

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 12 lutego 2009 r. *

W sprawie C-45/07

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 2 lutego 2007 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez K. Simonssona, M. Konstantinidisa, F. Hoffmeistera oraz I. Zervasa, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Greckiej, reprezentowanej przez A. Samoni-Rantou oraz S. Chałę, działające w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

* Język postępowania: grecki.

popieranej przez:

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane przez I. Rao, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez D. Andersona, QC,

interwenient,

TRYBUNAŁ (druga izba)

w składzie: C.W.A. Timmermans (sprawozdawca), prezes izby, J.C. Bonichot, K. Schiemann, J. Makarczyk i C. Toader, sędziowie

rzecznik generalny: Y. Bot,
sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 13 listopada 2008 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 20 listopada 2008 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W niniejszej skardze Komisja Wspólnot Europejskich zwraca się do Trybunału o stwierdzenie, że przedstawiając Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) propozycję (MSC 80/5/11, zwaną dalej „sporną decyzją”) dotyczącą kontrolowania zgodności statków i obiektów portowych z wymogami rozdziału XI-2 Międzynarodowej konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu, zawartej w Londynie w dniu 1 listopada 1974 r. (zwanej dalej „konwencją SOLAS”), i Międzynarodowego kodeksu ochrony [bezpieczeństwa] statku i obiektu portowego (zwanego dalej „kodeksem ISPS”), Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 10 WE, 71 WE i 80 ust. 2 WE.
- 2 Postanowieniem z dnia 2 sierpnia 2007 r. Trybunał dopuścił do sprawy Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w charakterze interwenienta popierającego żądania Republiki Greckiej.

Ramy prawne

- 3 Rozporządzenie (WE) nr 725/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie podniesienia ochrony [bezpieczeństwa] statków i obiektów portowych (Dz.U. L 129, s. 6, zwane dalej „rozporządzeniem”) stanowi w swoim art. 1, zatytułowanym „Cele”:

„1. Głównym celem niniejszego rozporządzenia jest wprowadzenie i wykonanie środków wspólnotowych dla podniesienia ochrony [bezpieczeństwa] statków używa-

nych w handlu międzynarodowym oraz krajowej żegludze morskiej oraz stowarzyszonych obiektów portowych w świetle zagrożeń zamierzonymi aktami bezprawnymi.

2. Rozporządzenie ma również na celu zapewnienie podstaw dla zharmonizowanej interpretacji i zastosowania oraz wspólnotowego monitorowania specjalnych środków dla podniesienia ochrony [bezpieczeństwa] przyjętych przez Konferencję Dyplomatyczną Międzynarodowej Organizacji Morskiej w dniu 12 grudnia 2002 r., które zmieniły [konwencję SOLAS] i ustanowiły [kodeks ISPS]”.

4 W swoim art. 3, zatytułowanym „Wspólne środki i zakres”, rozporządzenie stanowi:

„1. W odniesieniu do międzynarodowej żeglugi morskiej państwa członkowskie stosują w całości, od dnia 1 lipca 2004 r., specjalne środki dla podniesienia ochrony [bezpieczeństwa] na morzu na podstawie konwencji SOLAS oraz części A kodeksu ISPS, zgodnie z warunkami oraz w odniesieniu do statków, armatorów i obiektów portowych tam określonych.

2. W odniesieniu do krajowej żeglugi morskiej państwa członkowskie stosują, od dnia 1 lipca 2005 r., specjalne środki dla podniesienia ochrony [bezpieczeństwa] na morzu na podstawie konwencji SOLAS oraz części A kodeksu ISPS w odniesieniu do statków pasażerskich klasy A w rozumieniu art. 4 dyrektywy Rady 98/18/WE z dnia 17 marca 1998 r. w sprawie reguł i norm bezpieczeństwa statków pasażerskich [Dz.U. L 144, s. 1, w wersji ostatnio zmienionej dyrektywą Komisji 2003/75/WE z dnia 29 lipca 2003 r. (Dz.U. L 190, s. 6)] oraz w odniesieniu do ich armatorów, jak określono w prawidle IX-1 konwencji SOLAS, oraz obsługujących je obiektów portowych.

3. Państwa członkowskie, po obowiązkowej ocenie ryzyka w odniesieniu do bezpieczeństwa, podejmują decyzję o zakresie, w jakim będą stosować, od dnia 1 lipca 2007 r., przepisy niniejszego rozporządzenia w odniesieniu do różnych kategorii statków realizujących usługi krajowe inne niż te określone w ust. 2, do ich armatorów oraz do obsługujących je obiektów portowych. Łączny poziom ochrony [bezpieczeństwa] nie powinien zostać naruszony w drodze takiej decyzji.

[...]

4. Podczas wykonywania przepisów wymaganych na podstawie ust. 1, 2 i 3, państwa członkowskie w pełni uwzględniają wytyczne zawarte w części B kodeksu ISPS.

5. Państwa członkowskie przestrzegają następujących paragrafów części B kodeksu ISPS, jakby były one obowiązkowe:

[...]”.

⁵ Artykuł 9 rozporządzenia, zatytułowany „Wykonanie i kontrola zgodności”, w ust. 1 stanowi:

„Państwa członkowskie wykonują zadania administracyjne i kontrolne wymagane na podstawie przepisów dotyczących specjalnych środków dla wzmocnienia ochrony

[bezpieczeństwa] na morzu konwencji SOLAS oraz kodeksu ISPS. Zapewniają podział i skuteczne wykonywanie wszystkich niezbędnych środków w celu wprowadzenia w życie przepisów niniejszego rozporządzenia”.

- 6 Artykuł 11 rozporządzenia, zatytułowany „Procedura komitetu”, w ust. 1 stanowi, że „Komisja jest wspomagana przez komitet”.
- 7 W załączniku I do rozporządzenia znajduje się tekst zmian wprowadzający nowy rozdział XI-2 w załączniku do konwencji SOLAS w aktualnie obowiązującym brzmieniu. W załączniku II do tego rozporządzenia znajduje się tekst kodeksu ISPS w aktualnie obowiązującym brzmieniu.
- 8 Zgodnie z art. 7 ust. 1 akapit pierwszy decyzji Rady z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiającej warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (Dz.U. L 184, s. 23):

„Każdy komitet przyjmuje na wniosek przewodniczącego swój własny regulamin wewnętrzny, przygotowany na podstawie standardowego regulaminu wewnętrznego opublikowanego w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich*”.

- 9 Artykuł 2, zatytułowany „Porządek dnia”, standardowego regulaminu wewnętrznego — decyzja Rady 1999/468/WE (Dz.U. 2001, C 38, s. 3, zwanego dalej „standardowym regulaminem wewnętrznym”) stanowi w swoim ust. 2:

„W porządku obrad rozróżnia się:

[...]

- b) inne kwestie przedstawione komitetowi w celach informacyjnych lub po prostu poglądowych, z inicjatywy prezesa lub na pisemny wniosek członka komitetu [...].

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

- 10 W dniu 18 marca 2005 r. Republika Grecka przedstawiła Komitetowi Bezpieczeństwa na Morzu IMO sporną propozycję. W rzeczonej propozycji wskazane państwo członkowskie wezwało ten komitet do zbadania kwestii ustanowienia list kontrolnych („check lists”) oraz innych instrumentów, które byłyby odpowiednie dla ułatwienia państwom stronom konwencji SOLAS kontroli zgodności statków i urządzeń portowych z wymogami ustanowionymi w rozdziale XI-2 załącznika do tej konwencji oraz w kodeksie ISPS.
- 11 Uznawszy, że propozycja przedstawiona przez Republikę Grecką organizacji międzynarodowej stanowi stanowisko krajowe wkraczające w dziedzinę należącą do wyłącznej kompetencji zewnętrznej Wspólnoty, Komisja w dniu 10 maja 2005 r. skierowała do tego państwa członkowskiego wezwanie do usunięcia uchybienia, na które państwo to odpowiedziało w dniu 7 lipca 2005 r.
- 12 Uznawszy otrzymaną odpowiedź za niesatysfakcjonującą, Komisja w dniu 13 grudnia 2005 r. wydała uzasadnioną opinię, na którą Republika Grecka odpowiedziała pismem z dnia 21 lutego 2006 r.

- 13 Uznając tę odpowiedź Republiki Greckiej na uzasadnioną opinię za niesatysfakcjonującą, Komisja postanowiła wnieść skargę w niniejszej sprawie.

W przedmiocie skargi

- 14 Komisja twierdzi, że od chwili przyjęcia rozporządzenia, które włącza do prawa wspólnotowego rozdział XI-2 załącznika do konwencji SOLAS oraz kodeks ISPS, Wspólnocie przysługuje wyłączna kompetencja w zakresie wypełnienia zobowiązań międzynarodowych w dziedzinie objętej tym rozporządzeniem. Jej zdaniem wynika z tego, że Wspólnota posiada wyłączną kompetencję w zakresie zapewnienia prawidłowego stosowania na poziomie wspólnotowym i w zakresie negocjowania z innymi członkami IMO prawidłowego wykonania i dalszego rozwoju przepisów zawartych w konwencji SOLAS oraz kodeksie ISPS zgodnie z tymi aktami. Państwom członkowskim nie przysługuje już więc kompetencja w zakresie przedstawienia IMO krajowych propozycji w dziedzinach należących do wyłącznej kompetencji Wspólnoty, jeśli nie zostały wyraźnie przez Wspólnotę do tego upoważnione.
- 15 W tym względzie należy najpierw podnieść, że zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. f) WE wspólna polityka w dziedzinie transportu figuruje wśród zadań nałożonych na Wspólnotę (zob. także wyrok z dnia 31 marca 1971 r. w sprawie 22/70 Komisja przeciwko Radzie, zwany „wyrokiem w sprawie AETR”, Rec. s. 263, pkt 20).
- 16 Ponadto na podstawie art. 10 państwa członkowskie winny, z jednej strony, podjąć wszelkie właściwe działania w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatu WE lub aktów instytucji wspólnotowych a z drugiej strony powstrzymać się od jakichkolwiek działań, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów traktatu (ww. wyrok w sprawie AETR, pkt 21).

- 17 Ze zbliżania tych przepisów wynika, że państwa członkowskie nie mogą, w sytuacji gdy ustanowiono wspólnotowe normy prawne mające na celu realizację celów traktatu, podejmować poza ramami instytucjonalnymi Wspólnoty zobowiązań mogących naruszyć te normy lub zagrozić ich skuteczności (ww. wyrok w sprawie AETR, pkt 22).
- 18 Nie ulega wątpliwości, że przepisy rozporządzenia mającego za podstawę prawną art. 80 ust. 2 WE, który w swoim akapicie drugim odwołuje się do art. 71 WE, stanowią zasady wspólnotowe przyjęte w celu realizacji celów traktatu.
- 19 Należy zatem sprawdzić, czy przedstawiając Komitetowi Bezpieczeństwa na Morzu IMO sporną propozycję, która — czego Republika Grecka nie kwestionuje — stanowi propozycję krajową, można uznać, iż wspomniane państwo członkowskie podjęło zobowiązania, które mogłyby naruszyć przepisy rozporządzenia.
- 20 Komisja twierdzi, że przytoczone orzecznictwo wynikające z wyroku w sprawie AETR ma zastosowanie do aktów niewiążących, takich jak sporna propozycja, podczas gdy Republika Grecka uważa, iż przedstawiając taką propozycję w ramach swego aktywnego udziału w organizacji międzynarodowej, nie podjęła ona zobowiązania w rozumieniu tego orzecznictwa. Wspomniane państwo członkowskie dodaje, że w każdym razie przedstawienie spornej propozycji IMO nie doprowadziło do przyjęcia nowych zasad w tej instytucji międzynarodowej.
- 21 Jednakże, na co zwrócił uwagę rzecznik generalny w pkt 36 swojej opinii — wzywając Komitet Bezpieczeństwa na Morzu IMO do zbadania kwestii ustanowienia list kontrolnych („check lists”) oraz innych instrumentów, które byłyby odpowiednie dla ułatwienia państwom stronom konwencji SOLAS kontroli zgodności statków

i urządzeń portowych z wymogami ustanowionymi w rozdziale XI-2 załącznika do tej konwencji oraz w kodeksie ISPS, Republika Grecka przedstawiła temu komitetowi propozycję wszczynającą procedurę mogącą prowadzić do przyjęcia przez IMO nowych zasad dotyczących wspomnianego rozdziału XI-2 lub kodeksu.

- 22 Przyjęcie nowych zasad mogłyby w konsekwencji mieć wpływ na rozporządzenie, bowiem prawodawca wspólnotowy postanowił włączyć te dwa instrumenty prawa międzynarodowego do prawa wspólnotowego, co wynika zarówno z art. 3, jak i z załączników I i II do tego rozporządzenia.
- 23 W tych okolicznościach poprzez sporną propozycję Republika Grecka dała początek temu postępowaniu, gdyż podjęła ona inicjatywę, która może naruszyć przepisy rozporządzenia co stanowi uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego wynikających z art. 10 WE, 71 WE i 80 ust. 2 WE.
- 24 Takiej wykładni nie osłabia argument Republiki Greckiej, zgodnie z którym Komisja naruszyła art. 10 WE, odmawiając wpisania spornej propozycji do porządku obrad posiedzenia z dnia 14 marca 2005 r. Komitetu Regulacyjnego ds. Bezpieczeństwa Morskiego (Marsec), o którym mowa w art. 11 ust. 1 rozporządzenia i któremu przewodniczy przedstawiciel Komisji.
- 25 Oczywiście Komisja mogła w ramach wywiązania się z obowiązku lojalnej współpracy wynikającego z art. 10 WE spróbować przedstawić tę propozycję na posiedzeniu Komitetu Regulacyjnego ds. Bezpieczeństwa Morskiego i poddać ten temat pod obrady, bowiem z art. 2 ust. 2 lit. b) standardowego regulaminu wewnętrznego wynika, że taki komitet stanowi także forum wymiany poglądów pomiędzy Komisją i państwami

członkowskimi. Będąc przewodniczącą tego komitetu, Komisja nie powinna była uniemożliwiać dyskusji w tej sprawie jedynie ze względu na fakt, że rzeczona propozycja ma charakter krajowy.

26 Ewentualne naruszenie przez Komisję art. 10 WE, nie umożliwia państwu członkowskiemu podjęcia inicjatywy, która mogłaby naruszać zasady wspólnotowe przyjęte w celu realizacji celów traktatu, i nieprzestrzegania ciężących na tym państwie zobowiązań, które w sprawie będącej przedmiotem niniejszego sporu wynikają z art. 10 WE, 71 WE i 80 ust. 2 WE. Państwo członkowskie nie posiada bowiem uprawnień do jednostronnego podjęcia środków naprawczych lub ochronnych w celu zapobiegania ewentualnym naruszeniom przepisów prawa wspólnotowego przez instytucję wspólnotową (zob. analogicznie wyrok z dnia 23 maja 1996 r. w sprawie C-5/94 Hedley Lomas, Rec. s. I-2553, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo).

27 Na poparcie swoich argumentów Republika Grecka powołuje się na gentlemen's agreement przyjęty przez Radę Unii Europejskiej w 1993 r. i pozwalający państwom członkowskim na przedstawianie IMO propozycji nie tylko wspólnie, ale również indywidualnie, jeżeli brak jest wspólnotowego stanowiska w danej kwestii.

28 W każdym razie dokumenty składające się na wskazany gentlemen's agreement nie potwierdzają stanowiska reprezentowanego przez to państwo członkowskie. Bowiem, o czym mówi rzecznik generalny w pkt 46 swojej opinii, co do zasady z dokumentów tych wynika, że wyłączna kompetencja Wspólnoty nie uniemożliwia aktywnego udziału państw członkowskich w IMO, jeżeli stanowiska zajęte przez te państwa w ramach tej organizacji międzynarodowej były wcześniej przedmiotem wspólnotowej koordynacji. Zostało jednak ustalone, że w niniejszej sprawie taka koordynacja nie miała miejsca.

- 29 Wreszcie taki gentlemen's agreement, przy założeniu, że posiada on zakres przyznany mu przez Republikę Grecką — nie może w żadnym razie wpłynąć na podział kompetencji wynikający z przepisów traktatu pomiędzy państwami członkowskimi i Wspólnotą, umożliwiając, żeby dane państwo członkowskie działające indywidualnie w ramach swojego członkostwa w organizacji międzynarodowej podejmowało zobowiązania, które mogą naruszyć zasady wspólnotowe przyjęte w celu realizacji celów traktatu (zob. podobnie wyrok z dnia 27 września 1988 r. w sprawie 204/86 Grecja przeciwko Radzie, Rec. s. 5323, pkt 17).
- 30 Podobnie nie można uwzględnić argumentu Republiki Greckiej, zgodnie z którym w sytuacji gdy, tak jak w niniejszym przypadku, Wspólnota nie ma statusu członka IMO, obowiązek powstrzymania się od działania w ramach tej organizacji nie pozwalałby na zapewnienie ochrony interesu wspólnotowego. Jednak sama okoliczność, że Wspólnota nie jest członkiem organizacji międzynarodowej, w żaden sposób nie upoważnia państwa członkowskiego działającego indywidualnie w ramach swojego członkostwa w organizacji międzynarodowej do podejmowania zobowiązań, które mogą naruszyć zasady wspólnotowe przyjęte w celu realizacji celów traktatu.
- 31 Wreszcie nieposiadanie statusu członka organizacji międzynarodowej przez Wspólnotę nie stoi na przeszkodzie temu, żeby kompetencje zewnętrzne Wspólnoty były skutecznie wykonywane, w szczególności za pośrednictwem państw członkowskich działających solidarnie w interesie Wspólnoty (zob. podobnie opinia 2/91 z dnia 19 marca 1993 r., Rec. s. I-1061, pkt 5).
- 32 Republika Grecka odwołuje się ponadto do art. 9 ust. 1 rozporządzenia, który jej zdaniem nakłada na państwa członkowskie wyłączną odpowiedzialność w zakresie wykonania wymogów dotyczących bezpieczeństwa, przewidzianych w tym rozporządzeniu i opartych na zmianach konwencji SOLAS oraz kodeksu ISPS.

33 W tym względzie wystarczy stwierdzić, że kompetencje państw członkowskich wynikające z tego przepisu nie oznaczają dla tych państw członkowskich istnienia kompetencji zewnętrznych do podejmowania inicjatyw, które mogłyby naruszyć przepisy rozporządzenia.

34 Na rozprawie Republika Grecka powołała się ponadto na art. 307 ust. 1 WE. Jej zdaniem odkąd jest ona członkiem IMO, a stała się nim przed przystąpieniem do Wspólnoty Europejskiej, jej zobowiązania wobec IMO, a w szczególności obowiązek czynnego udziału w tej organizacji międzynarodowej w charakterze członka, nie zostały zmienione postanowieniami traktatu.

35 W każdym wypadku należy podnieść, że art. 307 ust. 1 WE może mieć zastosowanie tylko wtedy, gdy istnieje niezgodność pomiędzy, z jednej strony, zobowiązaniem wynikającym z konwencji międzynarodowej zawartej przez Republikę Grecką przed jej przystąpieniem do Wspólnot Europejskich i z drugiej strony, zobowiązaniem wynikającym z prawa wspólnotowego (zob. podobnie wyrok z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C-62/98 Komisja przeciwko Portugalii, Rec. s. I-5171, pkt 46 i 47).

36 Po pierwsze, cała argumentacja przedstawiona przez Republikę Grecką opiera się na twierdzeniu, że fakt przedstawienia spornej propozycji Komitetowi Bezpieczeństwa na Morzu IMO nie jest sprzeczny z zobowiązaniami tego państwa członkowskiego wynikającymi z prawa wspólnotowego, co właściwie wyklucza możliwość powołania się na art. 307 ust. 1 WE.

37 Po drugie, Republika Grecka nie wykazała, że na podstawie aktu założycielskiego IMO lub innych instrumentów prawnych opracowanych przez tę organizację międzynarodową była zobowiązana do przedstawienia spornej propozycji temu komitetowi.

- 38 W konsekwencji należy stwierdzić, że przedstawiając IMO sporną propozycję, Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom państwa członkowskiego, które na niej ciążyą na mocy art. 10 WE, 71 WE i 80 ust. 2 WE.

W przedmiocie kosztów

- 39 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Greckiej kosztami postępowania, a Republika Grecka przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

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

- 1) **Przedstawiając Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) sporną propozycję (MSC 80/5/11) dotyczącą kontrolowania zgodności statków i obiektów portowych z wymogami rozdziału XI-2 Międzynarodowej konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu, zawartej w Londynie w dniu 1 listopada 1974 r., i Międzynarodowego kodeksu ochrony [bezpieczeństwa] statku i obiektu portowego, Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 10 WE, 71 WE i 80 ust. 2 WE.**

2) Republika Grecka zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy