OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
M. POIARESA MADURA
przedstawiona w dniu 1 kwietnia 2004 r. [1]

1. Niniejsza skarga, wniesiona na podstawie art. 226 WE, ma na celu stwierdzenie przez Trybunał, iż Republika Włoska, nie współpracując w sposób lojalny z Komisją Wspólnot Europejskich, uchybiła zobowiązaniom, które ciążą na niej na mocy art. 10 WE.

I — Ramy prawne, okoliczności faktyczne i postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

2. Przypomnijmy, że art. 10 akapit pierwszy WE stanowi, iż „Państwa Członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z niniejszego Traktatu lub z działań instytucji Wspólnoty. Ułatwiają one Wspólnocie wypełnianie jej zadań". W oparciu o te postanowienia Komisja podnosi, iż zachowanie Republiki Włoskiej, która nie odpowiadała na powtarzające się wnioski o udzielenie informacji, stanowi naruszenie obowiązku lojalnej współpracy z Komisją w wykonywaniu powierzonego jej zadania czuwania nad poszanowaniem prawa wspólnotowego.

3. Oto jak w skrócie przedstawiały się okoliczności sprawy. W 2000 r. do Komisji wpłynęło zawiadomienie złożone przez pewien podmiot gospodarczy, który donosił o niewłaściwym stosowaniu przez jedną z włoskich oczyszczalni ścieków dyrektywy Rady 89/655/EWG z dnia 30 listopada 1989 r. dotyczącej minimalnych wymagań w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny użytkowania sprzętu roboczego przez pracowników podczas pracy [2] i dyrektywy Rady 89/391/EWG z dnia 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy [3]. Dnia 3 sierpnia 2000 r. Komisja skierowała do Republiki Włoskiej pismo z wnioskiem o udzielenie dodatkowych informacji dotyczących zdarzeń opisanych w skardze, w celu dokładniejszego zbadania sytuacji. W braku odpowiedzi władz włoskich, wysłała ona w dniu 19 marca 2001 r. drugie pismo, domagając się od rządu włoskiego udzielenia informacji w terminie miesiąca od dnia doręczenia tego pisma.

1 — Język oryginału: portugalski.

2 — Dz.U. L 393, str. 13.

3 — Dz.U. L 183, str. 1.

Ponieważ Komisja nie otrzymała odpowiedzi, postanowiła ona wszcząć postępowanie na podstawie art. 226 WE. W wezwaniu do usunięcia uchybienia, które zostało notyfikowane władzom włoskim w dniu 24 października 2001 r., domagała się od tego Państwa Członkowskiego przedłożenia uwag w sprawie zarzucanego mu uchybienia jego zobowiązaniom wynikającym z art. 1 dyrektywy 89/655, art. 4 dyrektywy 89/391, art. 10 WE i 249 WE. W uzasadnionej opinii z dnia 18 lipca 2003 r. Komisja powtórzyła swe zarzuty i wezwała Republikę Włoską do wypełnienia ciążących na niej zobowiązań w terminie dwóch miesięcy od jej notyfikacji.

II — Uchybienie obowiązkowi współpracy

4. Władze włoskie, aż do momentu złożenia niniejszej skargi, odpowiadały na powtarzające się wnioski Komisji uporczywym milczeniem. Jednakże w przedstawionych Trybunałowi uwagach Republika Włoska żywo zaprzecza jakiemukolwiek naruszeniu ciążącego na niej obowiązku lojalnej współpracy. Jej zdaniem, ustalono, iż dyrektywy stanowiące przedmiot sprawy zostały całkowicie i prawidłowo transponowane do prawa włoskiego.

5. Pozwana najwyraźniej źle pojmuje przedmiot skargi. O ile podczas postępowania poprzedzającego wniesienie skargi Komisja zarzucała Republice Włoskiej tak naruszenie niektórych przepisów dyrektyw 89/655 i 89/391, jak i naruszenie ciążącego na niej obowiązku współpracy, o tyle w skardze ograniczyła ona przedmiot sporu do tego ostatniego zarzutu. W postępowaniu przed Trybunałem Komisja nie zarzuca Republice Włoskiej, iż nie podjęła ona we właściwy sposób działań koniecznych do zapewnienia stosowania dyrektyw wspólnotowych, lecz że nie współpracowała w lojalny sposób z Komisją, nie przekazując jej żądanych informacji.

6. Bezsporne jest, iż zasada lojalnej współpracy ustanowiona w art. 10 WE nakłada na Państwa Członkowskie obowiązek ułatwiania wypełniania zadań, które na mocy art. 211 tiret pierwsze WE zostały powierzone Komisji, mianowicie czuwania nad stosowaniem postanowień Traktatu WE i środków przyjętych przez instytucje na jego podstawie [4]. Z powyższego wynika obowiązek dostarczania Komisji informacji, których ona potrzebuje [5]. Czy naruszenie tego zobowiązania może samo w sobie stanowić odrębne uchybienie ? Nie mam co do tego wątpliwości. Trybunał w sposób jasny rozstrzygnął, iż odmowa pomocy Komisji w wypełnianiu jej zadań może stanowić odrębne uchybienie zobowiązaniom Państwa Członkowskiego, wynikającym z art. 10 WE [6]. Jeśli w niektórych przypadkach odmówił on zastosowania tego

4 — Wyrok z dnia 11 grudnia 1985 r. w sprawie 192/84 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. 3967, pkt 19.

5 — Zobacz w szczególności wyroki z dnia 24 marca 1988 r. w sprawie C-240/86 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. 1835; z dnia 24 marca 1994 r. w sprawie C-40/92 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Rec. str. I-989 i z dnia 6 marca 2003 r. w sprawie C-478/01 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Rec. str. I-2351.

6 — Wyrok z dnia 19 lutego 1991 r. w sprawie C-374/89 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. I-367.

ogólnego postanowienia, to nie dlatego że nie uznał jego wiążącego charakteru, lecz po prostu dlatego że mógł odnieść się do specyficznego zobowiązania wynikającego z bardziej szczegółowych przepisów prawa pierwotnego lub wtórnego [7]. W takich przypadkach Trybunał stosował po prostu zasadę, zgodnie z którą przepisy szczególne wykluczają, w ramach swego zakresu zastosowania, zastosowanie przepisów ogólnych („specialia generalibus derogant").

7. Pozostaje ustalić, czy w rozpatrywanej sprawie odmowa współpracy była uzasadniona. Rząd włoski tłumaczy swe milczenie zbyt ogólnym charakterem pytań sformułowanych przez Komisję. Ani wezwanie do usunięcia uchybienia, ani uzasadniona opinia nie precyzują miejsca zarzucanego uchybienia. W braku informacji odnoszących się do oczyszczalni ścieków, której dotyczy skarga, właściwe władze nie mogły odpowiedzieć na wnioski ani podjąć współpracy z Komisją.

8. Jest już rzeczą ustaloną w orzecznictwie, iż zasada lojalnej współpracy, która obowiązuje w relacjach między Wspólnotą a jej Państwami Członkowskimi, opiera się na wzajemnych obowiązkach, które spoczywają nie tylko na Państwach Członkowskich, ale również i na instytucjach wspólnotowych [8]. Aby Państwo Członkowskie mogło dostarczyć Komisji odpowiednich informacji, wniosek o ich udzielenie skierowany przez Komisję musi odpowiadać pewnym wymogom jasności i precyzji [9]. Nie oznacza to jednak, że państwo, które nie jest w stanie dostarczyć tych informacji, może odpowiedzieć Komisji zupełnym milczeniem. Można postawić sobie pytanie, czy w podobnej sytuacji zasada lojalnej współpracy nie nakłada na państwo obowiązku zwrócenia się do Komisji o sprecyzowanie jej żądań. Taki mógłby być, w mojej opinii, logiczny wniosek wypływający z ducha, w jakim pojmowana jest zasada lojalnej współpracy wpisana w ramy systemu instytucjonalnego Wspólnoty.

9. W naszej sprawie nie trzeba jednak nawet rozpoczynać podobnej dyskusji. Stwierdzić bowiem należy, że władze włoskie dysponowały wszystkimi danymi faktycznymi niezbędnymi do przeprowadzenia wymaganych kontroli i dostarczenia Komisji żądanych informacji. Wskazanie miejsca, którego dotyczyła skarga, wypływa w jasny sposób z pism skierowanych przez Komisję przed wszczęciem postępowania poprzedzającego wniesienie skargi. Z pism sporządzonych w dniu 3 sierpnia 2000 r. i 19 marca 2001 r. wynika, że naruszenia zasygnalizowane w skardze, którą otrzymała Komisja, dotyczyły „oczyszczalni ścieków znajdującej się w gminie Mandello del Lario w Lombardii". Pismo z dnia 3 sierpnia 2000 r. opisuje braki, jakie w świetle dyrektywy 89/655 przedstawiały te instalacje. Od tego dnia władze włoskie dysponowały wszystkimi danymi faktycznymi, które pozwalały im na dostarczenie Komisji żądanych informacji. W tych okolicznościach

7 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 11 marca 1992 r. w sprawach połączonych od C-78/90 do C-83/90 Compagnie commerciale de l'Ouest i in., Rec. str. I-1847, pkt 19.

8 — Ostatnio wyrok z dnia 4 marca 2004 r. w sprawie C-344/01 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. str. I-2081, pkt 79.

9 — Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego Darmona przedstawiona w sprawie Komisja przeciwko Grecji (w której zapadł powołany w przypisie 4 wyrok z dnia 11 grudnia 1985 r.), pkt 7.

Komisja mogła odwołać się, w trakcie postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom, do pism poprzedzających wszczęcie tego postępowania, które zawierały wszystkie informacje właściwe z punktu widzenia dobrej współpracy. W tych warunkach nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby orzec, iż odmowa odpowiedzi na wniosek o udzielenie informacji skierowany przez Komisję do Republiki Włoskiej stanowi naruszenie zobowiązań wypływających z art. 10 WE.

10. Wnioskowi temu nie zaprzecza fakt, iż w niniejszej sprawie, jak podkreśla pozwane państwo, chodzi o przypadek, który ma „niewielkie znaczenie", „zupełnie szczególny charakter i niewielki zasięg". Według utrwalonego orzecznictwa uchybienie zobowiązaniom Państwa Członkowskiego następuje niezależnie od wagi konsekwencji, które może ono za sobą pociągnąć [10].

III — Zarzucany brak precyzji wniosków skargi

11. Rząd włoski podnosi również, że skarga nie zawiera elementów, które pozwoliłyby mu na wykonywanie jego prawa do obrony. Pamiętać należy, że dokładne określenie zarzutów w trakcie postępowania w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom ma zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania prawa do obrony zainteresowanego państwa. Jak przypomina Trybunał w wyroku z dnia 9 listopada 1999 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom, „pozostawiona Państwu Członkowskiemu możliwość przedłożenia uwag, nawet jeżeli uzna ono, że nie musi z niej skorzystać, stanowi podstawową gwarancję przewidzianą przez Traktat i jej przestrzeganie jest istotnym wymogiem proceduralnym w postępowaniu o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom Państwa Członkowskiego" [11].

12. Jednakże w kontekście rozpatrywanej sprawy podobny argument jest nietrafny. Zarzut został jasno określony w skardze wszczynającej postępowanie. Należy bowiem pamiętać, że przedmiot sporu, określony w wezwaniu do usunięcia uchybienia i uzasadnionej opinii został ograniczony w żądaniach skargi. W skardze Komisja zarzuca rządowi włoskiemu jedynie niedostarczenie żadnej informacji dotyczącej zdarzeń zasygnalizowanych przez podmiot, który złożył doniesienie, i opisanych w pierwszym wniosku o udzielenie informacji. Rząd włoski mógł natomiast swobodnie przedstawić w obronie przyczyny swej rzekomej niemożności przekazania żądanych informacji. W konsekwencji nie wykazano, że w postępowaniu w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom zostały naruszone zasady proceduralne.

10 — Wyrok z dnia 27 listopada 1990 r. w sprawie C-209/88 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-4313, pkt 13.

11 — Wyrok z dnia 9 listopada 1999 r. w sprawie C-365/97, Rec. str. I-7773, pkt 23.

IV — Wnioski

13. W konsekwencji proponuję Trybunałowi, aby:

1) stwierdził, iż nie przekazując informacji Komisji Wspólnot Europejskich w odpowiedzi na zapytanie dotyczące stosowania niektórych przepisów dyrektywy Rady 89/655/EWG z dnia 30 listopada 1989 r. dotyczącej minimalnych wymagań w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny użytkowania sprzętu roboczego przez pracowników podczas pracy i dyrektywy Rady 89/391/EWG z dnia 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy we wskazanej w wyraźny sposób oczyszczalni ścieków Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które ciążą na niej na mocy art. 10 WE;

2) obciążył Republikę Włoską kosztami postępowania.