SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 12. februarja 2009*

V zadevi C-45/07,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene 2. februarja 2007,

Komisija Evropskih skupnosti, ki jo zastopajo K. Simonsson, M. Konstantinidis, F. Hoffmeister in I. Zervas, zastopniki, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Helenski republiki, ki jo zastopata A. Samoni-Rantou in S. Chala, zastopnici,

tožena stranka,

* Jezik postopka: grščina.

ob intervenciji

Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, ki ga zastopa I. Rao, zastopnica, skupaj z D. Andersonom, QC,

intervenient,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi C. W. A. Timmermans (poročevalec), predsednik senata, J.-C. Bonichot, K. Schiemann, J. Makarczyk, sodniki, in C. Toader, sodnica,

generalni pravobranilec: Y. Bot,
sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 13. novembra 2008,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 20. novembra 2008

izreka naslednjo

Sodbo

1 S tožbo Komisija Evropskih skupnosti predlaga Sodišču, naj ugotovi, da Helenska republika s tem, da je Mednarodni pomorski organizaciji (IMO) predložila predlog (MSC 80/5/11, v nadaljevanju: sporni predlog) za nadzor skladnosti ladij in pristanišč z zahtevami iz poglavja XI-2 Mednarodne konvencije o varstvu človeškega življenja na morju, ki je bila sprejeta v Londonu 1. novembra 1974 (v nadaljevanju: Konvencija SOLAS), in Mednarodnega kodeksa o zaščiti ladij in pristanišč (v nadaljevanju: Kodeks ISPS), ni izpolnila svojih obveznosti iz členov 10 ES, 71 ES in 80(2) ES.

2 S sklepom predsednika Sodišča z dne 2. avgusta 2007 je bila Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska dovoljena intervencija v sporu v podporo predlogom Helenske republike.

Pravni okvir

3 Uredba (ES) št. 725/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o povečanju zaščite na ladjah in v pristaniščih (UL L 129, str. 6, v nadaljevanju: Uredba) v členu 1, naslovljenem „Cilji“, določa:

„1. Glavni cilj te uredbe je uvesti in izvajati ukrepe Skupnosti, namenjene povečanju zaščite na ladjah, ki se uporabljajo v mednarodni trgovini in notranjem ladijskem

prometu, ter pripadajočih pristanišč, zaradi soočanja z grožnjami namernih protizakonitih dejanj.

2. Namen Uredbe je tudi zagotoviti podlago za usklajeno razlaganje, izvajanje ter spremljanje posebnih ukrepov s strani Skupnosti za povečanje pomorske zaščite, ki jih je 12. decembra 2002 sprejela Diplomatska konferenca Mednarodne pomorske organizacije (IMO) in s tem spremenila [Konvencijo SOLAS] ter uvedla [Kodeks ISPS].“

4 Uredba v členu 3, naslovljenem „Skupni ukrepi in področje uporabe“, določa:

„1. Države članice začnejo v zvezi z mednarodnim ladijskim prometom do 1. julija 2004 v celoti uporabljati posebne ukrepe za povečanje pomorske zaščite Konvencije SOLAS in dela A Kodeksa ISPS v skladu s pogoji in v zvezi z ladjami, družbami in pristanišči, navedenimi v teh besedilih.

2. Države članice začnejo v zvezi z notranjim ladijskim prometom do 1. julija 2005 uporabljati posebne ukrepe za povečanje pomorske zaščite Konvencije SOLAS in dela A Kodeksa ISPS v zvezi [s] potniškimi ladjami razreda A v smislu člena 4 Direktive Sveta 98/18/ES z dne 17. marca 1998 o varnostnih predpisih in standardih za potniške ladje [UL L 144, str. 1, kot je bila nazadnje spremenjena z Direktivo Komisije 2003/75/ES z dne 29. julija 2003 (UL L 190, str. 6)] in njihovimi družbami, kot so opredeljene v pravilu IX-1 Konvencije SOLAS, ter pristanišči, ki jih uporabljajo.

3. Države članice se, po obvezni varnostni oceni tveganja, odločijo, v kakšnem obsegu bodo do 1. julija 2007 začele uporabljati določbe te uredbe v zvezi z različnimi kategorijami ladij, ki opravljajo notranje prevoze in niso navedene v odstavku 2, njihovimi družbami in pristanišči, ki jih uporabljajo. Skupna stopnja zaščite ne sme biti ogrožena zaradi takšne odločitve.

[…]

4. Pri izvajanju določb, ki so obvezne v skladu z odstavki 1, 2 in 3, države članice v celoti upoštevajo smernice iz dela B Kodeksa ISPS.

5. Države članice ravnajo v skladu z naslednjimi odstavki dela B Kodeksa ISPS, kot da so obvezni:

[…].“

5 Člen 9 Uredbe, naslovljen „Izvajanje in preverjanje skladnosti“, v odstavku 1 določa:

„Države članice opravljajo upravne in nadzorne naloge, ki so obvezne v skladu z določbami posebnih ukrepov za povečanje pomorske zaščite Konvencije SOLAS in

Kodeksa ISPS. Zagotovijo, da so dodeljena in učinkovito predvidena vsa potrebna sredstva za izvajanje določb te uredbe.“

6 Člen 11 Uredbe, naslovljen „Postopek odbora“, v odstavku 1 določa, da „Komisiji pomaga odbor“.

7 V prilogi I k Uredbi je besedilo sprememb, s katerimi je v prilogo h Konvenciji SOLAS, kakor je bila spremenjena, vstavljeno novo poglavje XI-2. V prilogi II iste uredbe je besedilo Kodeksa ISPS, kakor je bil spremenjen.

8 Člen 7(1), prvi pododstavek, Sklepa Sveta 1999/468/ES z dne 28. junija 1999 o določitvi postopkov za uresničevanje Komisiji podeljenih izvedbenih pooblastil (UL L 184, str. 23) določa:

„Na podlagi standardiziranega poslovnika, ki se objavi v Uradnem listu Evropskih skupnosti, sprejme vsak odbor na predlog svojega predsednika poslovnik odbora.“

9 Člen 2 standardiziranega poslovnika, naslovljen „Dnevni red“ – Sklep Sveta 1999/468/ES (UL 2001, C 38, str. 3, v nadaljevanju: standardizirani poslovnik), v drugem odstavku določa:

„V okviru dnevnega reda se ločijo:

[…]

b) druga vprašanja, predložena odboru v vednost, ali samo izmenjava mnenj, bodisi na pobudo predsednika ali na pisno zahtevo člana odbora […].“

Predhodni postopek

10 Helenska republika je 18. marca 2005 Odboru za pomorsko varnost IMO predložila sporni predlog. Navedenemu odboru je predlagala, naj preuči pripravo kontrolnih seznamov („check lists“) ali drugih sredstev, primernih za pomoč državam pogodbenicam Konvencije SOLAS pri preverjanju skladnosti ladij in pristanišč z zahtevami poglavja XI-2 priloge k tej konvenciji in Kodeksa ISPS.

11 Ker je Komisija ugotovila, da je Helenska republika tako mednarodni organizaciji predstavila nacionalno stališče na področju, ki spada v izključno zunanjo pristojnost Evropske skupnosti, je na to državo članico 10. maja 2005 naslovila pisni opomin, na katerega je ta odgovorila 7. julija 2005.

12 Ker Komisija s tem odgovorom ni bila zadovoljna, je 13. decembra 2005 izdala obrazloženo mnenje, na katerega je Helenska republika odgovorila 21. februarja 2006.

13 Ker Komisija ni bila zadovoljna z odgovorom Helenske republike na navedeno obrazloženo mnenje, se je odločila vložiti to tožbo.

Tožba

14 Komisija trdi, da ima Skupnost od sprejetja Uredbe, ki je v pravo Skupnosti vključila poglavje XI-2 priloge h Konvenciji SOLAS in Kodeks ISPS, izključno pristojnost za prevzem mednarodnih obveznosti na področju, ki ga pokriva ta uredba. Po njenem mnenju ima zaradi tega Skupnost izključno pristojnost za zagotavljanje pravilne uporabe norm na tem področju na ravni Skupnosti in za razpravljanje z drugimi državami pogodbenicami IMO o pravilnem izvajanju in nadaljnjem razvoju teh norm, vse v skladu z obema zgoraj navedenima aktoma. Države članice zato niso več pristojne za predstavitev nacionalnih stališč IMO na področjih, ki spadajo v izključno pristojnost Skupnosti, razen če imajo za to izrecna pooblastila Skupnosti.

15 Glede tega je najprej treba ugotoviti, da je v skladu s členom 3(1)(f) ES, oblikovanje skupne prometne politike posebej omenjeno med cilji Skupnosti (glej tudi sodbo z dne 31. marca 1971 v zadevi Komisija proti Svetu, imenovano „AETR“, 22/70, Recueil, str. 263, točka 20).

16 V skladu s členom 10 ES morajo države članice po eni strani sprejeti vse ustrezne ukrepe, da bi zagotovile izvajanje obveznosti, ki so določene s Pogodbo ES ali so posledica ukrepov institucij, in se po drugi strani vzdržati vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili doseganje ciljev te pogodbe (zgoraj navedena sodba AETR, točka 21).

17 Iz teh povezanih določb je razvidno, da kadar so pravila Skupnosti sprejeta zaradi doseganja ciljev Pogodbe, države članice zunaj okvira skupnih institucij ne morejo sprejemati obveznosti, ki bi lahko vplivale na ta pravila ali na njihov domet (zgoraj navedena sodba AETR, točka 22).

18 Ni sporno, da so določbe Uredbe, katerih pravna podlaga je člen 80(2) ES, katerega drugi pododstavek se sklicuje na člen 71 ES, pravila Skupnosti, sprejeta zaradi doseganja ciljev Pogodbe.

19 Treba je torej preučiti, ali se lahko šteje, da je Helenska republika s tem, da je Odboru za pomorsko varnost IMO predložila sporni predlog, za katerega ta država članica ne prereka, da je nacionalni predlog, sprejela obveznosti, ki bi lahko vplivale na določbe Uredbe.

20 Komisija trdi, da se sodna praksa, ki izhaja iz zgoraj navedene sodbe AETR, nanaša na nezavezujoče akte, kakršen je sporni predlog, medtem ko Helenska republika zatrjuje, da s tem, ko je v okviru svojega aktivnega sodelovanja v mednarodni organizaciji dala tak predlog, ni sprejela obveznosti v smislu te sodne prakse. Navedena država članica dodaja, da dejstvo, da je IMO predložila sporni predlog, nikakor ni vodilo v sprejetje novih pravil v tej mednarodni organizaciji.

21 Vendar kot je navedel generalni pravobranilec v točki 36 sklepnih predlogov, je Helenska republika s tem, da je Odboru za pomorsko varnost IMO predlagala, naj preuči pripravo kontrolnih seznamov („check lists“) ali drugih sredstev, primernih za pomoč državam pogodbenicam Konvencije SOLAS pri preverjanju skladnosti ladij in

pristanišč z zahtevami poglavja XI-2 priloge k tej konvenciji in Kodeksa ISPS, temu odboru dala predlog, ki lahko sproži proces, ki bi lahko vodil v to, da bi IMO sprejela nova pravila v zvezi s poglavjem XI-2 in/ali tem kodeksom.

22 Sprejetje takih novih pravil bi torej posledično vplivalo na Uredbo, saj se je zakonodajalec Skupnosti odločil, kar je razvidno iz člena 3 te uredbe in iz njenih prilog I in II, da bo ta mednarodna instrumenta v bistvu prenesel v pravo Skupnosti.

23 V teh okoliščinah je Helenska republika, ko je s spornim predlogom sprožila ta proces, sprejela pobudo, ki bi lahko vplivala na določbe Uredbe, kar pomeni neizpolnjevanje obveznosti iz členov 10 ES, 71 ES in 80(2) ES.

24 Stališče Helenske republike, da naj bi Komisija kršila člen 10 ES, ker spornega predloga ni vpisala na dnevni red zasedanja Regulativnega odbora za pomorsko varnost (odbor Marsec), z dne 14. marca 2005, določenega v členu 11(1) Uredbe, in ki mu predseduje predstavnik Komisije, ne more ovreči takšne razlage.

25 Da bi Komisija izpolnila svojo obveznost lojalnega sodelovanja v skladu s členom 10 ES, bi se sicer lahko potrudila predstaviti sporni predlog Regulativnemu odboru za pomorsko varnost in omogočiti razpravo o njem. Iz člena 2(2)(b) standardiziranega poslovnika namreč izhaja, da je tak odbor prav tako organ, ki omogoča izmenjavo

mnenj med Komisijo in državami članicami. Komisija, ki predseduje temu odboru, samo zaradi nacionalnega značaja nekega predloga take izmenjave mnenj ne more onemogočiti.

26 Vendar tudi če bi Komisija kršila člen 10 ES, to državi članici ne dovoljuje, da bi z neizpolnjevanjem svojih obveznosti, ki v primerih, kot je predloženi spor, izhajajo iz členov 10 ES, 71 ES in 80(2) ES, sprejela pobude, ki bi lahko vplivale na pravila Skupnosti, sprejeta zaradi doseganja ciljev Pogodbe. Država članica si namreč ne sme sama dati pooblastila za enostransko sprejetje korektivnih ali zaščitnih ukrepov, katerih namen je preprečiti morebitno kršitev pravil prava Skupnosti s strani institucije (glej po analogiji sodbo z dne 23. maja 1996 v zadevi Hedley Lomas, C-5/94, Recueil, str. I-2553, točka 20 in tam navedena sodna praksa).

27 V podporo svojim stališčem se je Helenska republika prav tako sklicevala na džentelmenski sporazum, ki ga je Svet Evropske unije sprejel leta 1993 in ki državam članicam dovoljuje, da svojih predlogov IMO ne predstavijo samo kolektivno, ampak tudi individualno, kadar predhodno ni bilo oblikovano nobeno skupno stališče.

28 Vendar dokumenti, ki vsebujejo ta domnevni džentelmenski sporazum, ne potrjujejo navedb te države članice. Kot je namreč navedel generalni pravobranilec v točki 46 sklepnih predlogov, je iz teh dokumentov v bistvu razvidno, da izključna pristojnost Skupnosti državam članicam ne preprečuje aktivnega sodelovanja v IMO, če so stališča, ki jih sprejmejo v okviru te mednarodne organizacije prej predmet skupnostnega usklajevanja. Ni sporno, da v predloženem primeru takšnega usklajevanja ni bilo.

29 Sicer pa džentelmenski sporazum, tudi če bi imel obseg, kakršnega mu pripisuje Helenska republika, nikakor ne more vplivati na razdelitev pristojnosti med državami članicami in Skupnostjo, kot izhaja iz določb Pogodbe, s tem da bi državi članici omogočil, da v okviru svojega sodelovanja v mednarodni organizaciji, kjer deluje individualno, sprejme obveznosti, ki bi lahko vplivale na pravila Skupnosti, sprejeta zaradi doseganja ciljev Pogodbe (glej v tem smislu sodbo z dne 27. septembra 1988 v zadevi Grčija proti Svetu, 204/86, Recueil, str. 5323, točka 17).

30 Prav tako ni mogoče sprejeti stališča Helenske republike, po katerem obveznost vzdržanja aktivnega sodelovanja v tej organizaciji ne zagotavlja zaščite interesov Skupnosti, ker ta nima statusa članice IMO. Samo okoliščina, da Skupnost ni članica mednarodne organizacije, namreč nikakor ne dovoljuje državi članici, ki v okviru svojega sodelovanja v mednarodni organizaciji deluje individualno, da sprejme obveznosti, ki bi lahko vplivale na pravila Skupnosti, sprejeta zaradi doseganja ciljev Pogodbe.

31 Poleg tega dejstvo, da Skupnost nima statusa članice v mednarodni organizaciji, ne preprečuje, da se njene zunanje pristojnosti ne bi mogle učinkovito izvajati, še zlasti s posredovanjem držav članic, ki skupno delujejo v interesu Skupnosti (glej v tem smislu mnenje 2/91 z dne 19. marca 1993, Recueil, str. I-1061, točka 5).

32 Helenska republika se prav tako sklicuje na člen 9(1) Uredbe, ki po njenem mnenju na države članice prelaga izključno pristojnost, da začnejo izpolnjevati varnostne zahteve, ki jih predpisuje ta uredba in ki temeljijo na spremembah Konvencije SOLAS in Kodeksa ISPS.

33 Glede tega zadošča ugotovitev, da pristojnost držav članic, ki izhaja iz navedene določbe, ne zajema njihove zunanje pristojnosti za dajanje pobud, ki bi lahko vplivale na določbe Uredbe.

34 Na obravnavi se je Helenska republika med drugim sklicevala na člen 307, prvi odstavek, ES. Ker je bila že pred pristopom k Skupnosti članica IMO, naj na njene obveznosti do IMO, še posebej na obveznost aktivnega sodelovanja v tej mednarodni organizaciji, ki jo ima kot njena članica, določbe Pogodbe ne bi vplivale.

35 Vendar je treba navesti, da se člen 307, prvi odstavek, ES lahko uporabi le, če obveznost iz mednarodnega sporazuma, ki ga je Helenska republika sklenila pred pristopom k Skupnosti in s katerim je ta država postala članica IMO, po eni strani ter obveznost iz prava Skupnosti po drugi strani nista združljivi (glej v tem smislu sodbo z dne 4. julija 2000 v zadevi Komisija proti Portugalski, C-62/98, Recueil, str. I-5171, točki 46 in 47).

36 Prvič, vse utemeljitve Helenske republike podpirajo trditev, da dejstvo, da je Odboru za pomorsko varnost IMO predložila sporni predlog, ni v nasprotju z obveznostmi te države članice, ki izhajajo iz prava Skupnosti, kar izključuje ravno možnost sklicevanja na člen 307, prvi odstavek, ES.

37 Drugič, Helenska republika ne dokazuje, da je bila v skladu z ustanovnimi akti IMO in/ali drugimi pravnimi instrumenti, ki jih je pripravila ta mednarodna organizacija, dolžna predložiti sporni predlog navedenemu odboru.

38 Zato je treba ugotoviti, da Helenska republika s tem, da je IMO predložila sporni predlog, ni izpolnila svojih obveznosti iz členov 10 ES, 71 ES in 80(2) ES.

Stroški

39 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Komisija je predlagala, naj se Helenski republiki naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. **Helenska republika s tem, da je Mednarodni pomorski organizaciji (IMO) predložila predlog (MSC 80/5/11) za nadzor skladnosti ladij in pristanišč z zahtevami iz poglavja XI-2 Mednarodne konvencije o varstvu človeškega**

življenja na morju, ki je bila sprejeta v Londonu 1. novembra 1974, in Mednarodnega kodeksa o zaščiti ladij in pristanišč, ni izpolnila svojih obveznosti iz členov 10 ES, 71 ES in 80(2) ES.

2. Helenski republiki se naloži plačilo stroškov.

Podpisi