РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

12 февруари 2009 година*

По дело C-45/07

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 226 ЕО на 2 февруари 2007 г.,

Комисия на Европейските общности, за която се явяват г-н K. Simonsson, г-н M. Konstantinidis, г-н F. Hoffmeister и г-н I. Zervas, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

срещу

Република Гърция, за която се явяват г-жа A. Samoni-Rantou и г-жа S. Chala, в качеството на представители,

ответник,

* Език на производството: гръцки.

подпомагана от

Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, за което се явява г-жа I. Rao, в качеството на представител, подпомагана от г-н D. Anderson, QC,

встъпила страна,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: г-н C. W. A. Timmermans (докладчик), председател на състав, г-н J.-C. Bonichot, г-н K. Schiemann, г-н J. Makarczyk и г-жа C. Toader, съдии,

генерален адвокат: г-н Y. Bot,
секретар: г-жа M. Ferreira, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 13 ноември 2008 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 20 ноември 2008 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С исковата си молба Комисията на Европейските общности иска от Съда да установи, че като е представила пред Международната морска организация (ММО) предложение (MSC 80/5/11, наричано по-нататък „спорното предложение“) относно контрола на съответствието на корабите и пристанищните съоръжения с изискванията на глава XI-2 от Международната конвенция за безопасност на човешкия живот на море, сключена в Лондон на 1 ноември 1974 г. (наричана по-нататък „Конвенцията SOLAS“), и на Международния кодекс за сигурност на корабите и пристанищните съоръжения (наричан по-нататък „Кодекса ISPS“), Република Гърция не е изпълнила задълженията си по член 10 ЕО, член 71 ЕО и член 80, параграф 2 ЕО.

2 С определение от 2 август 2007 г. на председателя на Съда Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия е допуснато да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Република Гърция.

Правна уредба

3 Член 1 от Регламент (ЕО) № 725/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 година относно подобряване на сигурността на корабите и на пристанищните съоръжения (ОВ L 129, стр. 6; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 13, стр. 181, наричан по-нататък „Регламентът“), озаглавен „Цели“, гласи:

„1. Основната цел на настоящия регламент е да въведе и да приложи мерки на Общността за повишаване на сигурността на корабите, използвани в междуна-

родната търговия и в националния превоз, и на свързаните с тях пристанищни съоръжения, срещу заплахата от преднамерени противозаконни действия.

2. Регламентът предвижда освен това предоставянето на база за уеднаквено тълкуване и привеждане в действие[, както и контрол от страна на Общността] на специализираните мерки за засилване на морската сигурност, приети от Дипломатическата конференция на ММО на 12 декември 2002 г., която изменя [Конвенцията SOLAS] [въвежда] [Кодекса ISPS].“

4 Член 3 от Регламента, озаглавен „Общи мерки и приложно поле“, предвижда:

„1. Относно международния морски превоз държавите членки прилагат от 1 юли 2004 г. всички специални мерки за засилване на морската сигурност на Конвенция SOLAS и на част А от Кодекса ISPS при условията и за корабите, компаниите и пристанищните съоръжения, предвидени във въпросните текстове.

2. Относно националния морски превоз държавите членки прилагат от 1 юли 2005 г. специалните мерки за засилване на морската сигурност на Конвенция SOLAS и на част А от Кодекса ISPS за пътническите кораби от клас А по смисъла на член 4 от Директива 98/18/ЕО на Съвета от 17 март 1998 г. относно правилата и нормите за сигурност за пътническите кораби [ОВ L 144, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 6, стр. 37, последно изменена с Директива 2003/75/ЕО на Комисията от 29 юли 2003 година (ОВ L 190, стр. 6; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 12, стр. 27)], както и [да се чете: „за“] техните компании така, както са определени в правило IX-1 на Конвенцията SOLAS, и за сигурността на обслужващите ги пристанищни съоръжения.

3. На базата на задължителна оценка на риска за сигурност държавите членки решават в каква степен ще прилагат от 1 юли 2007 г. разпоредбите на настоящия регламент за различни категории кораби, извършващи вътрешни услуги, различни от тези, които са посочени в параграф 2, за техните компании и за обслужващите ги пристанищни съоръжения. Общото ниво на сигурност не следва да бъде засягано от такова решение.

[…]

4. За привеждането в действие на разпоредбите, произтичащи от параграфи 1, 2 и 3, държавите членки вземат изцяло предвид препоръките, съдържащи се в част Б от Кодекса ISPS.

5. Държавите членки следва да спазват като задължителни разпоредбите на следните параграфи на част Б от Кодекса ISPS:

[…]“.

5 Член 9 от Регламента, озаглавен „Прилагане и контрол за съответствие“, гласи в параграф 1:

„Държавите членки изпълняват административните задачи и контролните функции, изисквани от разпоредбите на специалните мерки за засилване на

морската сигурност на Конвенция SOLAS и на Кодекса ISPS. Те гарантират, че са отпуснати и действително предоставени всички необходими средства за привеждането в действие на разпоредбите на настоящия регламент.“

6 Член 11 от Регламента, озаглавен „Процедура на комитета“, гласи в параграф 1, че „Комисията се подпомага от комитет“.

7 В приложение I към Регламента се съдържа текстът на измененията, който въвежда нова глава XI-2 в приложението към Конвенцията SOLAS, съответно изменена. В приложение II към същия регламент се съдържа текстът на Кодекса ISPS, съответно изменен.

8 По смисъла на член 7, параграф 1, първа алинея от Решение 1999/468/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 година за установяване на условията и реда за упражняване на изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията (ОВ L 184, стр. 23; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 2, стр. 159):

„Всеки комитет приема свой собствен процедурен правилник по предложение на своя председател, въз основа на типов процедурен правилник, който се публикува в *Официален вестник на Европейските общности*.“

9 Член 2 от Типовия процедурен правилник — Решение 1999/468/ЕО на Съвета (ОВ C 38, 2001 г., стр. 3; наричан по-нататък „типовия процедурен правилник“), озаглавен „Дневен ред“, предвижда в параграф 2:

„Дневният ред разграничава:

[…]

б) другите въпроси, представени за разглеждане от комитета по инициатива на председателя или по писмено искане на член на комитета с цел информация или обикновена размяна на мнения, […]“. [неофициален превод]

Досъдебна процедура

10 На 18 март 2005 г. Република Гърция представя спорното предложение пред Комитета по морска безопасност на ММО. С това предложение тази държава членка приканва посочения комитет да разгледа съставянето на контролни списъци („check lists“) или други подходящи инструменти за подпомагане на държавите, които са договарящи се страни по Конвенцията SOLAS, при проверката на съответствието на корабите и пристанищните съоръжения с изискванията на глава XI-2 от приложението към тази конвенция и на Кодекса ISPS.

11 Тъй като счита, че по този начин Република Гърция е представила национална позиция пред международна организация в област, която попада в изключителната външна компетентност на Европейската общност, на 10 май 2005 г. Комисията изпраща до тази държава членка официално уведомително писмо, на което тя отговаря на 7 юли 2005 г.

12 Тъй като не е удовлетворена от този отговор, на 13 декември 2005 г. Комисията издава мотивирано становище, на което Република Гърция отговаря на 21 февруари 2006 г.

13 Тъй като не е удовлетворена от отговора на Република Гърция на посоченото мотивирано становище, Комисията решава да предяви настоящия иск.

По иска

14 Комисията изтъква, че считано от приемането на Регламента, който интегрира в общностното право както глава XI-2 от приложението към Конвенцията SOLAS, така и Кодекса ISPS, Общността разполага с изключителна компетентност да поема международни задължения в обхванатата от този регламент област. От това според нея следва, че Общността е единствено компетентна да гарантира правилното прилагане на общностно равнище на нормите в тази област и да обсъжда с други държави, които са договарящи се страни от ММО, правилното им прилагане или по-нататъшното им развитие съгласно двата посочени по-горе акта. Ето защо държавите членки вече не разполагали с правомощие да представят национални позиции пред ММО в областите, които попадат в изключителната компетентност на Общността, освен ако изрично не са оправомощени от нея за това.

15 Във връзка с това следва най-напред да се отбележи, че по смисъла на член 3, параграф 1, буква е) ЕО въвеждането на обща политика в областта на транспорта е специално посочено като една от целите на Общността (вж. също Решение от 31 март 1971 г. по дело Комисия/Съвет, наречено „AETR“, 22/70, Recueil, стр. 263, точка 20).

16 По-нататък, по смисъла на член 10 ЕО държавите членки трябва, от една страна, да вземат всички мерки, необходими за гарантиране на изпълнението на задълженията, произтичащи от Договора за ЕО или от актовете на институциите, а от друга страна, да се въздържат от всякакви мерки, които биха могли да застрашат постигането на целите на посочения договор (Решение по дело AETR, посочено по-горе, точка 21).

17 От разглеждането на тези разпоредби в тяхната връзка следва, че доколкото общностните правила се приемат за постигане на целите на Договора, държавите членки не могат извън рамката на общностните институции да поемат задължения, които могат да засегнат посочените правила или да променят обхвата им (Решение по дело AETR, посочено по-горе, точка 22).

18 Безспорно е, че разпоредбите от Регламента, който има като правно основание член 80, параграф 2 ЕО, втора алинея от който се позовава на член 71 ЕО, представляват общностни правила, приети за постигане на целите на Договора.

19 Следователно трябва да се разгледа дали като е представила пред Комитета по морска безопасност на ММО спорното предложение, за което Република Гърция не оспорва, че представлява национално предложение, може да се счита, че тази държава членка е поела задължения, които биха могли да засегнат разпоредбите на Регламента.

20 Комисията поддържа, че съдебната практика, установена с Решение по дело AETR, посочено по-горе, се прилага за актовете с необвързващ характер, каквото е спорното предложение, докато Република Гърция изтъква, че като е отправила такова предложение в рамките на активното си участие в международна организация, тя не е поела задължение по смисъла на тази съдебна практика. Посочената държава членка добавя, че при всички положения фактът, че е представила спорното предложение пред ММО, не е довел до приемането на нови правила в рамките на тази международна организация.

21 Както обаче генералният адвокат отбелязва в точка 36 от своето заключение, като е приканила Комитета по морска безопасност на ММО да разгледа съставянето на контролни списъци („check lists“) или други подходящи инструменти за подпомагане на държавите, които са договарящи се страни по Конвенцията SOLAS, при проверката на съответствието на корабите и пристанищните

съоръжения с изискванията на глава XI-2 от приложението към тази конвенция и на Кодекса ISPS, Република Гърция е представила пред посочения комитет предложение, което е от такъв характер, че може да бъде основание за образуването на процедура, която би могла да доведе до приемането от ММО на нови правила относно тази глава XI-2 и/или този кодекс.

22 Приемането на такива нови правила обаче щяло да има за последица оказване на влияние по отношение на Регламента, тъй като общностният законодател е решил, както произтича от член 3 от този регламент и от приложения I и II към него, по същество да инкорпорира тези два международни инструмента в общностното право.

23 При тези обстоятелства, като задейства една такава процедура чрез спорното предложение, Република Гърция поема инициатива, която може да засегне разпоредбите на Регламента, което представлява неизпълнение на задълженията, произтичащи от член 10 ЕО, член 71 ЕО и член 80, параграф 2 ЕО.

24 Това тълкуване не може да бъде опровергано с довода на Република Гърция, според който Комисията нарушила член 10 ЕО, като отказала да впише спорното предложение в дневния ред на заседанието от 14 март 2005 г. на Комитета за регулиране на морската сигурност (Комитета Marsec), предвиден в член 11, параграф 1 от Регламента и председателстван от представителя на Комисията.

25 Наистина, за да изпълни задължението си за лоялно сътрудничество по силата на член 10 ЕО, Комисията би могла да се опита да представи посоченото предложение пред Комитета за регулиране на морската сигурност и да позволи обсъждане на този въпрос. Всъщност от член 2, параграф 2, буква б) от Типовия процедурен правилник следва, че такъв комитет представлява форум, който позволява обмен на мнения между Комисията и държавите членки. Последната

обаче, осигурявайки председателството на посочения комитет, не би могла да направи невъзможен такъв обмен на мнения с единственото основание, че дадено предложение е с национален характер.

26 Въпреки това евентуално нарушение от страна на Комисията на член 10 ЕО не може да позволи на държава членка да поема инициативи, които могат да засегнат общностни правила, приети за постигане на целите на Договора, при това в нарушение на задълженията на тази държава членка, които по дела като настоящото произтичат от член 10 ЕО, член 71 ЕО и член 80, параграф 2 ЕО. Всъщност държава членка не може да си позволи да приема едностранно коригиращи или защитни мерки, които имат за цел предотвратяване на евентуално нарушение от страна на институция на правилата на общностното право (вж. по аналогия Решение от 23 май 1996 г. по дело Hedley Lomas, C-5/94, Recueil, стр. I-2553, точка 20 и цитираната съдебна практика).

27 В подкрепа на своите доводи Република Гърция се позовава също на gentlemen's agreement, прието от Съвета на Европейския съюз през 1993 г. и позволяващо на държавите членки да представят предложения пред ММО не само колективно, но и индивидуално, когато предварително не е била приета никаква обща позиция.

28 Документите, които съставляват твърдяното gentlemen's agreement, обаче не потвърждават тезата на посочената държава членка. Всъщност, както отбелязва генералният адвокат в точка 46 от своето заключение, от тези документи следва по същество, че изключителната компетентност на Общността не е пречка за активното участие на държавите членки в ММО, когато заетите от тях позиции в рамките на тази международна организация преди това са били обект на координиране на общностно равнище. Безспорно е обаче, че в настоящия случай такова координиране не е осъществено.

29 Впрочем дори дадено gentlemen's agreement да притежава обхвата, приписван му от Република Гърция, то при всички положения не би могло да засегне разпределянето на правомощия между държавите членки и Общността, както произтича от разпоредбите на Договора, позволявайки на държава членка, която действа индивидуално в рамките на участието си в международна организация, да поема задължения, които могат да засегнат общностните правила, приети за постигане на целите на Договора (вж. в този смисъл Решение от 27 септември 1988 г. по дело Гърция/Съвет, 204/86, Recueil, стр. 5323, точка 17).

30 Също така не може да бъде уважен доводът на Република Гърция, според който задължение за въздържане от активно участие в ММО не гарантирало защитата на общностния интерес, тъй като Общността няма качеството на член на тази организация. Всъщност единствено обстоятелството, че Общността не е член на международна организация, по никакъв начин не позволява на държава членка, която действа индивидуално в рамките на участието си в международна организация, да поема задължения, които могат да засегнат общностни правила, приети за постигане на целите на Договора.

31 Впрочем фактът, че Общността няма статут на член на международна организация, не е пречка за ефективното упражняване на външната компетентност на Общността, по-специално посредством държавите членки, които действат солидарно в интерес на Общността (вж. в този смисъл Становище 2/91 от 19 март 1993 г., Recueil, стр. I-1061, точка 5).

32 Република Гърция се позовава също на член 9, параграф 1 от Регламента, който според нея предоставя на държавите членки изключителната компетентност за прилагане на изискванията за сигурност, предписани от този регламент и основани на измененията на Конвенцията SOLAS и на Кодекса ISPS.

33 Във връзка с това е достатъчно да се констатира, че компетентността на държавите членки, която произтича от посочената разпоредба, не означава, че те разполагат с външна компетентност да поемат инициативи, които могат да засегнат разпоредбите на Регламента.

34 По време на съдебното заседание Република Гърция освен това се позовава на член 307, параграф 1 ЕО. Според нея, тъй като е станала член на ММО преди присъединяването си към Общността, задълженията ѝ спрямо ММО, и по-конкретно задължението ѝ да участва активно в тази международна организация като неин член, не са засегнати от разпоредбите на Договора.

35 Следва да се отбележи обаче, че член 307, параграф 1 ЕО би могъл да се прилага само ако съществуваше несъвместимост между, от една страна, задължение, което произтича от международната конвенция, сключена от Република Гърция преди присъединяването ѝ към Общността и по силата на която тази държава е станала член на ММО, и от друга страна, задължение, произтичащо от общностното право (вж. в този смисъл Решение от 4 юли 2000 г. по дело Комисия/Португалия, C-62/98, Recueil, стр. I-5171, точки 46 и 47).

36 На първо място, всички доводи на Република Гърция се състоят в това да се поддържа, че фактът на представяне на спорното предложение пред Комитета по морска безопасност на ММО не е в противоречие със задълженията на тази държава членка съгласно общностното право, което изключва именно възможността за прибягване към член 307, параграф 1 ЕО.

37 На второ място, Република Гърция не доказва, че по силата на учредителните актове на ММО и/или на изготвените от тази международна организация правни

инструменти тя е била длъжна да представи спорното предложение пред посочения комитет.

38 Следователно се налага изводът, че като е представила спорното предложение пред ММО, Република Гърция не е изпълнила задълженията си по член 10 ЕО, член 71 ЕО и член 80, параграф 2 ЕО.

По съдебните разноски

39 По смисъла на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждането на Република Гърция и последната е загубила делото, тя трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

1) Като е представила пред Международната морска организация (ММО) предложение (MSC 80/5/11) относно контрола на съответствието на корабите и пристанищните съоръжения с изискванията на глава XI-2 от Международната конвенция за безопасност на човешкия живот на море, сключена в Лондон на 1 ноември 1974 г., и на Международния кодекс за

сигурност на корабите и пристанищните съоръжения, Република Гърция не е изпълнила задълженията си по член 10 ЕО, член 71 ЕО и член 80, параграф 2 ЕО.

2) Осъжда Република Гърция да заплати съдебните разноски.

Подписи