-5171, punkterna 46 och 47).
- 36 Den argumentation som Republiken Grekland har framfört syftar till att göra gällande att framställandet av det omtvistade förslaget till IMO:s sjösäkerhetskommitté inte står i strid med de skyldigheter som åligger denna medlemsstat till följd av gemenskapsrätten, vilket ju medför att möjligheten att tillämpa artikel 307 första stycket EG utesluts.
- 37 Vidare har inte Republiken Grekland styrkt att den, enligt de rättsakter som rör IMO:s stiftande och/eller andra rättshandlingar som utarbetats av denna internationella organisation, är skyldig att framställa det omtvistade förslaget till kommittén.

- 38 Republiken Grekland har följaktligen underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 10 EG, 71 EG och 80.2 EG, genom att framställa det omtvistade förslaget till IMO.

Rättegångskostnader

- 39 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Grekland ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Grekland har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

- 1) **Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 10 EG, 71 EG och 80.2 EG, genom att framställa ett förslag (MSC 80/5/11) till Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) angående kontroll av att fartyg och hamnanläggningar uppfyller kraven i kapitel XI-2 i den**

internationella konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss, som ingicks i London den 1 november 1974, och i den internationella koden för sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar.

2) Republiken Grekland ska ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter