

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

23. listopada 2007. (\*)

„Tužba za poništenje – Članak 31. stavak 1. točka (e) UEU-a, članci 34. i 47. UEU-a – Okvirna odluka 2005/667/PUP – Provedba zakonodavstva protiv onečišćenja s brodova – Kaznene sankcije – Nadležnost Zajednice – Pravna osnova – Članak 80. stavak 2. UEZ-a”

U predmetu C-440/05,

povodom tužbe za poništenje podnesene 8. prosinca 2005. na temelju članka 35. stavka 6. UEU-a, ,

**Komisija Europskih zajednica**, koju zastupaju W. Bogensberger i R. Troosters, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxemburgu,

tužitelj,

koju podupire:

**Europski parlament**, koji zastupaju M. Gómez-Leal, J. Rodrigues i A. Auersperger Matić, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxemburgu,

intervenijent,

protiv

**Vijeća Europske unije**, koje zastupaju J.-C. Piris i J. Schutte, te K. Michoel, u svojstvu agenata,

tuženika,

koje podupiru:

**Kraljevina Belgija**, koju zastupa M. Wimmer, u svojstvu agenta,

**Češka Republika**, koju zastupa T. Boček, u svojstvu agenta,

**Kraljevina Danska**, koju zastupa J. Molde, u svojstvu agenta,

**Republika Estonija**, koju zastupa L. Uibo, u svojstvu agenta,

**Helenska Republika**, koju zastupaju S. Chala i A. Samoni-Rantou, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxemburgu,

**Francuska Republika**, koju zastupaju E. Belliard, G. de Bergues i S. Gasri, u svojstvu agenata,

**Irska**, koju zastupaju D. O'Hagan, E. Fitzsimons i N. Hyland, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxemburgu,

**Republika Latvija**, koju zastupaju E. Balode-Buraka i E. Broks, u svojstvu agenata,

**Republika Litva**, koju zastupa D. Kriaučiūnas, u svojstvu agenta,

**Republika Mađarska**, koju zastupa P. Gottfried, u svojstvu agenta,

**Republika Malta**, koju zastupa S. Camilleri, u svojstvu agenta, i P. Grech, zamjenik nezavisnog odvjetnika,

**Kraljevina Nizozemska**, koju zastupaju H.G. Sevenster i M. de Grave, u svojstvu agenata,

**Republika Austrija**, koju zastupa C. Pesendorfer, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxemburgu,

**Republika Poljska**, koju zastupa E. Ośniecka-Tamecka, u svojstvu agenta,

**Portugalska Republika**, koju zastupaju L. Fernandes i M.L. Duarte, u svojstvu agenata,

**Slovačka Republika**, koju zastupa R. Procházka, u svojstvu agenta,

**Republika Finska**, koju zastupa E. Bygglin, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxemburgu,

**Kraljevina Švedska**, koju zastupa K. Wistrand, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxemburgu,

**Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske**, koju zastupaju E. O'Neill, D. J. Rhee i D. Anderson, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxemburgu,

intervenijenti,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik Vijeća, P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts i A. Tizzano, predsjednici vijeća, R. Schintgen (izvjestitelj), J.N. Cunha Rodrigues, M. Ilešič, J. Malenovský, T. von Danwitz, A. Arabadjiev i C. Toader, suci,

nezavisni odvjetnik: J. Mazák,

tajnik: R. Grass,

uzimajući u obzir pisani postupak,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 28. lipnja 2007.,

donosi sljedeću

## Presudu

- 1 U svojoj tužbi Komisija Europskih zajednica traži poništenje Okvirne odluke Vijeća 2005/667/PUP od 12. srpnja 2005. o jačanju kaznenopravnog okvira za provedbu zakonodavstva protiv onečišćenja mora s brodova (SL L 255, str. 164.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 28., str. 29.).

### Pravni okvir i okolnosti spora

- 2 Vijeće Europske unije je 12. srpnja 2005. na inicijativu Komisije donijelo Okvirnu odluku 2005/667.

- 3 Na temelju glave VI. Ugovora o EU-u, a posebno članka 31. stavka 1. točke (e) UEU-a i članka 34. stavka 2. točke (b) UEU-a, Okvirna odluka predstavlja, kao što je razvidno iz njezinih prvih pet uvodnih izjava, instrument kojim Europska unija namjerava uskladiti kaznenopravno zakonodavstvo država članica zahtijevajući od njih da osiguraju kaznene sankcije s ciljem borbe protiv onečišćenja s brodova izazvanog namjerno ili zbog teškog nemara.

- 4 Okvirna odluka nadopunjuje Direktivu 2005/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o onečišćenju mora s brodova i uvođenju sankcija za kršenja (SL L 255, str. 11.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15, svezak 28, str. 18.) s ciljem jačanja pomorske sigurnosti kroz usklađivanje zakonodavstava država članica.

- 5 Okvirna odluka 2005/667 predviđa da države članice trebaju donijeti određeni broj kaznenopravnih mjera s namjerom postizanja cilja Direktive 2005/35, a to je osiguranje visoke razine sigurnosti i zaštite okoliša u pomorskom prometu.

- 6 Članak 1. Okvirne odluke navodi:

„U ovoj Okvirnoj odluci primjenjuju se definicije iz članka 2. Direktive 2005/35/EZ.”

- 7 Članak 2. Okvirne odluke navodi:

„1. Podložno članku 4. stavku 2. ove Okvirne odluke svaka država članica poduzima mjere kojima osigurava da se kršenje u smislu članaka 4. i 5. Direktive 2005/35/EZ smatra kaznenim djelom.

2. Stavak 1. ne odnosi se na članove posade za kršenja počinjena u morskim tjesnacima koji se koriste za međunarodnu plovidbu, u isključivim gospodarskim pojasevima i na otvorenom moru, kad su ispunjeni uvjeti iz Priloga I. Pravila 11. točke (b) ili Priloga II. Pravila 6. točke (b) Konvencije Marpol 73/78.”

- 8 Članak 3. Okvirne odluke navodi:

„Svaka država članica u skladu s nacionalnim zakonodavstvom poduzima mjere kojima osigurava sankcije za sudioništvo i poticanje na kaznena djela iz članka 2.”

9 Tekst članka 4. Okvirne odluke 2005/667 je sljedeći:

„1. Svaka država članica poduzima mjere kojima osigurava da se kaznena djela iz članka 2. i 3. kazne učinkovitim, proporcionalnim i odvraćajućim sankcijama koje, barem za teške slučajeve, uključuju maksimalne kazne zatvora od najmanje jedne do tri godine.

2. U lakšim slučajevima, kada počinjeno djelo ne uzrokuje pogoršanje kakvoće mora, država članica može predvidjeti drukčije sankcije od onih iz stavka 1.

3. Uz sankcije za kaznena djela iz stavka 1. mogu se predvidjeti i druge sankcije ili mjere, a posebno novčane kazne, ili za fizičke osobe zabrana obavljanja djelatnosti koje zahtijevaju službenu dozvolu ili odobrenje, ili zabrana osnivanja, upravljanja ili rukovođenja poduzećem ili zakladom, kada činjenice koje su dovele do osude osobe ukazuju na očit rizik od ponavljanja kriminalne aktivnosti iste vrste.

4. Svaka država članica poduzima potrebne mjere kojima osigurava da se namjerno počinjena kaznena djela iz članka 2. kazne maksimalnom kaznom zatvora od najmanje pet do deset godina, kad je takvo kazneno djelo prouzročilo znatnu štetu većih razmjera za kakvoću mora, životinjske i biljne vrste ili neke njihove dijelove te smrt ili teške povrede osoba.

5. Svaka država članica poduzima potrebne mjere kojima osigurava da se namjerno počinjena kaznena djela iz članka 2. kazne maksimalnom kaznom zatvora od najmanje dvije do pet godina, gdje je:

(a) kazneno djelo prouzročilo znatnu štetu većih razmjera za kakvoću mora, životinjske i biljne vrste ili neke njihove dijelove; ili

(b) kazneno djelo počinjeno u okviru zločinačke organizacije u smislu Zajedničke akcije Vijeća 98/733/PUP od 21. prosinca 1998. o kažnjivosti sudjelovanja u zločinačkoj organizaciji u državama članicama Europske unije [SL L 351, str. 1.], bez obzira na visinu sankcije iz te Zajedničke akcije.

6. Svaka država članica poduzima potrebne mjere kojima osigurava da se kazneno djelo iz članka 2., kada je počinjeno iz teškog nemara, kazni maksimalnom kaznom zatvora od najmanje dvije do pet godina, ako je to kazneno djelo prouzročilo znatnu štetu većih razmjera za kakvoću mora, životinjske i biljne vrste ili neke njihove dijelove te smrt ili teške povrede osoba.

7. Svaka država članica poduzima potrebne mjere kojima osigurava da se kazneno djelo iz članka 2., kada je počinjeno iz teškog nemara, kazni maksimalnom kaznom zatvora od najmanje jedne do tri godine, ako je to kazneno djelo prouzročilo znatnu štetu većih razmjera za kakvoću mora, životinjske i biljne vrste ili neke njihove dijelove.

8. Kad je riječ o kaznama zatvora, ovaj se članak primjenjuje ne dovodeći u pitanje međunarodno pravo, a posebno članak 230. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora iz 1982.”

10 Sukladno članku 5. Okvirne odluke 2005/667:

„1. Svaka država članica poduzima potrebne mjere kojima osigurava da pravne osobe mogu odgovarati za kaznena djela iz članaka 2. i 3., koja u njihovu korist počini osoba bilo samostalno ili kao član tijela te pravne osobe, čiji se rukovodeći položaj kod te pravne osobe temelji na:

- (a) ovlaštenju za zastupanje pravne osobe; ili
- (b) ovlaštenju za donošenje odluka u ime pravne osobe; ili
- (c) ovlaštenju za obavljanje nadzora unutar pravne osobe.

2. Osim slučajeva iz stavka 1., države članice poduzimaju potrebne mjere kojima osiguravaju da pravna osoba može odgovarati u slučajevima kada je pomanjkanje nadzora ili kontrole osobe iz stavka 1. omogućilo da njoj podređena osoba počini kazneno djelo iz članka 2. u korist te pravne osobe.

3. Odgovornost pravne osobe u skladu sa stavcima 1. i 2. ne isključuje kaznene postupke protiv fizičkih osoba koje kao počinitelji, poticatelji ili pomagači sudjeluju u kaznenim djelima iz članaka 2. i 3.”

11 Članak 6. Okvirne odluke 2005/667 predviđa:

„1. Svaka država članica poduzima potrebne mjere kojima osigurava da se pravna osoba odgovorna u skladu s člankom 5. stavkom 1., kazni učinkovitim, proporcionalnim i odvraćajućim sankcijama. Te sankcije:

(a) uključuju kaznene ili nekaznene novčane kazne, za koje je, barem u slučajevima kad je pravna osoba odgovorna za kaznena djela iz članka 2.:

i. maksimalni iznos najmanje od 150 000 do 300 000 EUR;

ii. maksimalni iznos najmanje od 750 000 do 1 500 000 EUR za najteže slučajeve, među koje ulaze barem namjerno počinjena kaznena djela iz članka 4. stavaka 4. i 5.

(b) mogu za sve slučajeve uključivati sankcije koje nisu novčane kazne, kao što su:

i. isključivanje iz prava na državne potpore ili pomoć;

ii. privremena ili stalna zabrana obavljanja trgovačke djelatnosti;

iii. stavljanje pod sudski nadzor;

iv. sudski nalog za likvidaciju;

v. obveza donošenja posebnih mjera za uklanjanje posljedica kaznenog djela za koje je odgovorna pravna osoba.

2. U svrhu provedbe stavka 1. točke (a) i ne dovodeći pritom u pitanje stavak 1. prvu rečenicu, države članice koje nisu uvele euro primjenjuju devizni tečaj eura i vlastite valute objavljen u Službenom listu Europske unije od 12. srpnja 2005.

3. Država članica može provesti stavak 1. točku (a) primjenom sustava u kojem je novčana kazna razmjerna prometu pravne osobe, financijskoj koristi ostvarenoj ili planiranoj pri počinjenju kaznenog djela, ili bilo kojoj drugoj vrijednosti koja prikazuje financijsko stanje pravne osobe, pod uvjetom da takav sustav predviđa maksimalne novčane kazne koje su barem jednako visoke kao i najniže maksimalne novčane kazne utvrđene u stavku 1. točki (a).

4. Država članica koja provodi Okvirnu odluku u skladu sa stavkom 3., o svojoj namjeri obavješćuje Glavno tajništvo Vijeća i Komisiju.

5. Svaka država članica poduzima potrebne mjere kojima osigurava da se pravna osoba odgovorna u skladu s člankom 5. stavkom 2. kazni učinkovitim, proporcionalnim i odvraćajućim sankcijama ili mjerama.”

12 Članak 7. stavak 1. Okvirne odluke 2005/667 navodi činjenična obilježja kaznenih djela, u odnosu na koje države članice trebaju poduzeti potrebne mjere za utvrđivanje svoje nadležnosti, u mjeri u kojoj je to dopušteno međunarodnim pravom.

13 Prema članku 7. stavku 4. Okvirne odluke, ako je kazneno djelo u nadležnosti više od jedne države članice, dotične države članice nastoje uskladiti njihove mjere na odgovarajući način, a posebno u pogledu uvjeta sudskog progona i detaljnog uređenja uzajamne pomoći. Članak 7. stavak 5. Okvirne odluke navodi povezane okolnosti koje treba uzeti u obzir u tom kontekstu.

14 Članak 8. Okvirne odluke 2005/667 predviđa:

„1. Kad je država članica obaviještena o počinjenju kaznenog djela na koje se primjenjuje članak 2., ili o riziku od počinjenja takvog kaznenog djela koje uzrokuje ili bi moglo uzrokovati neposredno onečišćenje, ona o tome odmah obavješćuje one druge države članice koje bi toj šteti mogle biti izložene, te Komisiju.

2. Kad je država članica obaviještena o počinjenju kaznenoga djela na koje se primjenjuje članak 2. ili o riziku od počinjenja kaznenog djela koje bi moglo biti u nadležnosti jedne od država članica, ona o tome odmah obavješćuje tu državu članicu.

3. Države članice odmah obavješćuju državu zastave ili neku drugu dotičnu državu o mjerama poduzetim u skladu s ovom Okvirnom odlukom, a posebno u skladu s člankom 7.”

15 Sukladno članku 9. Okvirne odluke 2005/667:

„1. Svaka država članica određuje postojeće kontaktne točke ili, prema potrebi, uspostavlja nove kontaktne točke, ponajprije radi razmjene podataka iz članka 8.

2. Svaka država članica obavješćuje Komisiju o tome koja njezina služba ili službe djeluje kao kontaktna točka u skladu sa stavkom 1. Komisija obavješćuje ostale države članice o tim kontaktnim točkama.”
- 16 Prema članku 10. Okvirne odluke 2005/667, ona se primjenjuje na istom teritorijalnom području kao i Direktiva 2005/35.
- 17 Članak 11. Okvirne odluke 2005/667 predviđa:
- „1. Države članice donose mjere potrebne za usklađivanje s odredbama ove Okvirne odluke do 12. siječnja 2007.
2. Do 12. siječnja 2007. države članice dostavljaju Glavnom tajništvu Vijeća i Komisiji tekst odredaba kojima se u njihovo nacionalno zakonodavstvo prenose obveze koje proizlaze iz ove Okvirne odluke. Na temelju te informacije i pisanog izvješća Komisije, Vijeće najkasnije do 12. siječnja 2009. ocjenjuje u kojoj su mjeri države članice udovoljile odredbama ove Okvirne odluke.
3. Komisija do 12. siječnja 2012. na temelju informacija koje države članice dostave o praktičnoj primjeni provedbenih odredaba ove Okvirne odluke, šalje Vijeću izvješće i daje prijedloge koje smatra prikladnima, a koji mogu uključivati prijedloge čija je svrha da države članice, vezano s kaznenim djelima počinjenima u njihovom teritorijalnom moru ili u njihovom isključivom gospodarskom ili istovrsnom pojasu, ne smatraju brod koji plovi pod zastavom druge države članice stranim brodom u smislu članka 230. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora iz 1982.”
- 18 U skladu sa člankom 12. Okvirne odluke 2005/667, ona je stupila na snagu sljedećeg dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.
- 19 Članak 1. Direktive 2005/35 predviđa:
- „1. Svrha ove Direktive je uključiti međunarodne norme za onečišćenje s brodova u pravo Zajednice i osigurati da osobe odgovorne za ispuštanja dobiju odgovarajuće sankcije u skladu s člankom 8. radi unapređenja pomorske sigurnosti i bolje zaštite morskog okoliša od onečišćenja s brodova.
2. Ova Direktiva ne sprečava države članice u poduzimanju strožih mjera protiv onečišćenja s brodova u skladu s međunarodnim pravom.”
- 20 Članak 2. Direktive 2005/35 predviđa:
- „Za potrebe ove Direktive:
1. „Konvencija Marpol 73/78” znači Međunarodna konvencija o sprečavanju onečišćenja s brodova iz 1973. i njezin Protokol iz 1978. zajedno sa svim izmjenama;
2. „onečišćujuće tvari” znači sve tvari koje obuhvaćaju prilozi I. (ulja) i II. (štetne tekuće tvari u razlivenom stanju) Konvenciji Marpol 73/78;

3. „ispuštanje” znači svako ispuštanje s broda, bez obzira čime je uzrokovano, navedeno u članku 2. Konvencije Marpol 73/78;

4. „brod” znači morsko plovilo bilo koje vrste, neovisno o zastavi, koje je ovisno o svom djelovanju vezano za morski okoliš, te obuhvaća hidrokrlne brodove, plovila na zračnom jastuku, ronilice i plutajuće objekte.”

21 Sukladno članku 3. te direktive:

„1. Ova Direktiva se primjenjuje, u skladu s međunarodnim pravom, na ispuštanja onečišćujućih tvari u:

(a) unutarnjim morskim vodama države članice uključujući luke, ako se primjenjuje režim Konvencije Marpol;

(b) teritorijalnom moru države članice;

(c) tjesnacima koji se koriste za međunarodnu plovidbu po režimu tranzitnog prolaza, u skladu s dijelom III. odjeljkom 2. Konvencije UN-a o pravu mora iz 1982., ako država članica provodi nadležnost nad tim prolazima;

(d) isključivom gospodarskom pojasu ili istovjetnom pojasu države članice uspostavljenom u skladu s međunarodnim pravom; i

(e) na otvorenom moru.

2. Ova Direktiva se primjenjuje na ispuštanja onečišćujućih tvari s bilo kojeg broda, neovisno o zastavi, uz izuzetak bilo kojeg ratnog broda, mornaričkog pomoćnog ili drugog broda u vlasništvu ili pod upravljanjem države i koji se u određenom trenutku koristi isključivo za državnu nekomercijalnu službu.”

22 Članak 4. te direktive predviđa:

„Države članice osiguravaju da se ispuštanja onečišćujućih tvari s brodova u bilo koja od područja navedenih u članku 3. stavku 1. smatraju kršenjima ako su počinjena namjerno, nepažnjom ili teškim nemarom. Ta se kršenja smatraju kaznenim djelima prema Okvirnoj odluci 2005/667/PUP koja dopunjuje ovu Direktivu i to u okolnostima navedenima u toj Okvirnoj odluci.”

23 Sukladno članku 8. Direktive 2005/35:

„1. Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da kršenja u smislu članka 4. podliježu učinkovitim, proporcionalnim i odvraćajućim sankcijama, a koje mogu obuhvaćati kaznene i administrativne sankcije.

2. Svaka država članica poduzima mjere potrebne kako bi se osiguralo da sankcije navedene u stavku 1. vrijede za svaku osobu za koju se utvrdi odgovornost za kršenje u smislu članka 4.”



- 24 U trenutku donošenja kako Direktive 2005/35 tako i Okvirne odluke, Komisija je davala izjave kojima se suzdržala od pristupa „dvostrukog teksta” koji je zauzelo Vijeće. Izjava vezana uz Okvirnu odluku 2005/667 glasi:

„S obzirom na važnost borbe protiv onečišćenja s brodova, Komisija se zalaže za to da ispuštanje onečišćujućih tvari s brodova bude kazneno djelo, te da se na nacionalnoj razini donesu sankcije za slučaj povrede zakonodavstva Zajednice povezanog s onečišćenjem s brodova.

Međutim, Komisija je mišljenja da Okvirna odluka nije prikladan pravni instrument kojim bi se državama članicama nametnula obveza inkriminiranja nedozvoljenog ispuštanja onečišćujućih tvari na moru i određivanja odgovarajućih kaznenih sankcija na nacionalnoj razini.

Kako je i argumentirala pred Sudom u svojoj tužbi C-176/03 [presuda od 13. rujna 2005., Komisija/Vijeće, C-176/03, Zb., str. I-7879.] protiv Okvirne odluke ‚o zaštiti okoliša kroz kazneno pravo’, Komisija u stvari smatra da je Zajednica, u okviru nadležnosti koje posjeduje u svrhu postizanja ciljeva navedenih u članku 2. Ugovora o osnivanju Europske zajednice, ovlaštena zahtijevati od država članica da na nacionalnoj razini predvide sankcije, uključujući i kaznene sankcije ako je to primjereno, ukoliko se to pokaže nužnim za postizanje cilja Zajednice.

To je slučaj kod pitanja onečišćenja s brodova, za koje članak 80. stavak 2. Ugovora o osnivanju Europske zajednice predstavlja pravnu osnovu.

Do donošenja presude u predmetu C-176/03, ako Vijeće donese okvirnu odluku unatoč ovoj nadležnosti Zajednice, Komisija pridržava sva prava koja su joj dana Ugovorom.”

- 25 S obzirom na to da Okvirna odluka nije bila donesena na ispravnoj pravnoj osnovi te da je time došlo do povrede članka 47. UEU-a, Komisija je podnijela ovu tužbu.

#### **O tužbi**

- 26 Rješenjem predsjednika Suda od 25. travnja 2006., dopuštenje za intervenciju u prilog zahtjevima Komisije odnosno Vijeća dano je, s jedne strane Europskom parlamentu i, s druge strane, Kraljevini Belgiji, Češkoj Republici, Kraljevini Danskoj, Republici Estoniji, Helenskoj Republici, Francuskoj Republici, Irskoj, Republici Latviji, Republici Litvi, Republici Mađarskoj, Republici Malti, Kraljevini Nizozemskoj, Republici Austriji, Republici Poljskoj, Portugalskoj Republici, Slovačkoj Republici, Republici Finskoj, Kraljevini Švedskoj i Ujedinjenoj Kraljevini Velike Britanije i Sjeverne Irske.

- 27 Rješenjem od 28. rujna 2006. predsjednik Suda dao je Republici Sloveniji dopuštenje da intervenira u prilog zahtjevu Vijeća.

#### **Argumentacija stranaka**

- 28 Komisija smatra da, s obzirom na pravnu osnovu korištenu za njezino donošenje, Okvirna odluka 2005/667 krši članak 47. UEU-a te je stoga treba poništiti.

- 29 Prema Komisiji, iz navedene presude Komisija/Vijeće, čije implikacije premašuju politiku Zajednice u području zaštite okoliša, proizlazi da u obzir valja uzeti cilj i sadržaj akta kako bi se utvrdila prikladna pravna osnova za njezino donošenje. Sud je u toj presudi podsjetio da kazneno pravo u pravilu nije obuhvaćeno područjem nadležnosti Zajednice. Ipak, priznao je da Zajednica ima implicitnu nadležnost vezanu uz određenu pravnu osnovu te stoga može donositi odgovarajuće kaznenopravne mjere, uz uvjet da postoji potreba borbe protiv neprovedbe ciljeva Zajednice, te da je cilj tih mjera osiguranje pune djelotvornosti predmetne politike Zajednice. Sud nije definirao područje nadležnosti zakonodavca Zajednice u kaznenopravnim stvarima, budući da nije činio podjele na osnovi prirode predmetnih kaznenopravnih mjera.
- 30 U ovom predmetu, iz uvodnih izjava Okvirne odluke 2005/667 proizlazi da je njezina svrha dopuniti sustav uspostavljen Direktivom 2005/35, koja je donesena na osnovi članka 80. stavka 2. UEZ-a, i time osigurati njegovu djelotvornost.
- 31 U odnosu na sadržaj te okvirne odluke, Komisija ističe da su mjere predviđene u njezinim člancima 1. do 10. sve vezane uz kazneno pravo i tiču se postupanja koje se prema pravu Zajednice mora smatrati kažnjivim.
- 32 Kriterij s obzirom na nužnost potrebe, koji je Sud utvrdio u gore navedenoj presudi Komisija/Vijeće, također je ispunjen u ovom predmetu. S jedne strane, Vijeće je to implicitno priznalo donošenjem Okvirne odluke 2005/667, budući da članak 29. stavak 2. treća alineja UEU-a predviđa da države članice mogu usklađivati svoja kaznena zakonodavstva samo „u mjeri u kojoj je to potrebno”. S druge strane, s obzirom na posebna obilježja postupanja obuhvaćenog Direktivom 2005/35, sve odredbe te okvirne odluke su nužne kako bi se osiguralo da sustav uspostavljen tom direktivom bude djelotvoran.
- 33 Komisija dodaje da, protivno onome što tvrdi Vijeće, Sud ne zahtijeva ispunjenje dodatnog kriterija vezanog uz „transverzalnu” prirodu predmetne politike Zajednice da bi nadležnost u kaznenopravnim stvarima bila prepoznata kao pripadajuća Zajednici. Štoviše, takav bi kriterij u većini područja prava Zajednice spriječio mogućnost kaznenopravne zaštite prema pravu Zajednice, pa i tamo gdje postoji jasna potreba za poduzimanjem mjera povezanih s kaznenim pravom.
- 34 Kao argument da je Vijeće bilo slobodno djelovati na osnovi glave VI. Ugovora o EU-u kako bi donijelo mjere povezane s kaznenim pravom država članica, budući da je svojim ovlastima prema članku 80. stavku 2. UEZ-a bilo odlučilo ne navoditi opširnije sankcije u Direktivi 2005/35, Komisija tvrdi da ta odredba ne uvjetuje nadležnost Zajednice kao takve, nego samo njezino izvršenje. Vijeće je, naravno, moglo odlučiti da države članice ostaju nadležne. Međutim, države članice bi u takvom slučaju morale zasebno poduzeti radnje budući da članak 47. UEU-a onemogućuje pozivanje na glavu VI. Ugovora o EU-u.
- 35 Komisija nadalje tvrdi da se Okvirnom odlukom 2005/667 ne usklađuju razina i vrsta primjenjivih kaznenih sankcija, jer u tom području države članice zadržavaju određenu slobodu, a nacionalni sudovi imaju mogućnost individualizacije kazni. Dakle, odredbe te okvirne odluke u osnovi se ne razlikuju od onih iz članka 5. stavka 1. Okvirne odluke Vijeća 2003/80/PUP od 27. siječnja 2003. o zaštiti okoliša kroz

kazneno pravo (SL L 29, str. 55.), koju je Sud poništio u navedenoj presudi Komisija/Vijeće.

- 36 Kazneno pravo svakako ne predstavlja neovisnu politiku Zajednice. Ipak, činjenica je da Zajednica ima dodatnu kaznenopravnu nadležnost koju može izvršavati ako je to nužno. Kriterij postojanja potrebe, koji je Sud koristio u navedenoj presudi Komisija/Vijeće, primjenjuje se samo u odnosu na izvršenje te nadležnosti, a ne na pitanje postoji li ta nadležnost.
- 37 U svjetlu funkcionalnog pristupa koji je Sud zauzeo u presudi Komisija/Vijeće, i činjenice da su mjere predviđene u člancima 1. do 10. Okvirne odluke 2005/667 kaznena pravila koja su nužna za osiguranje djelotvornosti zajedničke prometne politike, kako je razloženo u Direktivi 2005/35, Komisija smatra da okvirna odluka u cijelosti krši članak 47. UEU-a, te je stoga treba poništiti.
- 38 Komisija također primjećuje da, s jedne strane, izrazi „ključno” i „potrebno” i, s druge strane, pojam „nužno” u smislu članka 29. UEU-a, zapravo odražavaju isti koncept te da na toj razini nema razlike između Ugovora o EZ-u i Ugovora o EU-u.
- 39 Naposljetku, Komisija tvrdi da njezino tumačenje navedene presude u predmetu Komisija/Vijeće ne oduzima glavi VI. Ugovora o EU-u njezin koristan učinak, jer mnoga područja obuhvaćena tom glavom ostaju netaknuta tim tumačenjem.
- 40 Europski parlament primjećuje da Okvirna odluka 2005/667 u potpunosti odgovara okvirnoj odluci koja je bila predmet presude u predmetu Komisija/Vijeće. Prvo, njezin cilj i sadržaj u cijelosti se poklapaju s onima Okvirne odluke 2003/80 koju je Sud poništio u toj presudi. Kao što proizlazi iz uvodne izjave Okvirne odluke 2005/667, borba protiv onečišćenja i zaštita okoliša nisu popratni ili sporedni ciljevi te okvirne odluke. Jednako tako, njezin je sadržaj sličan onomu Okvirne odluke 2003/80, budući da se u oba slučaja kaznena djela odnose na ispuštanje onečišćujućih tvari. Iako se dvije okvirne odluke razlikuju u pogledu preciznih definicija razine i vrsta kaznenih sankcija koje treba primjenjivati, ta razlika nije takva da bi u ovom predmetu opravdala ishod koji isključuje onaj iz presude Komisija/Vijeće. Zapravo, u toj je presudi Sud već utvrdio da se nadležnost zakonodavca Zajednice u kaznenopravnim stvarima širi na odredbe kao što su one iz članka 5. stavka 1. Okvirne odluke 2003/80 u pogledu vrste i razine kaznenih sankcija.
- 41 Nadalje, kriterij povezan s postojanjem potrebe također je ispunjen u ovom predmetu. Naposljetku, kako su članci 1. do 6. Okvirne odluke 2005/667 u nadležnosti Zajednice, za tu odluku, s obzirom na nedjeljivost njezinih odredaba, treba smatrati da u cijelosti krši članak 47. UEU-a.
- 42 Za razliku od toga, Vijeće kao svoj glavni argument ističe da je donošenjem Direktive 2005/35 u postupku suodlučivanja zajedno s Europskim parlamentom, u skladu s člankom 80. stavkom 2. UEZ-a razriješilo pitanje „mora li” i, ako da, „u kojoj mjeri” zakonodavac Zajednice izvršavati svoju nadležnost za donošenje mjera vezanih uz onečišćenje s brodova, a posebno odredaba kojima se uvode sankcije za povredu normi kojima se uređuje to područje. Donošenjem te direktive zakonodavac Zajednice je htio utvrditi granice svojih vlastitih ovlasti za djelovanje u području politike

pomorskog prometa. Ovaj se pristup u potpunosti pridržava članka 80. stavka 2. UEZ-a i prakse Suda.

- 43 Zakonodavac Zajednice je mogao odlučiti ići dalje na temelju članka 80. stavka 2. UEZ-a. Međutim, pridržavajući se ovlasti koje su mu dane Ugovorom o EZ-u odlučio je to ne učiniti. Također valja primijetiti da su Europski parlament i Vijeće pratili prijedlog Komisije u pogledu pravne osnove za donošenje Direktive 2005/35. Iako ta direktiva također slijedi ciljeve vezane uz zaštitu okoliša, zakonodavac Zajednice je procijenio da je ona u biti obuhvaćena zajedničkom prometnom politikom, te dodavanje pravne osnove koja se tiče zaštite okoliša, posebno članka 175. stavka 1. UEZ-a, nije nužno. Osim toga, odabranu pravnu osnovu nije propitivao ni Parlament ni Komisija.
- 44 S obzirom na uvjetnu prirodu nadležnosti u području prometne politike, koju Zajednici daje članak 80. UEZ-a, te na činjenicu da prometna politika za razliku od politike zaštite okoliša o kojoj se radi u gore navedenoj presudi Komisija/Vijeće ne slijedi cilj koji je ključan, transverzalan i osnovni, Vijeće smatra da posljedice te presude ne moraju nužno biti jednake za obje politike.
- 45 U tim se okolnostima ne može valjano tvrditi da je odredbe utvrđene u Okvirnoj odluci 2005/667 trebao donijeti zakonodavac Zajednice.
- 46 Podredno, Vijeće drži da Zajednica nije nadležna utvrđivati obvezujuća pravila o vrsti i razini kaznenih sankcija koje države članice moraju predvidjeti u svom nacionalnom pravu, te da prema tome Vijeće nije povrijedilo Ugovore o EZ-u i EU-u donošenjem članka 1., članka 4. stavaka 1., 4., 5., 6. i 7., članka 6. stavka 1. točke (a), stavaka 2. i 3., kao ni članaka 7. do 12. Okvirne odluke 2005/667.
- 47 Vijeće tvrdi da je, uzimajući u obzir njezin cilj i sadržaj kao ključne elemente za određivanje prikladne pravne osnove za donošenje akta, Okvirna odluka sastavljena radi usklađivanja zakonodavstava država članica u području borbe protiv onečišćenja s brodova kroz harmonizaciju razine i vrsta primjenjivih kaznenih sankcija. Međutim, iz gore navedene presude Komisija/Vijeće proizlazi da takva harmonizacija, koja uvelike premašuje ono što predviđa Okvirna odluka 2003/80, trenutačno nije obuhvaćena područjem nadležnosti Zajednice.
- 48 Budući da se pristup koji je Sud zauzeo u toj presudi mora smatrati iznimkom od načela da je kazneno pravo izvan područja nadležnosti Zajednice, baš kao i pravila kaznenog postupka, Vijeće smatra da kriterije koje je Sud primijenio u prilog tom rješenju treba usko tumačiti. Stoga se to rješenje treba primjenjivati samo u slučaju „nužnosti”, a taj pojam nije jednak pojmu „potreba” iz članka 29. stavka 2. UEU-a.
- 49 Vijeće dodaje da tumačenje gore navedene presude Komisija/Vijeće, koju predlaže Komisija, ne samo da bi u velikoj mjeri onemogućilo koristan učinak glave VI. Ugovora o EU-u, već bi i očigledno zanemarilo činjenicu da je Sud u toj presudi izabrao to rješenje jer je cilj Zajednice koji se odnosi na zaštitu okoliša ključan, transverzalan i osnovni.
- 50 Naposljetku, Vijeće primjećuje da je u navedenoj presudi Komisija/Vijeće Sud presudio da je Zajednica zbog cilja i sadržaja članaka 1. do 7. Okvirne odluke 2003/80

bila nadležna za njihovo donošenje te da je iz tog područja nadležnosti isključio članak 8. o sudskoj nadležnosti i članak 9. o izručenjima i sudskim progonima. Jednako tako valja utvrditi da u ovom primjeru članci 7., 8. i 9. Okvirne odluke 2005/667 obuhvaćaju područja u odnosu na koja Ugovor o EZ-u nije povjerio nikakve nadležnosti Zajednici.

- 51 Argumenti država članica koje su intervenirale u predmetni postupak uvelike su slične argumentima Vijeća.

#### Ocjena Suda

- 52 Prema članku 47. UEU-a, odredba Ugovora o EU-u ne smije utjecati ni na jednu odredbu Ugovora o EZ-u. Isti je zahtjev naveden u članku 29. stavku 1. UEU-a, kojim se uvodi glava VI. tog Ugovora, pod naslovom „Odredbe o suradnji u područjima pravosuđa i unutarnjih poslova”.
- 53 Zadatak je Suda osigurati da akti koji su, prema Vijeću, obuhvaćeni područjem primjene glave VI., ne zadiru u ovlasti koje Zajednici dodjeljuju odredbe Ugovora o EZ-u (vidjeti presudu od 12. svibnja 1998., Komisija/Vijeće, C-170/96, Zb., str. I-2763, t. 16. i gore navedenu presudu od 13. rujna 2005., Komisija/Vijeće, t. 39.).
- 54 Stoga je važno provjeriti utječu li odredbe Okvirne odluke 2005/667 na nadležnost koju Zajednica ima na temelju članka 80. stavka 2. UEZ-a, na način da su mogle biti donesene na temelju te odredbe, kako tvrdi Komisija.
- 55 U vezi s time prvo valja podsjetiti da je zajednička prometna politika jedan od temelja Zajednice, budući da članak 70. UEZ-a, u vezi s člankom 80. stavkom 1. UEZ-a, predviđa da ciljeve Ugovora u području željezničkog, cestovnog ili prometa unutarnjim plovnim putovima, ostvaruju države članice u okviru te politike (vidjeti presudu od 28. studenoga 1978., Schumalla, 97/78, Zb., str. 2311., t. 4.).
- 56 Nadalje, valja pojasniti da prema članku 80. stavku 2. UEZ-a Vijeće može odlučiti mogu li, u kojoj mjeri i prema kojem postupku biti usvojene prikladne odredbe za pomorski promet (vidjeti, među ostalim, presudu od 17. svibnja 1994., Corsica Ferries, C-18/93, Zb., str. I-1783., t. 25.), te da se primjenjuju postupovne odredbe članka 71. UEZ-a.
- 57 Kako proizlazi iz sudske prakse Suda, članak 80. stavak 2. UEZ-a nikako ne isključuje primjenu Ugovora o EZ-u na pomorski promet, već predviđa da se posebna pravila Ugovora koja se odnose na zajedničku prometnu politiku, a navedena su u njegovoj glavi V., neće automatski primjenjivati na to područje djelatnosti (vidjeti, između ostaloga, presudu od 7. lipnja 2007., Komisija/Grčka, C-178/05, Zb., str. I-4185., t. 52.).
- 58 Budući da članak 80. stavak 2. UEZ-a ne predviđa nikakvo izričito ograničenje u pogledu naravi posebnih zajedničkih pravila koja Vijeće može donijeti na toj osnovi u skladu s postupovnim odredbama određenima u članku 71. UEZ-a, zakonodavac Zajednice na temelju te odredbe ima široke zakonodavne ovlasti i analogno ostalim odredbama Ugovora o EZ-u vezanim uz zajedničku prometnu politiku, a posebno člankom 71. stavkom 1. UEZ-a, nadležan je utvrditi, između ostaloga, „mjere za

poboljšanje sigurnosti prometa” i „sve druge prikladne odredbe” u području pomorskog prometa (vidjeti, u tom smislu, u odnosu na cestovni promet, presudu od 9. rujna 2004., Španjolska i Finska/Parlament i Vijeće, C-184/02 i C-223/02, Zb., str. I-7789., t. 28.).

- 59 Ova tvrdnja, prema kojoj u okviru nadležnosti koju mu daje članak 80. stavak 2. UEZ-a zakonodavac Zajednice može donijeti mjere namijenjene poboljšanju sigurnosti pomorskog prometa, nije dovedena u pitanje zbog činjenice da u ovom predmetu Vijeće nije smatralo prikladnim donijeti odredbe Okvirne odluke 2005/667 na osnovi članka 80. stavka 2. UEZ-a. Zapravo je u tom smislu dovoljno istaknuti da postojanje nadležnosti iz članka 80. stavak 2. UEZ-a ne ovisi o odluci zakonodavca da tu nadležnost i izvrši.
- 60 Valja dodati da budući da zahtjevi u pogledu zaštite okoliša, koja je jedan od ključnih ciljeva Zajednice (vidjeti, među ostalim, gore navedenu presudu od 13. rujna 2005., Komisija/Vijeće, t. 41.), moraju u skladu s člankom 6. UEZ-a „biti ugrađeni u definiciju i provedbu politika i aktivnosti Zajednice”, takva se zaštita mora smatrati ciljem koji također čini dio zajedničke prometne politike. Zakonodavac Zajednice stoga može na temelju članka 80. stavka 2. UEZ-a, izvršavajući ovlasti koje mu daje ta odredba, odlučiti promicati zaštitu okoliša (vidjeti, analogijom, presudu od 19. rujna 2002., Huber, C-336/00, Zb., str. I-7699., t. 36.).
- 61 Naposljetku, valja podsjetiti da se prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda izbor pravne osnove akta Zajednice mora temeljiti na objektivnim čimbenicima koji mogu biti predmet sudskog nadzora, uključujući posebno cilj i sadržaj akta (vidjeti presudu od 11. lipnja 1991., Komisija/Vijeće, tzv. „Titanijev dioksid”, C-300/89, Zb., str. I-2867., t. 10; gore navedenu presudu Huber, t. 30. i gore navedenu presudu od 13. rujna 2005., Komisija/Vijeće, t. 45.).
- 62 Konkretno, u odnosu na Okvirnu odluku 2005/667, iz njezine uvodne izjave proizlazi da joj je svrha unaprijediti pomorsku sigurnost te istovremeno poboljšati zaštitu morskog okoliša od onečišćenja brodovima. Kao što pokazuju druga i treća uvodna izjava, ta je odluka namijenjena usklađivanju zakonodavstva država članica kako bi se izbjeglo ponavljanje štete poput one koju je prouzročilo potonuće naftnog tankera Prestige.
- 63 Kao što proizlazi iz četvrte uvodne izjave i šeste uvodne izjave Direktive 2005/35, namjera je Okvirne odluke da nadopuni direktivu detaljnim pravilima u kaznenopravnom području. Kako proizlazi iz prve i petnaeste uvodne izjave Direktive 2005/35, kao i njezinog članka 1., njezin je cilj također osigurati visoku razinu sigurnosti i zaštite okoliša u pomorskom prometu. Njezina je svrha, sukladno petnaestoj uvodnoj izjavi i članku 1., ugraditi međunarodne standarde za onečišćenje s brodova u pravo Zajednice i uspostaviti kaznene i upravne sankcije za povredu tih pravila kako bi se osiguralo da ona budu djelotvorna.
- 64 U odnosu na sadržaj Okvirne odluke 2005/667, a s obzirom na njezine članke 2., 3. i 5., ona državama članicama uvodi obvezu da predvide kaznene sankcije za osobe, kako fizičke, tako i pravne, koje su uz pomoć, na nagovor ili poticaj počinile jedno od djela iz članka 4. i 5. Direktive 2005/35.

- 65 Ta okvirna odluka, sukladno kojoj kaznene sankcije moraju biti djelotvorne, razmjerne i odvrćajuće, u člancima 4. i 6. utvrđuje vrstu i razinu kaznene sankcije koja se primjenjuje u skladu sa štetom koja je zbog povrede nanescna kvaliteti mora, životinjskim ili biljnim vrstama, odnosno osobama.
- 66 Iako stoji da u pravilu ni kazneno pravo ni pravila kaznenog postupka nisu obuhvaćeni nadležnošću Zajednice (vidjeti, u tom smislu, presude od 11. studenoga 1981., Casati, 203/80, Zb., str. 2595., t. 27., od 16. lipnja 1998., Lemmens, C-226/97, Zb., str. I-3711., t. 19. i gore navedenu presudu od 13. rujna 2005., Komisija/Vijeće, t. 47.), ostaje činjenica da, ako je primjena djelotvornih, razmjernih i odvrćajućih kaznenih sankcija od strane nadležnih nacionalnih tijela ključna mjera u borbi protiv ozbiljnih povreda zaštite okoliša, zakonodavac Zajednice može od država članica zahtijevati uvođenje takvih sankcija kako bi osigurao da pravila koja donese u tom području budu potpuno djelotvorna (vidjeti, u tom smislu, gore navedenu presudu od 13. rujna 2005., Komisija/Vijeće, t. 48.).
- 67 Prvo, u ovom predmetu Sud smatra da se odredbe utvrđene u Okvirnoj odluci 2005/667, poput onih u Okvirnoj odluci 2003/80 koja je bila predmet postupka koji je doveo do gore navedene presude od 13. rujna 2005. Komisija/Vijeće, odnose na postupanje koje bi moglo prouzročiti posebno ozbiljnu štetu za okoliš kao rezultat, u ovom predmetu, povrede pravila Zajednice o pomorskoj sigurnosti.
- 68 Drugo, iz povezanog čitanja treće, četvrte, pete, sedme i osme uvodne izjave Direktive 2005/35 te prvih pet uvodnih izjava Okvirne odluke 2005/667, proizlazi da je Vijeće zauzelo stajalište da su kaznene sankcije nužne za osiguranje sukladnosti s pravilima Zajednice koja su utvrđena u području pomorske sigurnosti.
- 69 Budući da je namjena članaka 2., 3. i 5. Okvirne odluke 2005/667 osiguranje djelotvornosti pravila donesenih u području pomorske sigurnosti, čije nepridržavanje može imati ozbiljne posljedice za okoliš, s time da od država članica zahtijevaju primjenu kaznenih sankcija na određene oblike postupanja, te članke treba promatrati na način da je njihov ključni cilj poboljšanje pomorske sigurnosti i zaštita okoliša, te su mogli biti valjano doneseni na temelju članka 80. stavka 2. UEZ-a.
- 70 Za razliku od toga te protivno očitovanjima Komisije, određivanje vrste i razine kaznenih sankcija koje treba primijeniti valja utvrditi da to očitovanje nije obuhvaćeno područjem nadležnosti Zajednice.
- 71 Stoga zakonodavac Zajednice ne smije donositi odredbe kao što su članci 4. i 6. Okvirne odluke 2005/667, budući da se ti članci odnose na vrstu i razinu primjenjivih kaznenih sankcija. Kao posljedica toga, te odredbe nisu bile donesene u suprotnosti s člankom 47. UEU-a.
- 72 U pogledu tih odredaba također valja istaknuti da činjenica da se one odnose na odredbe članaka 2., 3. i 5. te okvirne odluke naglašava neraskidivu povezanost tih odredaba s odredbama o kaznenim sankcijama na koje se odnose.
- 73 U odnosu na članke 7. do 12. Okvirne odluke 2005/667 koje se redom tiču sudske nadležnosti, međusobnog obavješćivanja država članica, određivanja kontaktnih točaka, teritorijalnog područja primjene Okvirne odluke, obveze provedbe država

članica i datuma stupanja na snagu te okvirne odluke, u ovom predmetu treba utvrditi da su ti članci također neraskidivo povezani s odredbama iste okvirne odluke koje se spominju u točkama 69. i 71. ove presude, što znači da nije potrebno odlučiti o pitanju jesu li oni obuhvaćeni područjem nadležnosti zakonodavca Zajednice.

- 74 S obzirom na navedeno, valja zaključiti da Okvirna odluka 2005/667, zadirući u nadležnost koju članak 80. stavak 2. UEZ-a daje Zajednici, krši članak 47. UEU-a te je zbog njezine nedjeljivosti treba u cijelosti poništiti.

### **Troškovi**

- 75 U skladu s člankom 69. stavkom 2. Poslovnika, svaka stranka koja ne uspije u postupku dužna je na zahtjev protivne stranke snositi troškove. Budući da je Komisija postavila zahtjev za snošenje troškova, a Vijeće nije uspjelo u svojem tužbenom zahtjevu, Vijeće je dužno snositi troškove. U skladu s prvim podstavkom članka 69. stavka 4. Poslovnika, institucije koje interveniraju u postupak snose vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

- 1. Poništava se Okvirna odluka 2005/667/PUP od 12. srpnja 2005. o jačanju kaznenopravnog okvira za provedbu zakonodavstva protiv onečišćenja mora s brodova;**
- 2. Vijeću Europske unije nalaže se snošenje troškova;**
- 3. Kraljevina Belgija, Češka Republika, Kraljevina Danska, Republika Estonija, Helenska Republika, Francuska Republika, Irska, Republika Latvija, Republika Litva, Republika Mađarska, Republika Malta, Kraljevina Nizozemska, Republika Austrija, Republika Poljska, Portugalska Republika, Slovačka Republika, Republika Finska, Kraljevina Švedska i Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske te Europski parlament snose vlastite troškove.**

[Potpisi]

---

\* Jezik predmeta: francuski