ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (druhá komora)

z 12. februára 2009 *

Vo veci C-45/07,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES, podaná 2. februára 2007,

Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: K. Simonsson, M. Konstantinidis, F. Hoffmeister a I. Zervas, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

proti

Helénskej republike, v zastúpení: A. Samoni-Rantou a S. Chala, splnomocnené zástupkyne,

žalovanej,

* Jazyk konania: gréčtina.

ktorú v konaní podporuje:

Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, v zastúpení: I. Rao, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci D. Anderson, QC,

vedľajší účastník konania,

SÚDNY DVOR (druhá komora)

v zložení: predseda druhej komory C. W. A. Timmermans (spravodajca), sudcovia J.-C. Bonichot, K. Schiemann, J. Makarczyk a C. Toader,

generálny advokát: Y. Bot,
tajomník: M. Ferreira, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 13. novembra 2008,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 20. novembra 2008,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Svojou žalobou Komisia Európskych spoločenstiev žiada Súdny dvor, aby rozhodol, že Helénska republika si tým, že predložila Medzinárodnej námornej organizácii (IMO) návrh (MSC 80/5/11, ďalej len „sporný návrh“) týkajúci sa kontroly zhody lodí a prístavných zariadení s požiadavkami kapitoly XI-2 Medzinárodného dohovoru o bezpečnosti ľudského života na mori, uzavretého v Londýne 1. novembra 1974 (ďalej len „dohovor SOLAS“), a Medzinárodného kódexu bezpečnosti lodí a prístavných zariadení (ďalej len „kódex ISPS“), nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článkov 10 ES, 71 ES a článku 80 ods. 2 ES.

2 Uznesením predsedu Súdneho dvora z 2. augusta 2007 bolo Spojenému kráľovstvu Veľkej Británie a Severného Írska povolené vstúpiť do konania ako vedľajší účastník podporujúci v konaní Helénsku republiku.

Právny rámec

3 Nariadenie (ES) č. 725/2004 Európskeho parlamentu a Rady z 31. marca 2004 o zvýšení bezpečnosti lodí a prístavných zariadení (Ú. v. EÚ L 129, s. 6; Mim. vyd. 07/008, s. 74, ďalej len „nariadenie“) vo svojom článku 1 s nadpisom „Ciele“ uvádza:

„1. Hlavným cieľom tohto nariadenia je predstaviť a vykonávať opatrenia Spoločenstva zamerané na zvýšenie bezpečnosti lodí využívaných v medzinárodnom obchode

a v domácej lodnej preprave a súvisiacich prístavných zariadení tvárou v tvár hrozbám úmyselných protizákonných činov.

2. Toto nariadenie je určené tiež na to, aby poskytlo základ pre harmonizovanú interpretáciu, zavádzanie a monitorovanie zo strany Spoločenstva osobitných opatrení na zvýšenie námornej bezpečnosti prijatých Diplomatickou konferenciou IMO dňa 12. decembra 2002, ktorá zmenila a doplnila [dohovor SOLAS] a ustanovila [kódex ISPS].“

4 Nariadenie vo svojom článku 3 s nadpisom „Spoločné opatrenia a pôsobnosť“ stanovuje:

„1. V súvislosti s medzinárodnou lodnou prepravou by mali členské štáty do 1. júla 2004 v plnom rozsahu uplatniť osobitné opatrenia na zvýšenie námornej bezpečnosti dohovoru SOLAS a časti A kódexu ISPS v súlade s podmienkami a v súvislosti s tam uvedenými loďami, spoločnosťami a prístavnými zariadeniami.

2. V súvislosti s medzinárodnou lodnou prepravou by mali členské štáty do 1. júla 2005 v plnom rozsahu uplatniť osobitné opatrenia na zvýšenie námornej bezpečnosti dohovoru SOLAS a časti A kódexu ISPS na osobné lode triedy A v zmysle článku 4 smernice Rady 98/18/ES zo 17. marca 1998 o bezpečnostných pravidlách a normách pre osobné lode [Ú. v. ES L 144, s. 1; Mim. vyd. 07/004, s. 40, zmenenej a doplnenej smernicou Komisie 2003/75/ES z 29. júla 2003, ktorou sa mení a dopĺňa príloha I k smernici Rady 98/18/ES o bezpečnostných pravidlách a normách pre osobné lode (Ú. v. EÚ L 190, s. 6; Mim. vyd. 07/007, s. 351] prevádzkujúce domáce služby a na ich spoločnosti, ako je to definované v nariadení IX-1 dohovoru SOLAS a na prístavné zariadenia, ktoré im slúžia.

3. Členské štáty sa musia po povinnej analýze bezpečnostných rizík rozhodnúť, v akom rozsahu uplatnia, do 1. júla 2007, ustanovenia tohto nariadenia na rôzne kategórie lodí prevádzkujúce iné domáce služby ako tie uvedené v odseku 2, na ich spoločnosti a prístavné zariadenia, ktoré im slúžia. Toto rozhodnutie by nemalo ohroziť celkovú úroveň bezpečnosti.

…

4. Pri vykonávaní ustanovení vyžadovaných podľa odsekov 1, 2 a 3 členské štáty plne zohľadňujú usmernenia obsiahnuté v časti B kódexu ISPS.

5. Členské štáty sa prispôsobia nasledujúcim odsekom časti B kódexu ISPS tak, ako keby boli povinné:

…“

5 Článok 9 nariadenia s nadpisom „Vykonávanie a kontrola zhody“ vo svojom odseku 1 uvádza:

„Členské štáty vykonávajú administratívne a kontrolné úlohy vyžadované podľa ustanovení osobitných opatrení na zvýšenie námornej bezpečnosti dohovoru SOLAS

a kódexu ISPS. Zabezpečujú, že sú rozmiestnené a účinne poskytnuté všetky potrebné prostriedky na vykonávanie ustanovení tohto nariadenia.“

6 Pod nadpisom „Postup výboru“ článok 11 nariadenia uvádza vo svojom odseku 1, že „Komisii pomáha výbor“.

7 V prílohe I k nariadeniu sa uvádza text zmien zavádzajúcich novú kapitolu XI-2 do prílohy dohovoru SOLAS v jej aktualizovanom znení. V prílohe II tohto nariadenia sa uvádza text kódexu ISPS v jeho aktualizovanom znení.

8 Podľa znenia článku 7 ods. 1 prvého pododseku rozhodnutia Rady 1999/468/ES z 28. júna 1999, ktorým sa ustanovujú postupy pre výkon vykonávacích právomocí prenesených na Komisiu (Ú. v. ES L 184, s. 23; Mim. vyd. 01/003, s. 124):

„Každý výbor prijme svoj vlastný rokovací poriadok na základe návrhu svojho predsedu podľa štandardného rokovacieho poriadku, ktorý sa uverejní v *Úradnom vestníku Európskych spoločenstiev*.“

9 Článok 2 s nadpisom „Program schôdze“ nariadenia interného typu — rozhodnutia Rady 1999/468/ES (Ú. v. ES C 38, 2001, s. 3, ďalej len „nariadenie interného typu“), vo svojom odseku 2 uvádza:

„Program schôdze rozlišuje medzi:

…

b) inými otázkami predloženými na skúmanie výboru pre informáciu alebo na diskusiu buď z iniciatívy predsedu, alebo na písomnú žiadosť člena výboru… [*neoficiálny preklad*].“

Konanie pred podaním žaloby

10 Helénska republika predložila 18. marca 2005 výboru pre námornú bezpečnosť IMO sporný návrh. Týmto návrhom tento členský štát vyzýval uvedený výbor na skúmanie vystavenia kontrolných zoznamov („check lists“) alebo ďalších nástrojov vhodných na účely pomoci členským štátom dohovoru SOLAS pri ich kontrole zhody lodí a prístavných zariadení s požiadavkami uvedenými v tomto dohovore, ako aj v kódexe ISPS.

11 Keďže Komisia zastávala názor, že Helénska republika tým predložila medzinárodnej organizácii národné stanovisko v oblasti, ktorá patrí do výlučnej vonkajšej právomoci Európskeho spoločenstva, adresoval tomuto členskému štátu 10. mája 2005 výzvu, na ktorú Helénska republika odpovedala 7. júla 2005.

12 Keďže Komisia s touto odpoveďou nebola spokojná, 13. decembra 2005 vydala odôvodnené stanovisko, na ktoré Helénska republika odpovedala 21. februára 2006.

13 Keďže Komisia nebola spokojná s odpoveďou Helénskej republiky na uvedené odôvodnené stanovisko, Komisia sa rozhodla podať túto žalobu.

O žalobe

14 Komisia uvádza, že od prijatia nariadenia, ktoré začleňuje do práva Spoločenstva kapitolu XI-2 prílohy dohovoru SOLAS, ako aj kódex ISPS, má Spoločenstvo výlučnú právomoc preberať medzinárodné záväzky v oblasti pokrytej týmto nariadením. Podľa Komisie z toho vyplýva, že Spoločenstvo má výlučnú právomoc na zabezpečenie riadneho uplatňovania predmetných pravidiel na úrovni Spoločenstva a na prejednávanie ich správneho vykonávania alebo ďalšieho vývoja s ostatnými členmi IMO, v súlade s dvomi vyššie uvedenými predpismi. Členské štáty teda už ďalej nemajú právomoc prezentovať pred IMO národné stanoviská k veciam, ktoré patria do výlučnej právomoci Spoločenstva, pokiaľ na to neboli Spoločenstvom výslovne splnomocnené.

15 V tejto súvislosti je hneď na úvod potrebné poznamenať, že podľa znenia článku 3 ods. 1 písm. f) ES zavedenie spoločnej politiky v oblasti dopravy sa výslovne uvádza medzi cieľmi Spoločenstva (pozri tiež rozsudok z 31. marca 1971, Komisia/Rada, nazývaný „AETR“, 22/70, Zb. s. 263, bod 20).

16 Podľa znenia článku 10 ES členské štáty musia na jednej strane prijať všetky potrebné opatrenia vhodné na zabezpečenie plnenia záväzkov vyplývajúcich zo Zmluvy ES alebo z opatrení prijatých orgánmi Spoločenstva a na druhej strane neprijať žiadne opatrenia, ktoré by mohli ohroziť dosiahnutie cieľov tejto zmluvy (rozsudok AETR, už citovaný, bod 21).

17 Z porovnania týchto ustanovení vyplýva, že pokiaľ sú stanovené pravidlá Spoločenstva na dosiahnutie cieľov Zmluvy, členské štáty nemôžu mimo rámca spoločných inštitúcií preberať záväzky, ktoré by sa mohli dotknúť uvedených pravidiel alebo narušiť ich dosah (rozsudok AETR, už citovaný, bod 22).

18 Je nesporné, že ustanovenia nariadenia, ktoré má za svoj právny základ článok 80 ods. 2 ES, teda ustanovenie, ktoré vo svojom druhom odseku odkazuje na článok 71 ES, predstavujú pravidlá Spoločenstva prijaté na dosiahnutie cieľov Zmluvy.

19 Treba teda skúmať, či predložením sporného návrhu, o ktorom Helénska republika nepopiera, že je národným návrhom, výboru pre námornú bezpečnosť IMO možno uvedený členský štát považovať za preberajúci záväzky, ktoré by sa mohli dotknúť ustanovení nariadenia.

20 Komisia uvádza, že judikatúra odvodzovaná z rozsudku AETR, už citovaného, sa uplatňuje na nezáväzné akty, akým je sporný návrh, hoci Helénska republika uvádza, že predkladajúc takýto návrh v rámci aktívnej účasti na práci medzinárodnej organizácie, neprebrala záväzok v zmysle tejto judikatúry. Uvedený členský štát dodáva, že predloženie sporného návrhu IMO v nijakom prípade neviedlo k prijatiu nových pravidiel v rámci tejto medzinárodnej organizácie.

21 Ako uvádza generálny advokát v bode 36 svojich návrhov, vyzývajúc výbor pre námornú bezpečnosť IMO na skúmanie vystavenia kontrolných zoznamov („check lists“) alebo ďalších nástrojov vhodných na účely pomoci členským štátom dohovoru SOLAS pri ich kontrole zhody lodí a prístavných zariadení s požiadavkami uvedenými v kapitole XI-2

prílohy tohto dohovoru a kódexu ISPS, Helénska republika predložila uvedenému výboru návrh, ktorý môže začať proces, ktorý by mohol viesť k tomu, že IMO prijme nové pravidlá týkajúce sa tejto kapitoly XI-2 a/alebo tohto kódexu.

22 Prijatie takýchto nových pravidiel by v dôsledku toho malo vplyv na nariadenie, keďže zákonodarca Spoločenstva sa rozhodol, ako vyplýva z článku 3 tohto nariadenia, ako aj z jeho príloh I a II, v podstate začleniť tieto dva medzinárodné dohovory do práva Spoločenstva.

23 Za týchto okolností podaním sporného návrhu, ktorým sa začal tento proces, Helénska republika podnikla iniciatívu, ktorá môže ovplyvniť ustanovenia nariadenia, čo predstavuje nesplnenie povinností vyplývajúcich z článkov 10 ES, 71 ES a článku 80 ods. 2 ES.

24 Tento výklad nemôže byť spochybnený tvrdením Helénskej republiky, podľa ktorého Komisia porušila článok 10 ES, keď odmietla zapísať sporný návrh do programu rokovania schôdze výboru pre námornú bezpečnosť (výbor Marsec) zo 14. marca 2005, ktorý sa uvádza v článku 11 ods. 1 nariadenia a ktorému predsedá zástupca Spoločenstva.

25 Je pravda, že Komisia sa mohla na účel splnenia si svojej povinnosti lojálnej spolupráce podľa článku 10 ES pokúsiť predložiť predmetný návrh výboru pre námornú bezpečnosť a umožniť rozpravu na túto tému. Z článku 2 ods. 2 písm. b) nariadenia interného typu vyplýva, že takýto výbor tiež predstavuje fórum na výmenu názorov medzi Komisiou

a členskými štátmi. Komisia, ktorá predsedala uvedenému výboru, nemohla z jediného dôvodu, že návrh má národnú povahu, znemožniť takúto výmenu názorov.

26 Prípadné porušenie článku 10 ES Komisiou však neumožňuje členskému štátu podniknúť iniciatívy, ktoré môžu ovplyvniť pravidlá Spoločenstva stanovené na dosiahnutie cieľov Zmluvy, a to v rozpore s povinnosťami tohto štátu, ktoré vyplývajú v prípade, akým je toto konanie, z článkov 10 ES, 71 ES a článku 80 ods. 2 ES. Členský štát si nemôže dovoliť jednostranne prijať nápravné opatrenia alebo opatrenia na obranu určené na vyhnutie sa prípadnému porušeniu predpisov práva Spoločenstva zo strany inštitúcie (pozri analogicky rozsudok z 23. mája 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Zb. s. I-2553, bod 20 a citovanú judikatúru).

27 Na podporu svojho tvrdenia Helénska republika tiež uvádza džentlmenskú dohodu, ktorá bola prijatá Radou Európskej únie v roku 1993 a umožňuje členským štátom predkladať návrhy IMO nielen kolektívne, ale aj individuálne, pokiaľ predtým nebolo definované žiadne spoločné stanovisko.

28 Dokumenty, ktoré predstavujú túto údajnú džentlmenskú dohodu, však nepodporujú tézu uvedeného členského štátu. Ako poznamenal generálny advokát v bode 46 svojich návrhov, z týchto dokumentov v podstate vyplýva, že výlučná právomoc Spoločenstva nebráni aktívnej účasti členských štátov na činnosti IMO, pokiaľ stanoviská, ktoré tieto členské štáty prijmú v rámci tejto medzinárodnej organizácie, boli predtým predmetom koordinácie Spoločenstva. Je nesporné, že v danom prípade k takejto koordinácii nedošlo.

29 Navyše džentlmenská dohoda za predpokladu, že by mala dosah, ktorý jej prideľuje Helénska republika, nemôže v nijakom prípade ovplyvniť rozdelenie právomocí medzi členské štáty a Spoločenstvo, ako toto rozdelenie vyplýva z ustanovení Zmluvy, umožňujúc členskému štátu, aby konajúc individuálne v rámci svojho členstva v medzinárodnej organizácii, prebral záväzky, ktoré by sa mohli dotknúť pravidiel Spoločenstva stanovených na dosiahnutie cieľov Zmluvy (pozri v tomto zmysle rozsudok z 27. septembra 1988, Grécko/Rada, 204/86, Zb. s. 5323, bod 17).

30 Rovnako nemôže byť prijatý argument Helénskej republiky, podľa ktorého, keďže Spoločenstvo nie je členom IMO, povinnosť zdržať sa činnosti v rámci tejto organizácie by nezabezpečovala ochranu záujmu Spoločenstva. Samotná skutočnosť, že Spoločenstvo nie je členom medzinárodnej organizácie, nijako nesplnomocňuje členský štát, aby konajúc individuálne v rámci svojho členstva v medzinárodnej organizácii, prebral záväzky, ktoré by sa mohli dotknúť pravidiel Spoločenstva stanovených na dosiahnutie cieľov Zmluvy.

31 Navyše to, že Spoločenstvo nie je členom medzinárodnej organizácie, nebráni tomu, aby jeho vonkajšia právomoc mohla byť vykonávaná najmä prostredníctvom členských štátov konajúcich spoločne v záujme Spoločenstva (pozri v tomto zmysle stanovisko 2/91, z 19. marca 1993, Zb. s. I-1061, bod 5).

32 Helénska republika odkazuje tiež na článok 9 ods. 1 nariadenia, ktorý podľa jej názoru udeľuje členským štátom výlučnú právomoc na vykonávanie bezpečnostných požiadaviek stanovených týmto nariadením a založených na úpravách dohovoru SOLAS a kódexu ISPS.

33 V tejto súvislosti postačuje konštatovať, že právomoc členských štátov, ktorá vyplýva z uvedeného ustanovenia, nepredpokladá, že by členské štáty mali vonkajšiu právomoc na prijímanie iniciatív, ktoré by sa mohli dotknúť ustanovení nariadenia.

34 Na pojednávaní sa okrem toho Helénska republika dovolávala článku 307 ods. 1 ES. Podľa Helénskej republiky, keďže sa stala členom IMO pred svojím pristúpením k Spoločenstvu, nie sú jej povinnosti voči IMO a konkrétne jej povinnosť aktívne sa zúčastňovať na práci tejto medzinárodnej organizácie ako člen ovplyvnené ustanoveniami Zmluvy.

35 Treba však poznamenať, že článok 307 ods. 1 ES sa môže uplatňovať, iba ak existuje nezlučiteľnosť medzi povinnosťou vyplývajúcou z medzinárodného dohovoru, ktorý uzavrela Helénska republika pred svojím pristúpením k Spoločenstvu a ktorým sa tento štát stal členom IMO, na jednej strane a povinnosťou vyplývajúcou z práva Spoločenstva na druhej strane (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 4. júla 2000, Komisia/Portugalsko, C-62/98, Zb. s. I-5171, body 46 a 47).

36 Po prvé celá argumentácia Helénskej republiky spočíva v tvrdení, že predloženie sporného návrhu výboru pre námornú bezpečnosť IMO nie je v rozpore s povinnosťami tohto členského štátu, ktoré vyplývajú z práva Spoločenstva, čo vylučuje možnosť odvolávať sa na článok 307 ods. 1 ES.

37 Po druhé Helénska republika nepreukázala, že podľa aktov o zriadení IMO a/alebo právnych nástrojov vypracovaných touto medzinárodnou organizáciou bola povinná predložiť sporný návrh uvedenému výboru.

38 V dôsledku toho je potrebné konštatovať, že Helénska republika si tým, že IMO predložila sporný návrh, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článkov 10 ES, 71 ES a článku 80 ods. 2 ES.

O trovách

39 Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla zaviazať Helénsku republiku na náhradu trov konania a Helénska republika nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazať ju na náhradu trov konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (druhá komora) rozhodol a vyhlásil:

1. Helénska republika si tým, že Medzinárodnej námornej organizácii (IMO) predložila návrh (MSC 80/5/11) týkajúci sa kontroly zhody lodí a prístavných zariadení s požiadavkami kapitoly XI-2 Medzinárodného dohovoru o bezpečnosti ľudského života na mori, uzavretého v Londýne 1. novembra 1974,

a Medzinárodného kódexu bezpečnosti lodí a prístavných zariadení, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článkov 10 ES, 71 ES a článku 80 ods. 2 ES.

2. Helénska republika je povinná nahradiť trovy konania.

Podpisy