SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JÁN MAZÁK vom 28. Oktober 2010[1]

1. Mit der vorliegenden Klage[2] nach Art. 226 EG (jetzt Art. 258 AEUV) beantragt die Europäische Kommission die Feststellung des Gerichtshofs, dass die Republik Malta dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 4 Ziff. v und Art. 16 der Verordnung (EG) Nr. 2037/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Juni 2000 über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen[3], verstoßen habe, dass sie den Einsatz von Brandschutzeinrichtungen und Feuerlöschern mit Halonen für unkritische Verwendungszwecke auf Schiffen nicht eingestellt und diese Halone nicht zurückgewonnen habe.

2. Die Republik Malta kommt, gestützt auf eine andere Auslegung der einschlägigen Bestimmungen der Verordnung Nr. 2037/2000 und insbesondere des Ausdrucks „Kritische Verwendungszwecke von Halonen … zur Inertisierung von besetzten Räumen, in denen brennbare Flüssigkeiten und/oder entzündliche Gase freigesetzt werden können, … in bestehenden Frachtschiffen“ in Anhang VII dieser Verordnung, zum Ergebnis, dass die Klage der Kommission unbegründet und somit zurückzuweisen sei.

Rechtlicher Rahmen

3. Die Verordnung Nr. 2037/2000 ist Teil einer Kette aufeinanderfolgender Verordnungen[4], durch die die Gemeinschaft ihre Verpflichtungen aus dem Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht[5] und dem Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen[6], die sie unterzeichnet hat[7], erfüllt hat. Obwohl

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Zur vorprozessualen Phase des Verfahrens genügt der Hinweis, dass sie gemäß Art. 226 EG durchgeführt wurde. Vor dem Gerichtshof ist nichts vorgetragen worden, was die Rechtmäßigkeit dieser Phase des Verfahrens in Frage stellen würde.

3 — ABl. L 244, S. 1.

4 — Der Verordnung Nr. 2037/2000 gingen die Verordnung (EWG) Nr. 3322/88 des Rates vom 14. Oktober 1988 über bestimmte Fluorchlorkohlenwasserstoffe und Halone, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen (ABl. L 297, S. 1), die Verordnung (EWG) Nr. 594/91 des Rates vom 4. März 1991 über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen (ABl. L 67, S. 1), sowie die Verordnung (EG) Nr. 3093/94 des Rates vom 15. Dezember 1994 über die Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen (ABl. L 333, S. 1), voraus.

5 — ABl. 1988, L 297, S. 10.

6 — ABl. 1988, L 297, S. 21.

7 — Entscheidung des Rates [(88/540/EWG)] vom 14. Oktober 1988 über den Abschluss des Wiener Übereinkommens zum Schutz der Ozonschicht und des Montrealer Protokolls über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen (ABl. L 297, S. 8).

diese Verordnung derzeit nicht mehr in Kraft ist, da sie mit Wirkung vom 1. Januar 2010 aufgehoben und durch die Verordnung (EG) Nr. 1005/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen [8], ersetzt wurde, ist sie die Verordnung, die im vorliegenden Fall zeitlich Anwendung findet.

4. Nach Art. 4 Abs. 1 („Regelung des Inverkehrbringens und der Verwendung geregelter Stoffe") der Verordnung Nr. 2037/2000 sind das Inverkehrbringen und die Verwendung einer Reihe geregelter Stoffe, darunter Halone, verboten.

5. Art. 4 Abs. 4 und 5 der Verordnung Nr. 2037/2000 sehen Ausnahmen von dem betreffenden Verbot vor. Was die uns im vorliegenden Fall interessierenden Brandschutzeinrichtungen und Feuerlöscher mit Halonen betrifft, sieht Art. 4 Abs. 4 Ziff. v eine zeitlich befristete Ausnahme vor. Diese Vorschrift lautet:

„Mit Ausnahme der in Anhang VII aufgeführten Verwendungszwecke wird der Einsatz von Brandschutzeinrichtungen und Feuerlöschern mit Halonen bis zum 31. Dezember 2003 eingestellt, und die Halone werden nach Artikel 16 zurückgewonnen."

6. Anhang VII der Verordnung Nr. 2037/2000 zu den kritischen Verwendungszwecken von Halonen, der in Bezug auf Brandschutzeinrichtungen und Feuerlöscher von dem Grundsatz der zeitlichen Befristung der Ausnahmen vom allgemeinen Verbot des Inverkehrbringens und der Verwendung von Halonen abweicht, lautet:

„Verwendung von Halon 1301:

…

— zur Inertisierung von besetzten Räumen, in denen brennbare Flüssigkeiten und/oder entzündliche Gase freigesetzt werden können, im militärischen Bereich, im Erdöl- und Erdgassektor und in der Petrochemie sowie in bestehenden Frachtschiffen;

…

Verwendung von Halon 2402, ausschließlich in Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, der Slowakei, Slowenien, der Tschechischen Republik, Ungarn und Zypern:

…

8 — ABl. L 286, S. 1.

— für die Inertisierung von besetzten Räumen, wo brennbare Flüssigkeiten und/oder entzündliche Gase freigesetzt werden können, im militärischen Bereich, im Erdöl- und Erdgassektor und in der Petrochemie sowie in bestehenden Frachtschiffen;

… “

7. Art. 16 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2037/2000 lautet:

„Geregelte Stoffe, die in

…

— Brandschutzvorrichtungen und Feuerlöschern

enthalten sind, werden bei der Wartung der genannten Einrichtungen oder vor deren Abbau oder Entsorgung zur Zerstörung nach von den Vertragsparteien zugelassenen Verfahren oder nach anderen umweltpolitisch annehmbaren Zerstörungstechnologien oder zu Recycling- oder Aufarbeitungszwecken zurückgewonnen.“

8. Art. 2 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge [9] bestimmt: „Ab dem Tag des Beitritts sind die ursprünglichen Verträge und die vor dem Beitritt erlassenen Rechtsakte der Organe und der Europäischen Zentralbank für die neuen Mitgliedstaaten verbindlich und gelten in diesen Staaten nach Maßgabe der genannten Verträge und dieser Akte.“

9. Da diese Beitrittsakte keine Übergangsmaßnahme für die Anwendung der Verordnung Nr. 2037/2000 auf die Republik Malta vorsieht, sind die Letzterer aus dieser Verordnung erwachsenden Verpflichtungen — zu denen auch die Verpflichtung zur Einstellung des Einsatzes von Brandschutzeinrichtungen und Feuerlöschern mit Halonen und zur Rückgewinnung der Halone gehört — mit Wirkung vom 1. Mai 2004 in Kraft getreten.

Würdigung

10. Obwohl es sich vorliegend nicht um die erste Klage der Kommission handelt, die auf

9 — ABl. 2003, L 236, S. 33.

die Verordnung Nr. 2037/2000 gestützt ist [10], ist dies das erste Mal, dass die behauptete Verletzung in einem Verstoß gegen das in Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2037/2000 vorgesehene allgemeine Verbot des Inverkehrbringens und der Verwendung von Halonen bestehen soll, genauer gesagt in einer Verletzung der Verpflichtung zur Einstellung des Einsatzes von Brandschutzeinrichtungen und Feuerlöschern mit Halonen — im Fall der Republik Malta vor dem 1. Mai 2004 — und zur Rückgewinnung der Halone, die sich aus Art. 4 Abs. 4 Ziff. v der Verordnung Nr. 2037/2000 ergibt.

11. Wie bereits dargelegt, enthält Art. 4 Abs. 4 Ziff. v der Verordnung Nr. 2037/2000 eine zeitlich befristete Ausnahme vom allgemeinen Verbot des Inverkehrbringens und der Verwendung von Halonen zugunsten von Brandschutzeinrichtungen und Feuerlöschern mit Halonen. Diese Ausnahme sieht jedoch selbst vor, dass ihre zeitliche Befristung auf die in Anhang VII der Verordnung Nr. 2037/2000 aufgeführten Verwendungszwecke keine Anwendung findet. Das bedeutet, dass die Verwendung von Brandschutzeinrichtungen und Feuerlöschern mit Halonen auch nach dem Stichtag — im Fall der Republik Malta der 1. Mai 2004 — zulässig ist, wenn die Verwendung von Halonen als eine Verwendung zu kritischen Verwendungszwecken im Sinne des Anhangs VII der Verordnung Nr. 2037/2000 eingestuft werden kann.

12. Im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens ist es nach ständiger Rechtsprechung Sache der Kommission, das Vorliegen der behaupteten Vertragsverletzung nachzuweisen und dem Gerichtshof die erforderlichen Anhaltspunkte zu liefern, die es diesem ermöglichen, das Vorliegen der Vertragsverletzung zu prüfen, ohne dass sich die Kommission hierfür auf irgendeine Vermutung stützen kann. [11] Folglich hätte die Kommission im vorliegenden Fall, um mit ihrer Klage Erfolg haben zu können, erstens nachweisen müssen, dass die Schiffe unter maltesischer Flagge nach dem 1. Mai 2004 mit Brandschutzeinrichtungen und Feuerlöschern mit Halonen ausgestattet waren, und zweitens, dass es sich dabei nicht um einen kritischen Verwendungszweck im Sinne des Anhangs VII der Verordnung Nr. 2037/2000, und insbesondere im Sinne des dritten Gedankenstrichs der Bestimmungen zu Halon 1301 und des dritten Gedankenstrichs zu Halon 2402 in Anhang VII der Verordnung Nr. 2037/2000, das in bestehenden Frachtschiffen zur Inertisierung von besetzten Räumen bestimmt ist, in denen brennbare Flüssigkeiten und/oder entzündliche Gase freigesetzt werden können, handelt.

10 — Die Kommission hat insgesamt sieben Klagen eingereicht, die auf die Verordnung Nr. 2037/2000 gestützt sind. Davon hat die Kommission zwei Klagen zurückgenommen (Beschlüsse des Präsidenten des Gerichtshofs vom 8. August 2006, Kommission/Irland, C-425/05, und vom 4. August 2008, Kommission/Republik Zypern, C-490/07), in fünf weiteren Klagen sind Urteile des Gerichtshofs ergangen (Urteile vom 26. Oktober 2004, Kommission/Irland, C-406/03, vom 7. Juli 2005, Kommission/Italien, C-214/04, vom 14. Juli 2005, Kommission/Italien, C-79/05, vom 14. Dezember 2006, Kommission/Griechenland, C-390/05, und vom 3. April 2008, Kommission/Belgien, C-522/06).

11 — Vgl. insbesondere das Urteil vom 10. Juni 2010, Kommission/Portugal (C-37/09, Randnr. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

13. Die Republik Malta und die Kommission stimmen hinsichtlich der Existenz von Schiffen unter maltesischer Flagge, die mit Brandschutzeinrichtungen und Feuerlöschern mit Halonen ausgestattet sind, darin überein, dass zum Zeitpunkt des Ablaufs der Frist, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme an die Republik Malta festgesetzt worden war, bestimmte Schiffe unter maltesischer Flagge mit Brandschutzeinrichtungen und Feuerlöschern mit Halonen ausgestattet waren.

14. Allerdings ist zwischen den Beteiligten streitig, ob die Verwendung von Halonen auf Schiffen als ein nicht kritischer Verwendungszweck einzustufen ist, was bedeuten würde, dass der Verwendungszweck der Brandschutzeinrichtungen und Feuerlöscher auf Schiffen nicht den Anforderungen der Verordnung Nr. 2037/2000 entspräche, oder ob es sich vielmehr um einen kritischen Verwendungszweck von Halonen zur Inertisierung von besetzten Räumen, in denen brennbare Flüssigkeiten und/oder entzündliche Gase freigesetzt werden könnten, im Sinne des Anhangs VII der Verordnung Nr. 2037/2000 handelt, was bedeuten würde, dass der Verwendungszweck der Brandschutzeinrichtungen und Feuerlöscher auf Schiffen dieser Verordnung entspräche.

15. Die Kommission ist in Bezug auf die bestehenden Frachtschiffe der Ansicht, dass es seit dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 2037/2000 nur zwei Fälle gebe, die als kritische Verwendungszwecke „zur Inertisierung von besetzten Räumen, in denen brennbare Flüssigkeiten und/oder entzündliche Gase freigesetzt werden können“, eingestuft werden könnten, nämlich erstens die Inertisierung von Öltankschiffen und zweitens die Inertisierung von Motoranlagen zum automatischen Ein- oder Abpumpen von Mehl in einen bzw. aus einem Schiffsladeraum. Nach Ansicht der Kommission ist die Inertisierung in derartigen Fällen notwendig, um auf Tankschiffen, die Rohöl oder raffinierte Erdölerzeugnisse befördern, oder auf Schiffen, die Mehl transportieren — aufgrund der Ansammlung von Mehlstaub —, Explosionen zu verhindern.

16. Die Republik Malta räumt ein, dass dies auf bestimmte Schiffe unter maltesischer Flagge nicht zutrifft, die mit Brandschutzeinrichtungen und Feuerlöschern mit Halonen ausgestattet sind. Sie macht jedoch geltend, dass es sich im Fall der fraglichen Schiffe dennoch um eine Verwendung von Halonen „zur Inertisierung von besetzten Räumen, in denen brennbare Flüssigkeiten und/oder entzündliche Gase freigesetzt werden können“, handle. Sie habe der von der Kommission vertretenen Auslegung der Formulierung „kritische Verwendung in bestehenden Frachtschiffen zur Inertisierung von besetzten Räumen, in denen brennbare Flüssigkeiten und/oder entzündliche Gase freigesetzt werden können“, stets widersprochen.

17. Nach Ansicht der Republik Malta stellt die von der Kommission vertretene Auslegung eine willkürliche und nicht zu rechtfertigende Einschränkung des Anwendungsbereichs des dritten Gedankenstrichs zu Halon 1301 und des dritten Gedankenstrichs zu Halon 2402 in Anhang VII der Verordnung

Nr. 2037/2000 dar. Die Verwendung der Halone 1301 und 2402 in den Teilabschnitten von Schiffen, die vor dem 1. Oktober 1994 gebaut worden seien, die Verbrennungsmotoren, Öl-Heizkessel oder mit Heizöl betriebene Einheiten und Generatoren, Ladungspumpenräume und andere gleichartige Räume enthielten, sei ebenfalls als ein kritischer Verwendungszweck im Sinne der genannten Vorschriften des Anhangs VII der Verordnung Nr. 2037/2000 einzustufen. Bei allen Schiffen unter maltesischer Flagge, die mit Brandschutzeinrichtungen und Feuerlöschern mit Halonen ausgestattet seien, handle es sich um einen Verwendungszweck von Halonen, der dieser Auslegung entspreche.

18. Die Kommission bezieht sich ihrerseits auf den Ausdruck „zur Inertisierung von", der in der streitigen Formulierung des dritten Gedankenstrichs zu Halon 1301 und des dritten Gedankenstrichs zu Halon 2402 in Anhang VII der Verordnung Nr. 2037/2000 enthalten ist.

19. Gestützt auf eine Definition des Begriffs „Inertisierung" als „vorzeitige Freisetzung von Halonen infolge einer Brand- oder Explosionsgefahr in einem besetzten Raum, der möglicherweise entflammbar und gefährlich ist und eine solche Konzentration [an brennbaren Stoffen] aufweist, dass die Atmosphäre in diesem Raum eine Entzündung nicht verhindern könnte", bringt die Kommission vor, dass die Verwendung von Halon 1301 und Halon 2402 in Frachtschiffen nur dann als eine kritische Verwendung eingestuft werden könne, wenn die Halone in einer Brandschutzeinrichtung verwendet würden, die zur Inertisierung von besetzten Räumen, in denen brennbare Flüssigkeiten und/oder entzündliche Gase freigesetzt werden könnten, bestimmt sei, d. h., wenn sie in einer Brandschutzeinrichtung verwendet würden, die zur Freisetzung von Halonen vor einer Entzündung oder einer Explosion einer sonst feuer- und explosionsgefährlichen Atmosphäre oder zu deren Verhinderung bestimmt sei. Eine Brandschutzeinrichtung, die zur Freisetzung von Halonen infolge einer Feuermeldung bestimmt sei, sei eine Feuerlöschanlage und keine Inertisierungsanlage und falle daher nicht unter den Begriff der kritischen Verwendung von Halonen auf Frachtschiffen.

20. Die Kommission macht geltend, obwohl die Republik Malta in ihrer Klagebeantwortung behauptet habe, dass die Verwendung von Halonen auf Schiffen unter maltesischer Flagge sich spezifisch auf die „Inertisierung" von besetzten Räumen beziehe, habe sie in ihrer Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme erklärt, dass Halone als „Feuerlöschmittel" verwendet würden.

21. Darauf entgegnet die Republik Malta, dass die von der Kommission vorgenommene Unterscheidung zwischen Inertisierung und Löschung künstlich und spitzfindig sei, da der Löschvorgang im Wesentlichen im Inertisierungsvorgang mit enthalten sei, insbesondere wenn derselbe Wirkstoff verwendet werde.

Die Inertisierung sei in der Tat das zwangsläufige und normale Ergebnis des Löschens, wenn Halone verwendet würden.

22. Aus alledem folgt, dass die entscheidende Frage darin besteht, ob die Kommission rechtlich hinreichend nachgewiesen hat, dass die kritische Verwendung von Halonen zur Inertisierung von besetzten Räumen, in denen brennbare Flüssigkeiten und/oder entzündliche Gase freigesetzt werden könnten, im Sinne des dritten Gedankenstrichs zu Halon 1301 und des dritten Gedankenstrichs zu Halon 2402 in Anhang VII der Verordnung Nr. 2037/2000 nur die Inertisierung von Öltankschiffen und die Inertisierung von Motoranlagen zum automatischen Ein- oder Abpumpen von Mehl in einen bzw. aus einem Schiffsladeraum betrifft und dass die Verwendung einer Löschanlage — im Gegensatz zur Verwendung einer Inertisierungsanlage — nicht in den Anwendungsbereich der genannten Vorschriften fällt. Wäre dies der Fall, würde das bedeuten, dass die Republik Malta die ihr vorgeworfene Verletzung begangen hat, da sie eingeräumt hat, dass es unter den Schiffen unter maltesischer Flagge, die mit Brandschutzeinrichtungen und Feuerlöschern mit Halonen ausgestattet sind, Frachtschiffe gibt, die keine Öltankschiffe sind und Halone nicht zur Inertisierung von Motoranlagen zum automatischen Ein- oder Abpumpen von Mehl in einen bzw. aus einem Schiffsladeraum verwenden.

23. Es ist festzustellen, dass die Haltung der Kommission zur Bedeutung des Ausdrucks „Kritische Verwendungszwecke von Halonen in bestehenden Frachtschiffen zur Inertisierung von besetzten Räumen, in denen brennbare Flüssigkeiten und/oder entzündliche Gase freigesetzt werden können“ sich seit dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 2037/2000 nicht geändert hat. Das bedeutet jedoch nicht, dass der Standpunkt der Kommission richtig ist.

24. Für ihre Auslegung des Ausdrucks „Kritische Verwendungszwecke von Halonen in bestehenden Frachtschiffen zur Inertisierung von besetzten Räumen, in denen brennbare Flüssigkeiten und/oder entzündliche Gase freigesetzt werden können“ beruft sich die Kommission auf eine im Bereich der Frachtschiffe geübte Praxis, wonach Frachtschiffe in der Regel nicht mit Halonen zu Inertisierungszwecken ausgestattet würden, außer in zwei Sonderfällen, nämlich der Verwendung von Halonen zur Inertisierung von Öltankschiffen und der Verwendung von Halonen zur Inertisierung von Motoranlagen zum automatischen Ein- oder Abpumpen von Mehl in einen bzw. aus einem Schiffsladeraum.

25. Es ist jedoch festzustellen, dass die Kommission keine Nachweise — wie etwa statistische Daten oder Sachverständigengutachten — vorgelegt hat, die belegen könnten, dass dies tatsächlich auf den Bereich der Frachtschiffe zutrifft. Vielmehr hat sie sich nur auf die im Bereich der Frachtschiffe geübte Praxis berufen, ohne jedoch zu erläutern,

auf welche Art und in welchen Mitgliedstaaten sie das Bestehen einer solchen Praxis untersucht hat. [12]

26. Für eine Entscheidung erstens über die Begründetheit der Behauptung der Kommission, dass Halone in bestehenden Frachtschiffen zur Inertisierung von besetzten Räumen, in denen brennbare Flüssigkeiten und/oder entzündliche Gase freigesetzt werden können, nur im Fall von Öltankschiffen und Frachtschiffen mit Motoranlagen zum automatischen Ein- oder Abpumpen von Mehl in einen bzw. aus einem Schiffsladeraum verwendet würden, und zweitens über die Berechtigung des Ausschlusses der Feuerlöschanlagen aus dem Anwendungsbereich des dritten Gedankenstrichs zu Halon 1301 und des dritten Gedankenstrichs zu Halon 2402 in Anhang VII der Verordnung Nr. 2037/2000 würde der Gerichtshof technische Kenntnisse benötigen, über die er nicht verfügt. [13]

27. Da die Kommission keine technischen Angaben vorgelegt hat, bin ich der Auffassung, dass der Gerichtshof zur Behauptung der Kommission nicht Stellung nehmen sollte, zumal die Verteidigung des betroffenen Mitgliedstaats auf Argumente gestützt ist, die eher technischer als rechtlicher Natur sind.

28. Anhand des Inhalts der dem Gerichtshof vorgelegten Akten lässt sich daher nicht beurteilen, ob die Klage der Kommission begründet ist.

29. Das bedeutet, dass die Kommission im vorliegenden Fall ihren Beweispflichten nicht genügt hat und es ihr daher nicht gelungen ist, die der Republik Malta zur Last gelegte Verletzung nachzuweisen.

30. Nach alledem bin ich der Ansicht, dass die Klage der Kommission abzuweisen ist.

12 — In diesem Zusammenhang ist dem Argument der Republik Malta eine gewisse Bedeutung zuzuerkennen, dass, selbst wenn die Kommission tatsächlich in der Lage wäre, mit empirischen Nachweisen zu belegen, dass die „überwiegende Mehrheit“ der Frachtschiffe Halone ausschließlich in den beiden genannten Fällen verwendet, daraus noch nicht folgen würde, dass sich der strittige Ausdruck in Anhang VII nur auf die genannten Situationen beziehe.

13 — In diesem Zusammenhang sei ergänzt, dass, selbst wenn der Gerichtshof über die notwendigen technischen Kenntnisse verfügen würde — was nicht auszuschließen ist —, er diese zur Entscheidung über eine Rechtssache nicht anwenden könnte, da seine Rolle darin besteht, unter Anwendung seiner juristischen Kenntnisse und nicht seiner eventuellen technischen Kenntnisse in dem mit dem Streitgegenstand verbundenen Bereich über Rechtssachen zu entscheiden.

Ergebnis

31. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Europäische Kommission trägt die Kosten.