

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

12. února 2009 *

Ve věci C-45/07,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES, podaná dne 2. února 2007,

Komise Evropských společenství, zastoupená K. Simonssonem, M. Konstantinidisem, F. Hoffmeisterem a I. Zervasem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Řecké republice, zastoupené A. Samoni-Rantou a S. Chala, jako zmocněnkyněmi,

žalované,

* Jednací jazyk: řečtina.

podporované

Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska, zastoupeným I. Rao, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s D. Andersonem, QC,

vedlejším účastníkem,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení C. W. A. Timmermans (zpravodaj), předseda senátu, J.-C. Bonichot, K. Schieman, J. Makarczyk a C. Toader, soudci,

generální advokát: Y. Bot,
vedoucí soudní kanceláře: M. Ferreira, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 13. listopadu 2008,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 20. listopadu 2008,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Řecká republika tím, že Mezinárodní námořní organizaci (MNO) předložila návrh (MSC 80/5/11, dále jen „sporný návrh“) za účelem kontroly shody lodí a přístavních zařízení s požadavky kapitoly XI-2 Mezinárodní úmluvy o bezpečnosti lidského života na moři uzavřené v Londýně dne 1. listopadu 1974 (dále jen „úmluva SOLAS“) a Mezinárodního předpisu o bezpečnosti lodí a přístavních zařízení (dále jen „předpis ISPS“), nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 10 ES, 71 ES a čl. 80 odst. 2 ES.
- 2 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 2. srpna 2007 bylo Spojenému království Velké Británie a Severního Irska povoleno vedlejší účastenství ve sporu na podporu návrhových žádání Řecké republiky.

Právní rámec

- 3 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 725/2004 ze dne 31. března 2004 o zvýšení bezpečnosti lodí a přístavních zařízení (Úř. věst. L 129, s. 6; Zvl. vyd. 07/08, s. 74, dále jen „nařízení“) ve svém článku 1, nazvaném „Cíle“, stanoví:

„1. Hlavním cílem tohoto nařízení je zavedení a provádění opatření Společenství zaměřených na zvýšení bezpečnosti lodí, které jsou používány v mezinárodní námořní

dopravě a ve vnitrostátní námořní dopravě, a souvisejících přístavních zařízení vůči hrozbám mezinárodních úmyslných protiprávních činů.

2. Toto nařízení má rovněž poskytovat základ pro jednotný výklad, provádění a Společenstvím uskutečňované sledování zvláštních opatření ke zvýšení bezpečnosti námořní dopravy, která byla přijata diplomatickou konferencí Mezinárodní námořní organizace dne 12. prosince 2002, měnící [úmluvu SOLAS] a stanovící [předpis ISPS].“

4 Nařízení ve svém článku 3, nazvaném „Společná opatření a oblast působnosti“, stanoví:

„1. Pokud jde o mezinárodní námořní dopravu, uplatňují členské státy od 1. července 2004 plně zvláštní opatření ke zvýšení bezpečnosti námořní dopravy stanovená úmluvou SOLAS a částí A předpisu ISPS za podmínek a ve vztahu k lodím, společnostem a přístavním zařízením, které jsou ve zmíněných aktech uvedeny.

2. Pokud jde o vnitrostátní námořní dopravu, uplatňují členské státy od 1. července 2005 zvláštní opatření ke zvýšení bezpečnosti námořní dopravy stanovená úmluvou SOLAS a částí A předpisu ISPS, která se týkají osobních lodí třídy A, ve smyslu článku 4 směrnice Rady 98/18/ES ze dne 17. března 1998 o bezpečnostních pravidlech a normách pro osobní lodě [Úř. věst. L 144, s. 1; Zvl. vyd. 07/04, s. 40. Směrnice naposledy pozměněná směrnicí Komise 2003/75/ES ze dne 29. července 2003 (Úř. věst. L 190, s. 6; Zvl. vyd. 07/07, s. 351)], provozující vnitrostátní služby a pro jejich společnosti, které definuje pravidlo IX-1 úmluvy SOLAS, a pro jejich obslužná přístavní zařízení.

3. Členské státy na základě povinného vyhodnocení bezpečnostního rizika rozhodnou o rozsahu, v němž do 1. července 2007 uplatní ustanovení tohoto nařízení pro různé kategorie lodí, které provozují vnitrostátní služby odlišné od služeb uvedených v odstavci 2, pro jejich společnosti a pro jejich obslužná přístavní zařízení. Celkový stupeň zabezpečení nesmí být tímto rozhodnutím ohrožen.

[...]

4. Při provádění ustanovení vyžadovaných podle odstavců 1, 2 a 3 musí členské státy brát plně v úvahu pokyny obsažené v části B předpisu ISPS.

5. Členské státy dosáhnou souladu s následujícími odstavci části B předpisu ISPS, jako kdyby byly závazné:

[...]“

5 Článek 9 nařízení, nazvaný „Provádění a kontrola plnění“, ve svém odst. 1 stanoví:

„Členské státy vykonávají správní a kontrolní úkoly vyžadované podle ustanovení zvláštních opatření ke zvýšení bezpečnosti námořní dopravy úmluvy SOLAS a předpisu

ISPS. Zajišťují přidělení a účinné poskytování veškerých prostředků nezbytných k provádění tohoto nařízení.“

- 6 Článek 11 nařízení, nazvaný „Postup projednávání ve výboru“, ve svém odst. 1 stanoví, že „Komisi je nápomocen výbor“.
- 7 V příloze I nařízení je obsažen text změn, jenž vkládá novou kapitolu XI-2 do přílohy úmluvy SOLAS, v platném znění. V příloze II tohoto nařízení je obsažen text předpisu ISPS, v platném znění.
- 8 Článek 7 odst. 1 první pododstavec rozhodnutí Rady 1999/468/ES ze dne 28. června 1999 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi (Úř. věst. L 184, s. 23; Zvl. vyd. 01/03, s. 124) stanoví:

„Každý výbor přijme na návrh předsedy svůj jednací řád na základě vzorového jednacího řádu, který je zveřejněn v *Úředním věstníku Evropských společenství*.“

- 9 Článek 2 vzorového jednacího řádu – rozhodnutí Rady 1999/468/ES (Úř. věst. 2001, C 38, s. 3, dále jen „vzorový jednací řád“), nazvaný „Pořad jednání“, ve svém odstavci 2 stanoví:

„Pořad jednání rozlišuje mezi

[...]

- b) ostatními otázkami předloženými výboru pro informaci nebo pouhou výměnu názorů, a to na podnět předsedy nebo na písemnou žádost člena výboru [...]“
(neoficiální překlad)

Postup před zahájením soudního řízení

- ¹⁰ Dne 18. března 2005 předložila Řecká republika výboru pro námořní bezpečnost MNO sporný návrh. Tímto návrhem tento členský stát uvedený výbor vyzval, aby přezkoumal sestavení kontrolních seznamů („check list“) nebo jiných vhodných nástrojů, které smluvním státům úmluvy SOLAS mají pomáhat při ověření shody lodí a přístavních zařízení s požadavky kapitoly XI-2 přílohy této úmluvy a předpisu ISPS.
- ¹¹ Jelikož měla Komise za to, že Řecká republika tak v rámci mezinárodní organizace předložila národní návrh v oblasti, na kterou se vztahuje výlučná vnější pravomoc Evropského společenství, zaslala tomuto členskému státu dne 10. května 2005 výzvu dopisem, na kterou tento členský stát odpověděl dne 7. července 2005.
- ¹² Jelikož Komise nebyla s touto odpovědí spokojena, vydala dne 13. prosince 2005 odůvodněné stanovisko, na které Řecká republika odpověděla dne 21. února 2006.

- 13 Jelikož Komisi odpověď Řecké republiky na uvedené odůvodněné stanovisko neuspokojila, rozhodla se podat projednávanou žalobu.

K žalobě

- 14 Komise uvádí, že od přijetí nařízení, jež začleňuje do práva Společenství jak kapitulu XI-2 přílohy úmluvy SOLAS, tak i předpis ISPS, má Společenství výlučnou pravomoc přebírat mezinárodní závazky v oblasti pokryté tímto nařízením. Podle ní z toho vyplývá, že Společenství má výlučnou pravomoc k zajištění řádného používání norem v dané oblasti na úrovni Společenství a k projednávání jejich správného provádění nebo jejich dalšího vývoje s ostatními členy MNO, a to v souladu s oběma výše uvedenými akty. Členské státy tedy již nadále nemají pravomoc prezentovat před MNO národní pozice v oblastech, na které se vztahuje výlučná pravomoc Společenství, ledaže by k tomu byly výslovně Společenstvím pověřeny.
- 15 V tomto ohledu je třeba nejprve uvést, že podle čl. 3 odst. 1 písm. f) ES je zavedení společné politiky v oblasti dopravy jedním ze zvláště uvedených cílů Společenství (viz rovněž rozsudek ze dne 31. března 1971, Komise v. Rada, nazvaný „AETR“, 22/70, Recueil, s. 263, bod 20).
- 16 Dále členské státy podle článku 10 ES musí jednak přijmout veškerá vhodná opatření k plnění povinností, které vyplývají ze Smlouvy o ES nebo jsou důsledkem činnosti orgánů, a jednak se zdržet jakýchkoli opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů uvedené Smlouvy (výše uvedený rozsudek AETR, bod 21).

- 17 Ze společného pohledu na tato ustanovení vyplývá, že v rozsahu, v němž jsou k dosažení cílů Smlouvy přijata pravidla Společenství, nemohou členské státy na sebe mimo rámec společných orgánů brát závazky způsobilé ovlivnit uvedená pravidla nebo měnit jejich dosah (výše uvedený rozsudek AETR, bod 22).
- 18 Je nesporné, že ustanovení nařízení, které má jako právní základ čl. 80 odst. 2 ES, což je ustanovení, které ve svém druhém pododstavci odkazuje na článek 71 ES, představují pravidla Společenství přijatá za účelem dosažení cílů Smlouvy.
- 19 Je tedy třeba přezkoumat, zda Řecká republika v důsledku toho, že výboru pro námořní bezpečnost MNO předložila sporný návrh, přičemž nepochybně, že představuje národní návrh, může být považována za členský stát, který na sebe vzal závazky způsobilé ovlivnit ustanovení nařízení.
- 20 Komise tvrdí, že judikatura vycházející z výše uvedeného rozsudku AETR se použije na takové nezávazné akty, jako je sporný návrh, zatímco Řecká republika uvádí, že tím, že takový návrh učinila v rámci své aktivní účasti na činnosti mezinárodní organizace, na sebe závazek ve smyslu této judikatury nevzala. Uvedený členský stát dodává, že skutečnost, že MNO sporný návrh předložil, v každém případě nevedla k přijetí nových pravidel v rámci této mezinárodní organizace.
- 21 Jak však uvedl generální advokát v bodě 36 svého stanoviska, Řecká republika tím, že výbor pro námořní bezpečnost MNO vyzvala k tomu, aby přezkoumal sestavení kontrolních seznamů („check list“) nebo jiných vhodných nástrojů, které smluvním státům úmluvy SOLAS mají pomáhat při ověřování shody lodí a přístavních zařízení

s požadavky kapitoly XI-2 přílohy této úmluvy a předpisu ISPS, uvedenému výboru předložila návrh, který může zahájit proces, který může vést k tomu, že MNO přijme nová pravidla týkající se této kapitoly XI-2 nebo tohoto předpisu.

- 22 Přijetí takových nových pravidel by přitom ve svém důsledku mělo na nařízení vliv, jelikož se zákonodárce Společenství rozhodl, jak vyplývá jak z článku 3 tohoto nařízení, tak z příloh I a II tohoto nařízení, v podstatě začlenit oba tyto mezinárodní nástroje do práva Společenství.
- 23 Za těchto podmínek Řecká republika vzhledem k tomu, že sporným návrhem takový proces zahájila, přijala iniciativu způsobitou ovlivnit ustanovení nařízení, což představuje nesplnění povinností vyplývajících z článků 10 ES, 71 ES a čl. 80 odst. 2 ES.
- 24 Tento výklad nelze vyvrátit argumentem Řecké republiky, podle kterého Komise porušila článek 10 ES tím, že sporný návrh odmítla zapsat na pořad jednání schůze výboru pro úpravu námořní bezpečnosti (výbor Marsec) ze dne 14. března 2005, který je stanoven v čl. 11 odst. 1 nařízení a jehož předsednictví zajišťuje zástupce Komise.
- 25 Je pravda, že se Komise mohla za účelem splnění své povinnosti loajální spolupráce na základě článku 10 ES pokusit uvedený návrh předložit výboru pro úpravu námořní bezpečnosti a k této věci umožnit diskuzi. Z článku 2 odst. 2 písm. b) vzorového jednacího řádu totiž vyplývá, že takový výbor představuje rovněž místo umožňující

výměnu názorů mezi Komisí a členskými státy. Komise, která zajišťuje předsednictví uvedeného výboru, přitom takovou výměnu názorů nemůže znemožnit pouze z důvodu, že návrh má národní charakter.

²⁶ To, že Komise případně porušila článek 10 ES, však členskému státu nemůže umožnit, aby přijal iniciativy způsobilé ovlivnit pravidla Společenství přijatá k dosažení cílů Smlouvy, a to v rozporu s povinnostmi tohoto státu, které v takové věci, jako je projednáváný spor, vyplývají z článků 10 ES, 71 ES a čl. 80 odst. 2 ES. Členský stát totiž není oprávněn přijmout jednostranně nápravná opatření nebo ochranná opatření, aby předešel tomu, že některý orgán případně poruší pravidla práva Společenství (viz obdobně rozsudek ze dne 23. května 1996, *Hedley Lomas*, C-5/94, Recueil, s. I-2553, bod 20 a uvedená judikatura).

²⁷ Na podporu své argumentace uplatňuje Řecká republika rovněž džentlmenskou dohodu, kterou přijala Rada Evropské unie v roce 1993 a která členskými státy umožňuje předkládat návrhy MNO nejen kolektivně, ale rovněž individuálně, jestliže předtím nebyl definován žádný společný postoj.

²⁸ Dokumenty tvořící tuto údajnou džentlmenskou dohodu však tvrzení uvedeného členského státu nepodporují. Jak totiž uvedl generální advokát v bodě 46 svého stanoviska, z těchto dokumentů v podstatě vyplývá, že výlučná pravomoc Společenství nebrání aktivní účasti členských států na činnosti MNO, jestliže postoje jimi přijaté v rámci této mezinárodní organizace byly předem předmětem koordinace Společenství. V projednávaném případě je přitom nesporné, že k takové koordinaci nedošlo.

- 29 Ostatně i za předpokladu, že džentlmenská dohoda má působnost, kterou jí přiznává Řecká republika, nemůže v žádném případě ovlivnit takové rozdělení pravomocí mezi členskými státy a Společenstvím, které vyplývá z ustanovení Smlouvy, tím, že by členskému státu, který jedná individuálně v rámci své účasti na činnosti mezinárodní organizace, umožnila převzít závazky způsobilé ovlivnit pravidla Společenství přijatá k dosažení cílů Smlouvy (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 27. září 1988, Řecko v. Rada, 204/86, Recueil, s. 5323, bod 17).
- 30 Stejně tak nelze přijmout argument Řecké republiky, podle něhož vzhledem k tomu, že Společenství nemá postavení člena MNO, povinnost zdržet se aktivní účasti na činnosti této organizace nezajistí ochranu zájmu Společenství. Pouhá okolnost, že Společenství není členem mezinárodní organizace, totiž členský stát, který jedná individuálně v rámci své účasti na činnosti mezinárodní organizace, nijak neopravňuje k tomu, aby přebíral závazky způsobilé ovlivnit pravidla Společenství přijatá k dosažení cílů Smlouvy.
- 31 Ostatně skutečnost, že Společenství nemá postavení člena mezinárodní organizace, nebrání tomu, aby vnější pravomoc Společenství mohla být skutečně vykonávána, zejména prostřednictvím členských států jednajících solidárně v zájmu Společenství (viz v tomto smyslu posudek 2/91 ze dne 19. března 1993, Recueil, s. I-1061, bod 5).
- 32 Řecká republika odkazuje rovněž na čl. 9 odst. 1 nařízení, který podle jejího názoru členským státům přiznává výlučnou pravomoc k provádění bezpečnostních požadavků stanovených v tomto nařízení, založených na změnách úmluvy SOLAS a předpisu ISPS.

33 V tomto ohledu stačí konstatovat, že pravomoc členských států, která z uvedeného ustanovení vyplývá, neznamená, že tyto členské státy mají vnější pravomoc k přijímání iniciativ způsobilých ovlivnit ustanovení nařízení.

34 Na jednání Řecká republika mimoto uplatnila čl. 307 odst. 1 ES. Podle jejího názoru vzhledem k tomu, že se stala členem MNO před svým přistoupením ke Společenství, její povinnosti vůči MNO, a konkrétněji její povinnost aktivně se účastnit na činnosti této mezinárodní organizace jakožto její člen, ustanoveními Smlouvy dotčeny nejsou.

35 Je však třeba poukázat na to, že čl. 307 odst. 1 ES se použije pouze tehdy, existuje-li neslučitelnost mezi povinnostmi vyplývající z mezinárodní smlouvy, kterou Řecká republika uzavřela před svým přistoupením ke Společenství a na základě které se tento stát stal členem MNO, a povinnostmi vyplývající z práva Společenství (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 4. července 2000, Komise v. Portugalsko, C-62/98, Recueil, s. I-5171, body 46 a 47).

36 Zaprvé veškerá argumentace Řecké republiky spočívá v tvrzení, že skutečnost, že výboru pro námořní bezpečnost MNO předložila sporný návrh, není v rozporu s povinnostmi tohoto členského státu vyplývajícími z práva Společenství, což právě vylučuje možnost použít čl. 307 odst. 1 ES.

37 Zadruhé Řecká republika neprokazuje, že na základě zakládajících aktů MNO nebo právních nástrojů vypracovaných touto mezinárodní organizací měla povinnost předložit sporný návrh uvedenému výboru.

- 38 V důsledku toho je třeba určit, že Řecká republika tím, že MNO předložila sporný návrh, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 10 ES, 71 ES a čl. 80 odst. 2 ES.

K nákladům řízení

- 39 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Řecká republika neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

- 1) **Řecká republika tím, že Mezinárodní námořní organizaci (MNO) předložila návrh (MSC 80/5/11) za účelem kontroly shody lodí a přístavních zařízení s požadavky kapitoly XI-2 Mezinárodní úmluvy o bezpečnosti lidského života na moři uzavřené v Londýně dne 1. listopadu 1974 a Mezinárodního předpisu**

o bezpečnosti lodí a přístavních zařízení, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 10 ES, 71 ES a čl. 80 odst. 2 ES.

2) Řecké republice se ukládá náhrada nákladů řízení.

Podpisy.