

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 3 czerwca 2008 r.*

W sprawie C-308/06

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, złożony przez la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Zjednoczone Królestwo) postanowieniem z dnia 4 lipca 2006 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 14 lipca 2006 r., w postępowaniu:

The Queen, na wniosek:

International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko),

International Association of Dry Cargo Shipowners (Intercargo),

Greek Shipping Co-operation Committee,

Lloyd's Register,

* Język postępowania: angielski.

International Salvage Union

przeciwko

Secretary of State for Transport,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, L. Bay Larsen, prezesi izb, K. Schiemann, J. Makarczyk, P. Kūris, J. Malenovský (sprawozdawca), A. Ó Caoimh, P. Lindh i J.C. Bonichot, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarze: L. Hewlett, główny administrator, i C. Strömholm, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 25 września 2007 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko), International Association of Dry Cargo Shipowners (Intercargo), Greek

Shipping Co-operation Committee, Lloyd's Register oraz International Salvage Union przez C. Greenwooda, QC, oraz H. Mercera, barrister,

- w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez C. Gibbs, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez C. Lewisa i S. Wordswortha, barristers,

- w imieniu rządu duńskiego przez J. Beringa Liisberga i B. Weis Fogh, działających w charakterze pełnomocników,

- w imieniu rządu estońskiego przez L. Uibo, działającego w charakterze pełnomocnika,

- w imieniu rządu greckiego przez A. Samoni-Rantou i S. Chalę, oraz G. Karipsiatisa, działających w charakterze pełnomocników,

- w imieniu rządu hiszpańskiego przez M. Sampola Pucurulla, działającego w charakterze pełnomocnika,

- w imieniu rządu francuskiego przez G. de Bergues'a i L. Butela oraz C. Jurgensen, działających w charakterze pełnomocników,

- w imieniu rządu włoskiego przez I.M. Braguglię, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez P. Gentiliego, avvocato dello Stato,

- w imieniu rządu cypryjskiego przez D. Lysandrou i N. Charalampidou, działających w charakterze pełnomocników,

- w imieniu rządu maltańskiego przez S. Camilleriego, działającego w charakterze pełnomocnika,

- w imieniu rządu szwedzkiego przez K. Wistrand i A. Falk, działające w charakterze pełnomocników,

- w imieniu Parlamentu Europejskiego przez M. Gómez-Leal i J. Rodriguesa, działających w charakterze pełnomocników,

- w imieniu Rady Unii Europejskiej przez E. Karlsson i E. Chaboureau, działających w charakterze pełnomocników,

- w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez K. Simonssona, H. Ringboma i F. Hoffmeistera, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 20 listopada 2007 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- ¹ Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy ważności art. 4 i 5 dyrektywy 2005/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w przypadku naruszenia prawa (Dz.U. L 255, s. 11, sprostowania Dz.U. 2006, L 33, s. 87 i Dz.U. 2006, L 105, s. 65).

- ² Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko), International Association of Dry Cargo Shipowners (Intercargo), Greek Shipping Co-operation Committee, Lloyd's Register i International Salvage Union a Secretary of State for Transport (ministrem transportu) dotyczącego wykonania dyrektywy 2005/35.

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

- 3 Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza sporządzona w Montego Bay w dniu 10 grudnia 1982 r. (zwana dalej „konwencją z Montego Bay”) weszła w życie w dniu 16 listopada 1994 r. Została ona zatwierdzona decyzją Rady 98/392/WE z dnia 23 marca 1998 r. (Dz.U. L 179, s. 1).

- 4 Artykuł 2 konwencji z Montego Bay określa status prawny morza terytorialnego w sposób następujący:

„1. Suwerenność państwa nadbrzeżnego rozciąga się poza jego terytorium lądowe i wody wewnętrzne, a w przypadku państwa archipelagowego poza jego wody archipelagowe, na przyległy pas morza zwany morzem terytorialnym.

[...]

3. Suwerenność nad morzem terytorialnym jest wykonywana zgodnie z niniejszą konwencją oraz innymi normami prawa międzynarodowego”.

5 Zgodnie z art. 17 tej konwencji:

„Z zastrzeżeniem postanowień niniejszej konwencji statki wszystkich państw, zarówno nadbrzeżnych, jak i śródlądowych, korzystają z prawa nieszkodliwego przepływu przez morze terytorialne”.

6 Artykuł 34 wspomnianej konwencji w sposób następujący określa status prawny wód tworzących cieśniny używane do żeglugi międzynarodowej:

„1. Reżim prawny przejścia przez cieśniny używane do żeglugi międzynarodowej określony w niniejszej części nie wpływa pod żadnym innym względem na status prawny wód tworzących takie cieśniny ani na możliwość wykonywania przez państwa położone nad cieśninami swojej suwerenności lub jurysdykcji nad takimi wodami, ich dnem i podziemiem oraz przestrzenią powietrzną nad nimi.

2. Państwa położone nad cieśninami wykonują swoją suwerenność lub jurysdykcję zgodnie z niniejszą częścią oraz innymi normami prawa międzynarodowego”.

7 Artykuł 42 konwencji z Montego Bay stanowi:

„1. Z zastrzeżeniem postanowień niniejszego rozdziału państwa położone nad cieśninami mogą wydawać ustawy i inne przepisy prawne dotyczące przejścia tranzytowego przez cieśniny odnośnie do wszystkich lub niektórych z niżej wymienionych spraw:

[...]

- b) zapobiegania, zmniejszania i kontroli zanieczyszczenia — przez wprowadzenie w życie stosownych przepisów międzynarodowych dotyczących dokonywania w cieśninie spuszczenia oleju i odpadów olejowych i innych szkodliwych substancji;

[...]”.

- 8 Część V tej konwencji przewiduje specjalny reżim prawny wyłącznej strefy ekonomicznej.

- 9 W części tej art. 56 ust. 1 konwencji stanowi:

„1. Państwo nadbrzeżne ma w wyłącznej strefie ekonomicznej:

- a) suwerenne prawa w celu badania, eksploatacji i ochrony zasobów naturalnych, zarówno żywych, jak i nieożywionych, wód morskich pokrywających dno, a także dna morskiego i jego podziemia oraz w celu gospodarowania tymi zasobami, jak również w odniesieniu do innych przedsięwzięć w zakresie gospodarczego badania i eksploatacji strefy, takich jak wytwarzanie energii poprzez wykorzystanie wody, prądów i wiatrów;

[...]”.

10 Artykuł 58 ust. 1 konwencji stanowi:

„Z zastrzeżeniem stosownych postanowień niniejszej konwencji wszystkie państwa, zarówno nadbrzeżne, jak i śródlądowe, korzystają w wyłącznej strefie ekonomicznej z wymienionych w artykule 87 wolności żeglugi i przelotu, układania podmorskich kabli i rurociągów oraz innych, zgodnych z prawem międzynarodowym, sposobów korzystania z morza, jakie wiążą się z tymi wolnościami w związku z używaniem statków morskich i powietrznych oraz podmorskich kabli i rurociągów, o ile jest to zgodne z innymi postanowieniami niniejszej konwencji”.

11 Zgodnie z art. 79 ust. 1 konwencji z Montego Bay:

„Wszystkie państwa mają prawo do układania na szelfie kontynentalnym podmorskich kabli i rurociągów, zgodnie z postanowieniami niniejszego artykułu”.

12 Zgodnie z art. 89 konwencji:

„Żadne państwo nie może w sposób ważny zgłaszać roszczeń do poddania swej suwerenności jakiegokolwiek części morza pełnego”.

13 Artykuł 90 konwencji stanowi:

„Każde państwo, zarówno nadbrzeżne, jak i śródlądowe, ma prawo do tego, aby statki, podnosząc jego banderę, żeglowały po morzu pełnym”.

14 Artykuł 116 konwencji z Montego Bay stanowi:

„Wszystkie państwa mają prawo do tego, aby ich obywatele dokonywali połowów [na morzu pełnym] [...]”.

15 Część XII konwencji dotyczy ochrony i zachowania środowiska morskiego.

16 W części XII art. 211 stanowi:

„1. Państwa, działając za pośrednictwem właściwej organizacji międzynarodowej lub ogólnej konferencji dyplomatycznej, ustanawiają międzynarodowe normy i standardy dla zapobiegania, zmniejszania i kontroli zanieczyszczenia środowiska morskiego ze statków i w taki sam sposób popierają przyjmowanie, w razie potrzeby, systemów tras morskich w celu ograniczenia do minimum zagrożenia wypadkami, które mogłyby powodować zanieczyszczenie środowiska morskiego, łącznie z wybrzeżem, oraz wynikające z zanieczyszczenia szkody dla interesów państw nadbrzeżnych. Takie normy i standardy są w miarę potrzeby okresowo, w taki sam sposób, weryfikowane.

2. Państwa wydają ustawy i inne przepisy prawne dla zapobiegania, zmniejszania i kontroli zanieczyszczenia środowiska morskiego ze statków podnoszących ich banderę lub zarejestrowanych w tych państwach. Takie ustawy i inne przepisy prawne powinny być przynajmniej tak samo skuteczne jak powszechnie przyjęte międzynarodowe normy i standardy ustanowione przez właściwą organizację międzynarodową lub ogólną konferencję dyplomatyczną.

[...]

4. Państwa nadbrzeżne, korzystając ze swojej suwerenności w obrębie swojego morza terytorialnego, mogą wydawać ustawy i inne przepisy prawne dla zapobiegania, zmniejszania i kontroli zanieczyszczenia środowiska morskiego z obcych statków, łącznie ze statkami korzystającymi z prawa nieszkodliwego przepływu. Takie ustawy i inne przepisy prawne nie powinny, zgodnie z rozdziałem 3 części II, utrudniać nieszkodliwego przepływu obcych statków.

5. W celu zapewnienia wykonania przepisów prawnych w sposób przewidziany w rozdziale 6 państwa nadbrzeżne mogą wydawać w odniesieniu do swoich wyłącznych stref ekonomicznych ustawy i inne przepisy prawne dla zapobiegania, zmniejszania i kontroli zanieczyszczenia ze statków, pozostając w zgodzie z powszechnie przyjętymi międzynarodowymi normami i standardami, ustanowionymi przez właściwą organizację międzynarodową lub ogólną konferencję dyplomatyczną, oraz tym samym wprowadzając takie normy i standardy w życie.

[...]”.

¹⁷ Międzynarodowa Konwencja o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki, podpisana w Londynie w dniu 2 listopada 1973 r., uzupełniona protokołem z dnia 17 lutego 1978 r. (zwana dalej „konwencją Marpol 73/78”), ustanawia reguły ochrony przed zanieczyszczeniem środowiska morskiego.

¹⁸ Reguły dotyczące ochrony przed zanieczyszczeniem olejami są zawarte w załączniku I do konwencji Marpol 73/78.

¹⁹ Zgodnie z prawidłem 9 wspomnianego załącznika, z zastrzeżeniem postanowień prawideł 10 i 11 tego załącznika i prawidłem 9 ust. 2, usunięcie do morza oleju lub mieszanin olejowych ze statków, do których zastosowanie ma ten załącznik, jest zabronione, z wyjątkiem przypadku, gdy zostaną spełnione łącznie określone warunki wymienione enumeratywnie.

- 20 Prawidło 10 wspomnianego załącznika I przewiduje sposoby zapobiegania zanieczyszczeniu olejami ze statków w czasie eksploatacji na obszarach specjalnych.
- 21 Zgodnie z prawidłem 11 tego samego załącznika, zatytułowanym „Wyjątki”:

„Prawidła 9 i 10 niniejszego załącznika nie mają zastosowania w przypadku:

- a) usuwania do morza oleju lub mieszaniny oleistej, niezbędnego do celów ochrony bezpieczeństwa statku lub ratowania życia na morzu; lub

- b) usuwania do morza oleju lub mieszaniny oleistej spowodowanego uszkodzeniem statku lub jego wyposażenia:
 - i) pod warunkiem że po zaistnieniu uszkodzenia lub po wykryciu wycieku zostały podjęte wszelkie racjonalne środki ostrożności w celu zapobieżenia lub zmniejszenia wycieku; oraz

 - ii) z wyjątkiem przypadku, gdy armator lub kapitan działał albo z zamiarem spowodowania uszkodzenia, albo nierozważnie i ze świadomością, że uszkodzenie prawdopodobnie nastąpi; lub

- c) usuwania do morza, za zgodą [państwa bandery] substancji zawierających olej, wtedy gdy są one używane w celu zwalczania specyficznych przypadków zanieczyszczenia, w celu zmniejszenia szkód spowodowanych zanieczyszczeniem.

Na każde takie usunięcie powinno się uzyskać zgodę każdego rządu, którego jurysdykcji podlega miejsce, gdzie planuje się dokonanie usunięcia”.

- 22 Postanowienia dotyczące ochrony przed zanieczyszczeniami przez szkodliwe substancje ciekłe zawarte są w załączniku II do konwencji Marpol 73/78.
- 23 Prawidło 5 tego załącznika zakazuje usuwania do morza substancji wymienionych w tym załączniku, chyba że spełnione są łącznie określone warunki wymienione enumeratywnie. Prawidło 6 lit. a)–c) tego samego załącznika przejmuje w podobnym brzmieniu wyjątki przewidziane w prawidło 11 lit. a)–c) załącznika I do konwencji Marpol 73/78.

Prawo wspólnotowe

- 24 Zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy 2005/35:

„1. Niniejszą dyrektywę stosuje się, zgodnie z prawem międzynarodowym, do zrzutów substancji zanieczyszczających:

- a) na wodach wewnętrznych, w tym w portach państwa członkowskiego, w zakresie obowiązywania postanowień konwencji Marpol;
- b) na morskich wodach terytorialnych państwa członkowskiego;

- c) w cieśninach wykorzystywanych w żegludze międzynarodowej, podlegających przepisom dotyczącym tranzytu, zgodnie z postanowieniami części III sekcji 2 konwencji [z Montego Bay], w zakresie, w jakim dane państwo członkowskie sprawuje jurysdykcję nad tymi cieśninami;

- d) w wyłącznej strefie ekonomicznej lub równoważnej strefie państwa członkowskiego, ustanowionej zgodnie z prawem międzynarodowym; oraz

- e) na otwartym morzu”.

25 Artykuł 4 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie zapewnią uznanie zrzutów substancji zanieczyszczających ze statków na którymkolwiek z obszarów wymienionych w art. 3 ust. 1 za naruszenia, jeśli dokonano ich umyślnie, [lekkomyślnie lub na skutek rażącego niedbalstwa]. Naruszenia te są, zgodnie z decyzją ramową 2005/667/WSiSW uzupełniającą niniejszą dyrektywę, i w określonych w niej przypadkach uznawane za przestępstwa”.

26 Zgodnie z art. 5 dyrektywy 2005/35:

„1. Zrzut substancji zanieczyszczających na którymkolwiek z obszarów wymienionych w art. 3 ust. 1 nie jest uznawany za naruszenie, jeśli spełnia warunki wyszczególnione w prawidłach 9, 10, 11 lit. a) lub c) załącznika I lub w prawidłach 5, 6 lit. a) lub c) załącznika II do konwencji Marpol 73/78.

2. Zrzut substancji zanieczyszczających na obszarach wymienionych w art. 3 ust. 1 lit. c), d) i e) nie stanowi naruszenia ze strony właściciela, kapitana lub załogi działającej na odpowiedzialność kapitana, jeżeli zrzut spełnia warunki wyszczególnione w prawidło 11 lit. b) załącznika I bądź w prawidło 6 lit. b) załącznika II do konwencji Marpol 73/78”.

27 Zgodnie z art. 8 dyrektywy 2005/35:

„1. Państwa członkowskie podejmują niezbędne kroki w celu zapewnienia, by naruszenia w rozumieniu art. 4 podlegały skutecznym, proporcjonalnym i odstraszającym sankcjom, które mogą obejmować sankcje karne lub administracyjne.

2. Każde państwo członkowskie podejmuje środki niezbędne do zapewnienia, by sankcje wymienione w ust. 1 stosowane były wobec każdej osoby uznanej za odpowiedzialną za naruszenie w rozumieniu art. 4”.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

28 Skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym stanowią grupę organizacji sektora transportu morskiego reprezentujących jego istotną część. Wnieśli oni do sądu krajowego skargę o sądową kontrolę legalności („judicial review”) dotyczącą wykonania dyrektywy 2005/35.

29 Postanowieniem z dnia 4 lipca 2006 r. High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy w odniesieniu do cieśnin wykorzystywanych w żegludze międzynarodowej, wyłącznej strefy ekonomicznej lub równoważnej strefy państwa członkowskiego oraz otwartego morza art. 5 ust. 2 dyrektywy 2005/35/WE jest nieważny w zakresie, w jakim ogranicza on wyjątki określone w prawidło 11 lit b) załącznika I oraz prawidło 6 lit. b) załącznika II do konwencji Marpol 73/78 do właścicieli, kapitanów i członków załogi?
- 2) Czy w odniesieniu do morza terytorialnego państwa członkowskiego:
- a) art. 4 dyrektywy [2005/35] jest nieważny w zakresie, w jakim zobowiązuje państwa członkowskie do traktowania rażącego niedbalstwa jako podstawy odpowiedzialności za zrzut substancji zanieczyszczających, oraz czy
- b) art. 5 ust. 1 dyrektywy [2005/35] jest nieważny w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie wyjątków określonych w prawidło 11 lit b) załącznika I oraz prawidło 6 lit. b) załącznika II do konwencji Marpol 73/78?
- 3) Czy art. 4 dyrektywy [2005/35], który zobowiązuje państwa członkowskie do przyjęcia przepisów krajowych określających rażące niedbalstwo jako podstawę odpowiedzialności i przewidujących sankcje za zrzuty na morzu terytorialnym, narusza prawo nieszkodliwego przepływu przyjęte w konwencji [z Montego Bay], a jeśli tak, to czy art. 4 jest nieważny w tym zakresie?

- 4) Czy użycie w art. 4 dyrektywy [2005/35] pojęcia rażącego niedbalstwa narusza zasadę pewności prawa, a jeśli tak, to czy art. 4 jest nieważny w tym zakresie?”.

W przedmiocie dopuszczalności

30 Rząd francuski ma wątpliwości co do dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, ponieważ sąd krajowy nie przedstawił jego zdaniem okoliczności, w których zwrócono się do niego o rozstrzygnięcie. W odróżnieniu od postępowań takich jak to, w którym zapadł wyrok z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-491/01 British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, Rec. s. I-11453, we wniosku tym nie stwierdza się, że skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym mieli zamiar zakwestionowania transpozycji dyrektywy 2005/35 przez Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.

31 W tym względzie należy przypomnieć, że jeżeli przed sądem krajowym podniesiona została kwestia ważności aktu przyjętego przez instytucje Wspólnoty, do tego sądu należy ocena, czy rozstrzygnięcie tej kwestii jest niezbędne dla wydania orzeczenia i czy w konsekwencji należy zwrócić się do Trybunału o orzeczenie w tym zakresie. W konsekwencji ponieważ pytania zadane przez sąd krajowy dotyczą ważności przepisu prawa wspólnotowego, Trybunał jest co do zasady zobowiązany wydania orzeczenia [ww. wyrok w sprawie British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo].

32 Trybunał może odmówić wydania orzeczenia w przedmiocie pytania prejudycjalnego zadanego przez sąd krajowy wyłącznie, jeżeli w szczególności oczywiste jest, że wykładnia lub ocena ważności normy wspólnotowej, o którą wnioskuje sąd krajowy, nie ma żadnego związku z okolicznościami lub przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym lub gdy problem jest hipotetyczny [ww. wyrok w sprawie British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 33 W niniejszym przypadku z postanowienia odsyłającego wynika, że skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym wnieśli do High Court of Justice skargę o kontrolę legalności, w której kwestionują transpozycję dyrektywy 2005/35 w Zjednoczonym Królestwie, i że mogą oni wnieść taką skargę, nawet jeżeli w dniu jej wniesienia nie upłynął jeszcze termin przewidziany dla transpozycji tej dyrektywy i nie zostały przyjęte przepisy krajowe transponujące tę dyrektywę.
- 34 Ponadto przed Trybunałem nie zostało zakwestionowane, że zadane pytania mają istotne znaczenie dla rozwiązania tego sporu, ponieważ przyjęcie przepisów krajowych transponujących dyrektywę do porządku prawnego Zjednoczonego Królestwa może być uzależnione od ważności tej dyrektywy [zob. ww. wyrok w sprawie *British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco*, pkt 37].
- 35 Dlatego nie jest oczywiste, że ocena ważności dyrektywy 2005/35, o którą zwrócił się sąd krajowy, nie ma żadnego związku z okolicznościami lub przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym lub że dotyczy ona problemu hipotetycznego.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytań od pierwszego do trzeciego

- 36 W pytaniach od pierwszego do trzeciego sąd krajowy zwraca się zasadniczo do Trybunału o ocenę ważności art. 4 i 5 dyrektywy 2005/35 w świetle prawidła 9 i prawidła 11 lit. b) załącznika I do konwencji Marpol 73/78, prawidła 5 i prawidła 6 lit. b) załącznika II do tej konwencji oraz postanowień konwencji z Montego Bay,

które określają warunki wykonywania przez państwa nadbrzeżne niektórych z ich uprawnień w różnych strefach morskich.

37 Skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym oraz rządy grecki, cypryjski i maltański twierdzą, że art. 4 i 5 dyrektywy 2005/35 pod wieloma względami naruszają zarówno konwencję Marpol 73/78, jak i konwencję z Montego Bay. W szczególności, przewidując poziom odpowiedzialności odpowiadający rażącemu niedbalstwu, w artykułach tych ustanowiono surowszy reżim odpowiedzialności dla zrzutów przypadkowych niż przewidziany w art. 4 konwencji Marpol 73/78 w związku z prawidłem 9 i prawidłem 11 lit. b) załącznika I do tej konwencji, jak również prawidłem 5 i prawidłem 6 lit. b) załącznika II do niej.

38 W tym względzie skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym i wspomniane rządy wychodzą z założenia, że legalność dyrektywy 2005/35 może być oceniana w świetle konwencji z Montego Bay, ponieważ Wspólnota jest jej stroną i w konsekwencji stanowi ona integralną część wspólnotowego porządku prawnego.

39 Ich zdaniem legalność dyrektywy może być oceniana również w świetle konwencji Marpol 73/78. Konwencja z Montego Bay określa i reguluje bowiem zakres kompetencji umawiających się stron w ramach ich działań na pełnym morzu, w wyłącznej strefie ekonomicznej i w cieśninach międzynarodowych. Wspólnota ma zatem uprawnienie do przyjęcia przepisów stosowanych do zrzutów ze statków podnoszących banderę jednego z państw członkowskich wyłącznie, jeżeli konwencja z Montego Bay przyznaje Wspólnocie prawo do przyjęcia takich przepisów. Zgodnie z tą konwencją umawiające się strony mają uprawnienie jedynie do przyjęcia przepisów wykonujących międzynarodowe normy i standardy w takich strefach, w niniejszym przypadku dotyczy to postanowień konwencji Marpol 73/78. Uprawnienie to w odniesieniu do morza pełnego jest określone w art. 211 ust. 1 i 2 konwencji z Montego Bay, w odniesieniu do cieśnin międzynarodowych w art. 42 ust. 1 lit. b) i art. 45 tej konwencji, a w odniesieniu do wyłącznej strefy ekonomicznej w jej art. 211 ust. 5. To samo odnosi się do wód terytorialnych zgodnie z art. 2 ust. 3 konwencji z Montego Bay.

- 40 Skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym dodają, że legalność dyrektywy 2005/35 należy oceniać w świetle konwencji Marpol 73/78 również z tego względu, że zamiarem prawodawcy wspólnotowego jest transpozycja tej konwencji do prawa wspólnotowego za pomocą tej dyrektywy.
- 41 Ponadto dziedzina transportu morskiego jest dziedziną, w której Wspólnota pełni funkcję regulującą wykonanie międzynarodowych zobowiązań państw członkowskich. Sytuacja jest analogiczna do sytuacji panującej pod rządami Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu z dnia 30 października 1947 r. (zwanego dalej „GATT z 1947 r.”), przed zawarciem porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu, w której Wspólnota, nie będąc stroną wspomnianego układu, przejęła zobowiązania państw członkowskich ze względu na jej aktywność w ramach wspólnej polityki handlowej. Dziedziny objęte przez GATT z 1947 r. weszły w ten sposób w zakres kompetencji Wspólnoty, dla której postanowienia tego porozumienia są wiążące.

Ocena Trybunału

- 42 Z art. 300 ust. 7 WE wynika, że instytucje Wspólnoty są związane zawartymi przez nią umowami i w konsekwencji umowy te mają pierwszeństwo przed aktami wtórnego prawa wspólnotowego (zob. podobnie wyroki z dnia 10 września 1996 r. C-61/94 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-3989, pkt 52, z dnia 12 stycznia 2006 r. w sprawie C-311/04 Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht, Zb.Orz. s. I-609, pkt 25).
- 43 Wynika z tego, że ważność aktu wtórnego prawa wspólnotowego może być naruszona z powodu niezgodności z takimi normami prawa międzynarodowego. Jeżeli nieważność ta zostanie podniesiona przed sądem krajowym, Trybunał kontroluje na

podstawie art. 234 WE ważność danego aktu wspólnotowego w świetle norm prawa międzynarodowego z zastrzeżeniem zachowania dwóch przesłanek.

44 Po pierwsze, normy te powinny być wiążące dla Wspólnoty (zob. wyrok z dnia 12 grudnia 1972 r. w sprawach połączonych od 21/72 do 24/72 International Fruit Company i in., Rec. s. 1219, pkt 7).

45 Po drugie, Trybunał może badać ważność takiego uregulowania w świetle traktatu międzynarodowego wyłącznie, jeżeli nie sprzeciwia się temu charakter ani struktura tej konwencji, a ponadto treść jego postanowień jest bezwarunkowa i dostatecznie jasna (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-344/04 IATA i ELFAA, Zb.Orz. s. I-403, pkt 39).

46 Należy zatem zbadać, czy obie te przesłanki są spełnione, jeżeli chodzi o konwencję Marpol 73/78 i konwencję z Montego Bay.

47 W pierwszej kolejności, jeżeli chodzi o konwencję Marpol 73/78, należy od razu zaznaczyć, że Wspólnota nie jest jej stroną.

48 Następnie, jak orzekł już Trybunał, Wspólnota nie przejęła na podstawie traktatu WE kompetencji wykonywanych uprzednio przez państwa członkowskie w dziedzinie stosowania konwencji Marpol 73/78 i w konsekwencji nie mają one skutku wiążącego dla Wspólnoty (wyrok z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie C-379/92 Peralta, Rec. s. I-3453, pkt 16). W tym względzie konwencja Marpol 73/78 różni się zatem od GATT z 1947 r., w ramach którego Wspólnota stopniowo przejęła kompetencje wykonywane wcześniej przez państwa członkowskie, co spowodowało w konsekwencji związanie jej zobowiązaniami wynikającymi z tego porozumienia (zob. podobnie w szczególności ww. wyrok w sprawie International Fruit Company i in., pkt 10–18). Orzecznictwa dotyczącego GATT z 1947 r. nie można zatem stosować do konwencji Marpol 73/78.

- 49 Prawdą jest, że wszystkie państwa członkowskie Wspólnoty są stronami konwencji Marpol 73/78. Niemniej w braku pełnego przeniesienia na Wspólnotę kompetencji wykonywanych wcześniej przez państwa członkowskie, z samego tylko powodu, że wszystkie te państwa członkowskie są stronami konwencji Marpol 73/78, Wspólnota nie może być związana zawartymi w niej normami, których sama nie zatwierdziła.
- 50 Ponieważ Wspólnota nie jest związana konwencją Marpol 73/78, sam fakt, iż dyrektywa 2005/35 ma za przedmiot włączenie do prawa wspólnotowego niektórych norm, które zawiera ta konwencja, nie wystarcza ponadto, aby Trybunał był zobowiązany do kontroli legalności tej dyrektywy w świetle wspomnianej konwencji.
- 51 Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, kompetencje Wspólnoty powinny być wykonywane z poszanowaniem prawa międzynarodowego, włącznie z postanowieniami konwencji międzynarodowych w zakresie, w jakim kodyfikują one normy zwyczajowe powszechnego prawa międzynarodowego (zob. podobnie wyroki: z dnia 24 listopada 1992 r. w sprawie C-286/90 Poulsen i Diva Navigation, Rec. s. I-6019, pkt 9 i 10; z dnia 24 listopada 1993 r. w sprawie C-405/92 Mondiet, Rec. s. I-6133, pkt 13–15; z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie C-162/96 Racke, Rec. s. I-3655, pkt 45). Niemniej prawidło 9, prawidło 11 lit. b) załącznika I do konwencji Marpol 73/78 oraz prawidło 5 i prawidło 6 lit. b) załącznika II do tej konwencji nie stanowią wyrazu norm zwyczajowych powszechnego prawa międzynarodowego.
- 52 W tych warunkach należy stwierdzić, że nie można oceniać ważności dyrektywy 2005/35 w świetle konwencji Marpol 73/78, nawet jeżeli państwa członkowskie są związane tą konwencją. Ta ostatnia okoliczność może jednak mieć wpływ na wykładnię z jednej strony konwencji z Montego Bay, a z drugiej strony przepisów prawa wtórnego, które objęte są zakresem stosowania konwencji Marpol 73/78. Biorąc pod uwagę zasadę dobrej wiary w prawie zwyczajowym, przyjętą w powszechnym prawie międzynarodowym, oraz art. 10 WE, Trybunał powinien uwzględnić konwencję Marpol 73/78 przy wykładni tych przepisów.

- 53 W drugiej kolejności, jeżeli chodzi o konwencję z Montego Bay, została ona podpisana przez Wspólnotę i zatwierdzona decyzją 98/392, co powoduje w konsekwencji, że Wspólnota jest związana tą konwencją, a jej postanowienia stanowią odąd integralną część wspólnotowego porządku prawnego (zob. wyrok z dnia 30 maja 2006 r. w sprawie C-459/03 Komisja przeciwko Irlandii, Zb.Orz. s. I-4635, pkt 82).
- 54 Należy zatem zbadać, czy charakter i struktura konwencji z Montego Bay, które wynikają w szczególności z jej celu, preambuły i treści, nie stoją na przeszkodzie badaniu ważności aktów wspólnotowych w świetle postanowień tej konwencji.
- 55 Głównym celem konwencji z Montego Bay jest skodyfikowanie, sprecyzowanie i rozwinięcie reguł powszechnego prawa międzynarodowego dotyczących pokojowej współpracy wspólnoty międzynarodowej przy badaniu, wykorzystywaniu i eksploatacji przestrzeni morskich.
- 56 W tym celu zgodnie z preambułą tej konwencji strony miały zamiar ustanowienia przy jej pomocy porządku prawnego dla mórz i oceanów, który ułatwi międzynarodową komunikację i będzie sprzyjał pokojowemu korzystaniu z mórz i oceanów, uwzględni interesy i potrzeby całej ludzkości, a zwłaszcza szczególne interesy i potrzeby krajów rozwijających się, umocni pokój, bezpieczeństwo, współpracę i przyjazne stosunki między wszystkimi narodami.
- 57 W tej perspektywie konwencja z Montego Bay ustanawia status prawny morza terytorialnego (art. 2–33), wód tworzących cieśniny używane do żeglugi międzynarodowej (art. 34–45), wód archipelagowych (art. 46–54), wyłącznej strefy ekonomicznej (art. 55–75), szelfu kontynentalnego (art. 76–85) i morza pełnego (art. 86–120).
- 58 Dla wszystkich tych obszarów morskich konwencja ta ma ustanowić sprawiedliwą równowagę między interesami państw jako państw nadbrzeżnych i państw bandery,

które mogą być sprzeczne. W związku z tym strony zamierzają ustalić granice przedmiotowe i terytorialne swoich suwerennych praw, jak wynika z wielu postanowień tej konwencji, przykładowo art. 2 i 33, art. 34 ust. 2, art. 56 czy art. 89.

- 59 Natomiast jednostki nie korzystają co do zasady z autonomicznych praw i wolności na mocy konwencji z Montego Bay. Mogą one w szczególności korzystać z wolności żeglugi tylko wtedy, jeżeli ustanowią ścisły związek między ich statkiem a państwem, które przyznaje mu swoją przynależność państwową i staje się jego państwem bandery. Związek ten powinien być ustanowiony na mocy prawa krajowego tego państwa. Artykuł 91 wspomnianej konwencji stanowi w tym względzie, że każde państwo określa warunki przyznawania statkom swojej przynależności państwowej, rejestrowania statków na swoim terytorium oraz przyznawania prawa podnoszenia swojej bandery, przy czym pomiędzy państwem a statkiem powinna istnieć rzeczywista więź. Zgodnie z art. 92 ust. 1 konwencji z Montego Bay statki pływają pod banderą tylko jednego państwa i nie mogą zmieniać swojej bandery podczas podróży lub postoju w porcie, poza przypadkami rzeczywistego przeniesienia własności lub zmiany rejestracji.
- 60 Jeżeli statek nie posiada przynależności państwowej, nie korzysta on ani osoby znajdujące się na jego pokładzie z wolności żeglugi. W tym względzie konwencja z Montego Bay przewiduje w szczególności w art. 110 ust. 1, że okręt wojenny, który spotyka na morzu pełnym obcy statek, może poddać go rewizji, jeżeli ma uzasadnione podejrzenie, że nie ma on przynależności państwowej.
- 61 Brzmienie niektórych postanowień konwencji z Montego Bay, takich jak art. 17, art. 110 ust. 3 i art. 111 ust. 8, wydaje się wprawdzie wiązać prawa ze statkami. Niemniej nie wynika z tego, że prawa te przyznawane są tym samym jednostkom związanym z tymi statkami, takim jak ich właściciele, ponieważ międzynarodowy status prawny statku zależy od państwa bandery, a nie od przynależności statku do określonych osób fizycznych czy prawnych.

- 62 Poza tym zgodnie ze wspomnianą konwencją obowiązkiem państwa bandery jest przyjęcie wszystkich środków koniecznych dla zapewnienia bezpieczeństwa na morzu i tym samym ochrony interesów innych państw. Państwo to może być również odpowiedzialne względem innych państw za naruszenia spowodowane na obszarach morskich będących pod suwerennością tych ostatnich przez statek podnoszący jego banderę, jeżeli naruszenia te wynikają z uchybienia zobowiązaniom przez państwo bandery.
- 63 Powyższej analizy nie kwestionuje fakt, że część XI konwencji z Montego Bay wiąże osoby fizyczne i prawne z badaniami, wykorzystywaniem i eksploatacją dna morskiego i podziemia poza granicami jurysdykcji krajowej, ponieważ niniejsza sprawa w żaden sposób nie odnosi się do postanowień tej części.
- 64 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że konwencja z Montego Bay nie wprowadza norm, które miałyby być stosowane bezpośrednio i natychmiastowo względem jednostek i przyznawać im prawa lub wolności, które mogłyby podnosić wobec państw, niezależnie od postawy państwa bandery statku.
- 65 Wynika z tego, że charakter i struktura konwencji z Montego Bay stoją na przeszkodzie temu, aby Trybunał mógł oceniać ważność aktu wspólnotowego w jej świetle.
- 66 W konsekwencji na pytania od pierwszego do trzeciego należy odpowiedzieć, że ważności dyrektywy 2005/35 nie można oceniać:

— ani w świetle konwencji Marpol 73/78,

— ani w świetle konwencji z Montego Bay.

W przedmiocie pytania czwartego

⁶⁷ Tym pytaniem sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 4 dyrektywy 2005/35 jest nieważny ze względu na to, że stosując wyrażenie „rażące niedbalstwo”, narusza ogólną zasadę pewności prawa.

⁶⁸ Skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym i rząd grecki uważają, że art. 4 dyrektywy 2005/35 narusza ogólną zasadę pewności prawa, która wymaga, aby uregulowanie było jasne i precyzyjne, tak by podlegające mu podmioty prawa mogły ustalić w sposób jednoznaczny swoje prawa i obowiązki. Przepis ten uzależnia bowiem odpowiedzialność osób powodujących zrzut substancji zanieczyszczających od kryterium rażącego niedbalstwa, które nie jest w żaden sposób zdefiniowane w dyrektywie 2005/35 i tym samym nie jest jasne. Zainteresowane osoby nie mogą zatem poznać, jak surowa jest regulacja, której podlegają.

Ocena Trybunału

⁶⁹ Zasada pewności prawa, która stanowi podstawową zasadę prawa wspólnotowego, wymaga w szczególności, by uregulowanie było jasne i precyzyjne, tak by podlegające mu podmioty prawa mogły ustalić w sposób jednoznaczny swoje prawa i obowiązki oraz podjąć w związku z tym odpowiednie kroki (zob. wyroki: z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-110/03 Belgia przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-2801, pkt 30, oraz ww. w sprawie IATA i ELFAA, pkt 68).

- 70 Ponadto, zobowiązując państwa członkowskie do uznania określonych zachowań za naruszenia i karania ich, art. 4 w związku z art. 8 dyrektywy 2005/35 powinien przestrzegać również zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar (nullum crimen, nulla poena sine lege), która należy do ogólnych zasad prawa, będących podstawą tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich (wyrok z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie C-303/05 *Advocaten voor de Wereld*, Zb.Orz. s. I-3633, pkt 49) i jest szczególnym wyrazem ogólnej zasady pewności prawa.
- 71 Zasada ustawowej określoności czynów zabronionych i kar wymaga, aby przepisy wspólnotowe definiowały w jasny sposób naruszenia i grożące za nie kary. Warunek ten jest spełniony, jeśli podmiot prawa na podstawie treści danego przepisu i w razie potrzeby na podstawie wykładni dokonanej przez sądy jest w stanie określić, jakie działania i zaniechania powodują odpowiedzialność karną (zob. w szczególności wyrok ETPC z dnia 22 czerwca 2000 r. w sprawie Coëme przeciwko Belgii, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-VII, § 145, oraz ww. wyrok w sprawie *Advocaten voor de Wereld*, pkt 50).
- 72 Prawdą jest, że art. 4 w związku z art. 8 dyrektywy 2005/35 zobowiązuje państwa członkowskie do karania zrzutów substancji zanieczyszczających ze statków, jeżeli dokonano ich umyślnie, [lekkomyślnie lub na skutek rażącego niedbalstwa], nie definiując jednak tych pojęć.
- 73 Należy podkreślić w pierwszej kolejności, że te różne pojęcia, w szczególności pojęcie rażącego niedbalstwa wymienione w pytaniach prejudycjalnych, odpowiadają kryteriom odpowiedzialności, które mają być stosowane do nieokreślonej liczby sytuacji, których nie można przewidzieć z góry, a nie do precyzyjnie określonych zachowań, które mogą być wyszczególnione w akcie normatywnym prawa wspólnotowego lub prawa krajowego.
- 74 Następnie należy stwierdzić, że pojęcia te są w pełni zintegrowane i stosowane w systemach prawnych państw członkowskich.

- 75 W szczególności wszystkie te systemy posługują się pojęciem „niedbalstwa”, które odnosi się do nieumyślnego działania lub zaniechania, którym osoba odpowiedzialna narusza swój obowiązek staranności.
- 76 Poza tym, jak przewiduje to wiele krajowych systemów prawnych, pojęcie „rażącego” niedbalstwa może odnosić się wyłącznie do kwalifikowanego naruszenia takiego obowiązku staranności.
- 77 W tych warunkach rażące niedbalstwo w rozumieniu art. 4 dyrektywy 2005/35 należy rozumieć jako nieumyślne działanie lub zaniechanie, którym osoba odpowiedzialna narusza w sposób kwalifikowany obowiązek staranności, którego powinna być i mogła dochować, biorąc pod uwagę jej cechy, wiedzę, umiejętności i sytuację indywidualną.
- 78 W końcu zgodnie z art. 249 WE państwa członkowskie powinny transponować dyrektywę 2005/35 do swojego porządku prawnego. Stąd definicja naruszeń, o których mowa w art. 4 dyrektywy 2005/35, i stosowane kary wynikają z przepisów wydanych przez państwa członkowskie.
- 79 Wobec powyższego art. 4 w związku z art. 8 dyrektywy 2005/35 nie narusza zasady pewności prawa, nakładając na państwa członkowskie obowiązek karania za rzuty substancji zanieczyszczających ze statków dokonane na skutek „rażącego niedbalstwa”, nie definiując tego pojęcia.
- 80 W konsekwencji analiza pytania czwartego nie wykazała niczego, co mogłoby naruszać ważność art. 4 dyrektywy 2005/35 ze względu na zasadę pewności prawa.

W przedmiocie kosztów

- 81 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) Ważności dyrektywy 2005/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w przypadku naruszenia prawa nie można oceniać:

- **ani w świetle międzynarodowej Konwencji o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki, podpisanej w Londynie w dniu 2 listopada 1973 r., uzupełnionej protokołem z dnia 17 lutego 1978 r.,**

- **ani w świetle Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza sporządzonej w Montego Bay w dniu 10 grudnia 1982 r.**

2) Analiza pytania czwartego nie wykazała niczego, co mogłoby naruszać ważność art. 4 dyrektywy 2005/35 ze względu na zasadę pewności prawa.

Podpisy

I - 4128