STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
M. POIARESE MADURA
přednesené dne 1. dubna 2004 [1]

1. Předmětem této žaloby podané na základě článku 226 ES je, aby Soudní dvůr určil, že Italská republika nesplnila své povinnosti vyplývající z článku 10 ES tím, že loajálně nespolupracovala s Komisí Evropských společenství.

I – Právní rámec, skutkový stav a postup před zahájením soudního řízení

2. Připomínám, že čl. 10 první pododstavec ES stanoví, že „členské státy přijmou veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají z této smlouvy nebo jsou důsledkem činnosti orgánů Společenství. Usnadňují mu plnění jeho poslání". S odvoláním na toto ustanovení Komise tvrdí, že Italská republika, která neodpovídala na opakované žádosti o informace, svým chováním porušila povinnost loajální spolupráce s Komisí při plnění jejího poslání spočívajícího v dohledu nad dodržováním práva Společenství.

3. Skutkový stav věci je ve stručnosti následující. V roce 2000 byla Komisi předložena stížnost hospodářského subjektu týkající se nesprávného používání směrnice Rady 89/655/EHS ze dne 30. listopadu 1989 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví pro používání pracovního zařízení zaměstnanci při práci [2] a směrnice Rady 89/391/EHS ze dne 12. června 1989 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci [3] v italské čističce odpadních vod. Dne 3. srpna téhož roku zaslala Komise Italské republice dopis s žádostí o doplňující informace týkající se skutečností vytýkaných ve stížnosti, aby mohla přistoupit k přesnějšímu přezkoumání situace. Poté, co Komise neobdržela odpověď italských orgánů, zaslala dne 19. března 2001 druhý dopis, v němž italskou vládu žádala o poskytnutí požadovaných informací ve lhůtě jednoho měsíce od obdržení této žádosti. Jelikož Komise

1 — Původní jazyk: portugalština.

2 — Úř. věst. L 393, s. 13.

3 — Úř. věst. L 183, s. 1.

neobdržela odpověď, rozhodla se zahájit postup stanovený v článku 226 ES. Výzvou dopisem oznámenou italským orgánům dne 24. října 2001 Komise tento členský stát vyzvala k podání vyjádření k tvrzenému porušení jeho povinností vyplývajících z článku 1 směrnice 89/655, článku 4 směrnice 89/391, článku 10 ES a článku 249 ES. V odůvodněném stanovisku ze dne 18. července 2003 Komise zopakovala své důvody a vyzvala Italskou republiku, aby splnila své povinnosti ve lhůtě dvou měsíců od jeho oznámení.

II – K nesplnění povinnosti spolupráce

4. Až do podání této žaloby reagovaly italské orgány na naléhavé žádosti Komise naprostým mlčením. Ve svém vyjádření předloženém Soudnímu dvoru však Italská vláda důrazně popírá jakékoli porušení své povinnosti loajální spolupráce. Podle jejích slov je nesporné, že dotčené směrnice byly do italského práva provedeny v plném rozsahu a správně.

5. Žalovaná zjevně nesprávně postihla předmět žaloby. Zatímco Komise v průběhu postupu před zahájením soudního řízení Italské republice vytýkala porušení některých ustanovení směrnic 89/655 a 89/391, jakož i porušení její povinnosti spolupráce, ve své žalobě již omezila předmět sporu pouze na posledně uvedený žalobní důvod. Komise před Soudním dvorem nevytýká Italské republice nesprávné přijetí opatření k zajištění používání směrnic Společenství. Vytýká jí naopak skutečnost, že s ní nespolupracovala loajálně, když opomínala poskytovat jí požadované informace.

6. Je nepochybné, že zásada loajální spolupráce zakotvená v článku 10 ES ukládá členským státům povinnost usnadnit plnění poslání, které čl. 211 první odrážka ES svěřuje Komisi, a sice dbát na provádění Smlouvy o ES, jakož i aktů přijatých orgány na jejím základě [4]. Z toho vyplývá povinnost poskytovat Komisi informace, které má zapotřebí [5]. Postačí však porušení této povinnosti k tomu, aby zakládalo samostatné nesplnění povinnosti? O tom nemám pochyb. Soudní dvůr zcela jasně uznal, že odmítnutí pomoci Komisi při plnění jejího poslání může zakládat samostatné nesplnění povinností státu vyplývajících z článku 10 ES [6]. V jistých případech sice Soudní dvůr odmítl přiznat tomuto obecnému ustanovení

4 — Rozsudek ze dne 11. prosince 1985, Komise v. Řecko (192/84, Recueil, s. 3967, bod 19).

5 — Viz zejména rozsudky ze dne 24. března 1988, Komise v. Řecko (C-240/86, Recueil, s. 1835); ze dne 24. března 1994, Komise v. Spojené království (C-40/92, Recueil, s. I-989) a ze dne 6. března 2003, Komise v. Lucembursko (C-478/01, Recueil, s. I-2351).

6 — Rozsudek ze dne 19. února 1991, Komise v. Belgie (C-374/89, Recueil, s. I-367).

účinek, nebylo tomu tak ovšem proto, že by popíral jeho závaznou povahu, nýbrž proto, že mohl použít zvláštní povinnost vycházející z přesnějšího ustanovení primárního nebo sekundárního práva [7]. V těchto případech Soudní dvůr pouze uplatnil zásadu, podle níž mají zvláštní normy v rozsahu své působnosti přednost před normami obecnými („specialia generalibus derogant").

7. Zbývá posoudit, zda lze v projednávaném případě odmítnutí spolupráce odůvodnit. Italská vláda své mlčení vysvětluje nedostatečnou přesností žádostí Komise. Ani výzva dopisem, ani odůvodněné stanovisko neupřesňují místo, kde mělo k údajnému porušení dojít. Vzhledem k nepřesnosti informací týkajících se čističky, která je předmětem stížnosti, nemohly příslušné orgány odpovědět na žádosti a zahájit s Komisí spolupráci.

8. Podle ustálené judikatury platí, že loajální spolupráce, kterou se řídí vztahy mezi Společenstvím a jeho členskými státy, spočívá na vzájemných povinnostech, které zavazují nejen státy, ale také orgány Společenství [8]. Za účelem toho, aby mohl stát Komisi poskytnout zvlášť vyžádané informace, je nezbytné, aby žádost zaslaná Komisí splňovala jisté požadavky na určitost a přesnost [9]. To však neznamená, že stát, který takové informace poskytnout nemůže, je oprávněn přecházet žádosti Komise naprostým mlčením. V obdobných případech by bylo možné si položit otázku, zda zásada loajální spolupráce neukládá státu, aby se na Komisi obrátil s výzvou o upřesnění její žádosti. Takový by podle mého názoru mohl být logický důsledek pojetí loajální spolupráce v institucionálním rámci Společenství.

9. V projednávaném případě však není nezbytné zacházet do této debaty. Je totiž nutné konstatovat, že italské orgány měly k dispozici veškeré skutkové poznatky nezbytné k provedení požadovaného ověření a k poskytnutí požadovaných informací Komisi. Určení místa, které je předmětem stížnosti, jasně vyplývá z dopisů, které Komise zaslala před zahájením postupu před zahájením soudního řízení. Z dopisů ze dne 3. srpna 2000 a 19. března 2001 vyplývá, že porušení uvedená ve stížnosti obdržené Komisí se týkala „čističky odpadních vod umístěné v obci Mandello del Lario v Lombardii". Dopis ze dne 3. srpna 2000 přesně popisuje nedostatky tohoto zařízení s ohledem na směrnici 89/655. Od tohoto data tedy měly italské orgány k dispozici veškeré skutkové poznatky, na jejichž základě mohly odpovědět na žádost o informace zaslanou Komisí. Za těchto okolností Komise v průběhu řízení pro nesplnění povinnosti

7 — Viz zejména rozsudek ze dne 11. března 1992, Compagnie commerciale de l'Ouest a další (C-78/90 až C-83/90, Recueil, s. I-1847, bod 19).

8 — Jako poslední rozsudek ze dne 4. března 2004, Německo v. Komise (C-344/01, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 79).

9 — Viz v tomto smyslu stanovisko generálního advokáta Darmona ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 11. prosince 1985, Komise v. Řecko, uvedený výše v poznámce pod čarou 4, bod 7.

oprávněně poukazovala na dopisy předcházející zahájení řízení, které obsahovaly veškeré informace relevantní pro účely nastolení řádné spolupráce. Za těchto podmínek nic nebrání tomu, aby bylo možné se domnívat, že odmítnutí Italské republiky odpovědět na žádost Komise o informace je v rozporu s jejími povinnostmi vyplývajícími z článku 10 ES.

10. Tento závěr nelze vyvrátit skutečností, že tato věc se týká případu „velmi omezeného významu" a „zcela konkrétního a značně ohraničeného", jak zdůrazňuje žalovaný stát. Z ustálené judikatury vyplývá, že nesplnění povinnosti nezávisí na významu důsledků, které z něj mohou plynout [10].

III – K údajné nepřesnosti návrhů žaloby

11. Italská vláda rovněž uplatňuje, že žaloba neobsahuje skutečnosti nezbytné k výkonu jejích práv na obhajobu. Je namístě připomenout, že přesné označení žalobních důvodů v řízení o určení nesplnění povinnosti hraje zásadní úlohu při ochraně práv na obhajobu napadeného státu. Jak přitom připomíná Soudní dvůr ve svém rozsudku Komise v. Itálie ze dne 9. listopadu 1999, „možnost členského státu předložit své vyjádření totiž představuje, i když se rozhodne nevyužít této možnosti, základní záruku zamýšlenou Smlouvou a dodržování této záruky je podstatnou procesní náležitostí řízení pro nesplnění povinnosti členským státem" [11].

12. V projednávaném případě je však takový argument nerelevantní. Žalobní důvod je jasně označen v návrhu na zahájení řízení. Je totiž třeba připomenout, že předmět sporu byl od vyjádření vytýkaných skutečností ve výzvě dopisem přes výrok odůvodněného stanoviska až po návrhy žaloby postupně zúžen. V návrzích žaloby Komise vytýká italské vládě pouze skutečnost, že neposkytla žádnou informaci ke skutečnostem oznámeným stěžovatelem, jak byly uvedeny v prvních žádostech o informace. Italská vláda přitom měla v plném rozsahu příležitost vyjasnit na svou obhajobu důvody její údajné nemožnosti sdělit požadované informace. V důsledku toho nebylo prokázáno, že řízení pro nesplnění povinnosti trpí vadami.

10 — Rozsudek ze dne 27. listopadu 1990, Komise v. Itálie (C-209/88, Recueil, s. I-4313, bod 13).

11 — Rozsudek ze dne 9. listopadu 1999 (C-365/97, Recueil, s. I-7773, bod 23).

IV – Závěry

13. V důsledku toho navrhuji, aby Soudní dvůr:

1) určil, že Italská republika tím, že neposkytla informace Komisi Evropských společenství v rámci žádosti týkající se používání určitých ustanovení směrnice Rady 89/655/EHS ze dne 30. listopadu 1989 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví pro používání pracovního zařízení zaměstnanci při práci a směrnice Rady 89/391/EHS ze dne 12. června 1989 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci v čističce odpadních vod, která byla jasně označena, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 10 ES;

2) uložil Italské republice náhradu nákladů řízení.