FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J. MAZÁK fremsat den 28. oktober 2010 [1]

1. Ved dette søgsmål [2] i henhold til artikel 226 EF (nu artikel 258 TEUF) har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Republikken Malta har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 4, litra v), og artikel 16 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2037/2000 af 29. juni 2000 om stoffer, der nedbryder ozonlaget [3], idet den ikke har taget skridt til at tage brandslukningssystemer og brandslukkere, der indeholder haloner, og som ikke er til kritiske anvendelser, ud af brug om bord på fragtskibe, og ved heller ikke at genvinde disse haloner.

2. På grundlag af en anderledes fortolkning af de relevante bestemmelser i forordning nr. 2037/2000, og i særdeleshed af udtrykket »kritiske anvendelser af haloner til eksplosionsbeskyttelse i bemandede rum, hvor udsivning af brandfarlig væske og/eller gas kan ske i eksisterende fragtskibe«, der forekommer i bilag VII til nævnte forordning, er Republikken Malta nået til den konklusion, at Kommissionens søgsmål er ubegrundet og bør forkastes.

Retsforskrifter

3. Forordning nr. 2037/2000 udgør et led i en række successive forordninger [4], med hvilke Fælleskabet har opfyldt sine forpligtelser i henhold til Wienerkonventionen om beskyttelse af ozonlaget [5] og i henhold til Montrealprotokollen om stoffer, der nedbryder ozonlaget [6], som den begge har undertegnet [7].

1 — Originalsprog: fransk.

2 — For så vidt angår procedurens administrative fase er det tilstrækkeligt i denne sag at fastslå, at den er foregået i overensstemmelse med artikel 226 EF. Der er ikke over for Domstolen fremlagt nogen bemærkninger, der drager lovligheden af denne fase i tvivl.

3 — EFT L 244, s. 1.

4 — Før forordning nr. 2037/2000 fandt Rådets forordning (EØF) nr. 3322/88 af 14.12.1988 om visse chlorfluorcarboner og haloner, der nedbryder ozonlaget (EFT L 297, s. 1), Rådets forordning (EØF) nr. 594/91 af 4.3.1991 om stoffer, der nedbryder ozonlaget (EFT L 68, s. 1), og Rådets forordning (EF) nr. 3093/94 af 15.12.1994 om stoffer, der nedbryder ozonlaget (EFT L 333, 2. 1), anvendelse.

5 — EFT L 297, s. 10.

6 — EFT L 297, s. 21.

7 — Rådets beslutning 88/540/EØF af 14.10.1988 om indgåelse af Wienerkonventionen om beskyttelse af ozonlaget og Montrealprotokollen om stoffer, der nedbryder ozonlaget (EFT L 297, s. 8).

På trods af, at denne forordning nu ikke længere er gældende og fra den 1. januar 2010 er blevet erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1005/2009 af 16. september 2009 om stoffer, der nedbryder ozonlaget [8], udgør den dog den gældende forordning på det relevante tidspunkt med hensyn til den foreliggende sag.

4. Artikel 4 i forordning nr. 2037/2000 med overskriften »Kontrol med markedsføring og anvendelse af kontrollerede stoffer« anfører i stk. 1 et generelt forbud mod markedsføring og anvendelse af et vist antal kontrollerede stoffer, blandt hvilke også figurerer haloner.

5. Artikel 4, stk. 4 og 5, i forordning nr. 2037/2000 indeholder undtagelser til det pågældende forbud. Hvad angår brandslukningssystemer og brandslukkere, der indeholder haloner, som den foreliggende sag drejer sig om, indeholder artikel 4, stk. 4, litra v), en tidsbegrænset undtagelse. Denne bestemmelse har følgende ordlyd:

»Bortset fra anvendelserne i bilag VII tages brandslukningssystemer og brandslukkere, der indeholder haloner, ud af brug inden den 31. december 2003, og halonerne genvindes i overensstemmelse med artikel 16.«

6. Bilag VII i forordning nr. 2037/2000 vedrørende kritiske anvendelser af haloner, som fraviger den principielle tidsbegrænsning af undtagelserne til det generelle princip om forbud mod markedsføring og anvendelse af haloner for så vidt angår brandslukningssystemer og brandslukkere, er således affattet:

»Anvendelse af halon 1301:

[…]

— til eksplosionsbeskyttelse i bemandede rum, hvor udsivning af brandfarlig væske og/eller gas kan ske, inden for militæret, i olie- og gassektoren og i den petrokemiske sektor samt i eksisterende fragtskibe

[…]

Anvendelse af halon 2402 udelukkende i Cypern, Estland, Letland, Litauen, Malta, Polen, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn:

[…]

8 — EUT L 286, s. 1.

— til eksplosionsbeskyttelse i bemandede rum, hvor udsivning af brandfarlig væske og/eller gas kan ske, inden for militæret, i olie- og gassektoren og i den petrokemiske sektor samt i eksisterende fragtskibe

[…]«

7. Artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 2037/2000 er affattet således:

»Kontrollerede stoffer, som findes i:

[…]

— brandsikringssystemer og brandslukkere

genvindes med henblik på destruktion ved hjælp af teknologier, der er godkendt af parterne, eller anden miljømæssigt acceptabel destruktionsteknologi eller genvindes med henblik på genanvendelse eller regenerering i forbindelse med servicering og vedligeholdelse af udstyret eller inden demontering eller bortskaffelse af det.«

8. Artikel 2 i akten vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union [9], anfører, at »[f]ra tiltrædelsesdatoen er bestemmelserne i de oprindelige traktater og de retsakter, der er vedtaget af institutionerne og Den Europæiske Centralbank før tiltrædelsen, bindende for de nye medlemsstater og gælder i disse stater på de vilkår, som er fastsat i disse traktater og i denne akt«.

9. Eftersom nævnte tiltrædelsesakt ikke indeholder nogen overgangsbestemmelse for så vidt angår Republikken Maltas anvendelse af forordning nr. 2037/2000, fik de forpligtelser, som påhviler denne i medfør af nævnte forordning, blandt hvilke også findes pligten til at tage brandslukningssystemer og brandslukkere, der indeholder haloner, ud af brug og at genvinde haloner, virkning fra og med den 1. maj 2004.

Bedømmelse

10. Selv om der i den foreliggende sag ikke er tale om det første søgsmål fra

9 — EUT 2003 L 236, s. 33.

Kommissionens side på grundlag af forordning nr. 2037/2000 [10], er det første gang, at det påståede traktatbrud består i en tilsidesættelse af det generelle forbud mod markedsføring og anvendelse af haloner i henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 2037/2000, og, i særdeleshed, af pligten, for Republikken Maltas vedkommende førend den 1. maj 2004, til at tage brandslukningssystemer og brandslukkere, der indeholder haloner, ud af brug og at genvinde haloner i henhold til artikel 4, stk. 4, nr. v), i forordning nr. 2037/2000.

11. Som jeg allerede har anført i forbindelse med omtalen af forordning nr. 2037/2000, foreskriver den i artikel 4, stk. 4, nr. v), til fordel for brandslukningssystemer og brandslukkere, der indeholder haloner, en tidsbegrænset undtagelse fra det generelle forbud mod markedsføring og anvendelse af haloner. Imidlertid foreskriver nævnte undtagelse selv, at dens begrænsning i tid ikke er anvendelig på tilfælde af anvendelse af de haloner, der er anført i bilag VII til forordning nr. 2037/2000. Dette betyder, at anvendelsen af brandslukningssystemer og brandslukkere, der indeholder haloner, også er tilladt efter referencedatoen, det vil for Republikken Maltas vedkommende sige den 1. maj 2004, hvis anvendelsen af halon kan anses for en kritisk anvendelse i henhold til bilag VII til forordning nr. 2037/2000.

12. Ifølge fast retspraksis påhviler det under en traktatbrudssag Kommissionen at godtgøre, at det påståede traktatbrud foreligger, og at fremføre de omstændigheder for Domstolen, som er nødvendige for, at denne kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, uden at Kommissionen herved kan påberåbe sig nogen formodning [11]. Det følger heraf i den foreliggende sag, at for at kunne få medhold i sit søgsmål påhviler det Kommissionen at godtgøre, for det første, at skibe under maltesisk flag efter den 1. maj 2004 var udstyret med brandslukningssystemer og brandslukkere, der indeholder haloner og, for det andet, at det ikke drejede sig om en kritisk anvendelse af haloner i henhold til bilag VII til forordning nr. 2037/2000 og, i særdeleshed, i henhold til tredje led i bestemmelserne vedrørende halon 1301 og tredje led i bestemmelserne vedrørende halon 2402 i det nævnte bilag VII til forordning nr. 2037/2000, med henblik på eksplosionsbeskyttelse i bemandede rum, hvor udsivning af brandfarlig væske og/eller gas kan ske i eksisterende fragtskibe.

10 — Kommissionen har anlagt i alt syv søgsmål på grundlag af forordning nr. 2037/2000. Heraf har den frafaldet to af disse søgsmål (kendelse afsagt af Domstolens præsident den 8.8.2006, sag C-425/05, Kommissionen mod Irland, og den 4.8.2008, sag C-490/07, Kommissionen mod Cypern), fem andre har givet anledning til en dom fra Domstolen (dom af 26.10.2004, sag C-406/03, Kommissionen mod Irland, af 7.7.2005, sag C-214/04, Kommissionen mod Italien, af 14.7.2005, sag C-79/05, Kommissionen mod Italien, af 14.12.2006, sag C-390/05, Kommissionen mod Grækenland, og af 3.4.2008, sag C-522/06, Kommissionen mod Belgien).

11 — Jf. bl.a. dom af 10.6.2010, sag C-37/09, Kommissionen mod Portugal, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis.

13. For så vidt angår eksistensen af skibe under maltesisk flag, der er udstyret med brandslukningssystemer og brandslukkere, der indeholder haloner, er Republikken Malta og Kommissionen enige om, at på tidspunktet for udløbet af fristen i den til Republikken Malta rettede begrundede udtalelse var visse af skibene under maltesisk flag udstyret med brandslukningssystemer og brandslukkere, der indeholder haloner.

14. Parterne er imidlertid uenige med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt anvendelsen af halon om bord på disse skibe kan anses for en ikke-kritisk anvendelse, hvilket vil medføre en uoverensstemmelse mellem brandslukningssystemer og brandslukkere om bord på skibe med kravene i forordning nr. 2037/2000, eller om der snarere er tale om en kritisk anvendelse af haloner med henblik på eksplosionsbeskyttelse i bemandede rum, hvor udsivning af brandfarlig væske og eller/gas kan ske i eksisterende fragtskibe således som omhandlet i bilag VII til forordning nr. 2037/2000, hvilket vil medføre overensstemmelse med nævnte forordning af brandslukningssystemer og brandslukkere om bord på skibe.

15. For så vidt angår eksisterende fragtskibe er Kommissionen af den opfattelse, at siden ikrafttrædelsen af forordning nr. 2037/2000 eksisterer der kun to situationer, der kan kvalificere til kritisk brug af haloner »til eksplosionsbeskyttelse i bemandede rum, hvor udsivning af brandfarlig væske og/eller gas kan ske«, nemlig for det første eksplosionsbeskyttelse af oliecontainere og for det andet eksplosionsbeskyttelse af maskinanlæg, der anvendes ved automatisk melopsugning i forbindelse med lastning eller losning af lastrummet på et skib. Ifølge Kommissionen er eksplosionsbeskyttelse nødvendig i sådanne situationer for at undgå eksplosioner om bord på tankskibe, der transporterer råolie eller raffinerede olieprodukter, eller om bord på skibe, der transporterer mel, som følge af ophobningen af melstøv.

16. Republikken Malta har indrømmet, at dette ikke er tilfældet med visse skibe under maltesisk flag, der er udstyret med brandslukningssystemer og brandslukkere, der indeholder haloner. Imidlertid gør Malta gældende, at hvad angår de pågældende skibe drejer det sig ikke desto mindre om anvendelse af haloner »til eksplosionsbeskyttelse i bemandede rum, hvor udsivning af brandfarlig væske og/eller gas kan ske«. Således har Malta hele tiden været uenig i den fortolkning af formuleringen »kritisk anvendelse af halon til eksplosionsbeskyttelse i bemandede rum, hvor udsivning af brandfarlig væske og/eller af gas kan ske i eksisterende fragtskibe«, som er foretaget af Kommissionen.

17. Ifølge Republikken Malta udgør den fortolkning, som Kommissionen har foretaget, en vilkårlig og uberettiget indskrænkning af anvendelsesområdet for tredje led vedrørende halon 1301 og for tredje led vedrørende halon 2402 i bilag VII til forordning nr. 2037/2000. Republikken Malta er af den opfattelse, at

anvendelsen af halon 1301 og 2402 i skibsrum, hvor der er opstillet forbrændingsmotorer, oliebrændere til opvarmning eller enheder og generatorer, der drives med olie, såvel som i lastpumperum og andre lignende afsnit på de skibe, der er bygget før den 1. oktober 1994, ligeledes skal anses for en kritisk anvendelse i henhold til de citerede bestemmelser fra bilag VII til forordning nr. 2037/2000. Republikken Malta gør gældende, at der for alle skibe under maltesisk flag, som er udstyret med brandslukningssystemer og brandslukkere, der indeholder haloner, er tale om en anvendelse af halon, som er i overensstemmelse med en sådan fortolkning.

18. Kommissionen henviser på sin side til udtrykket »til eksplosionsbeskyttelse«, som er anført i den omtvistede formulering i tredje led vedrørende halon 1301 og i tredje led vedrørende halon 2402 i bilag VII til forordning nr. 2037/2000.

19. Idet Kommissionen baserer sig på en definition af begrebet »eksplosionsbeskyttelse«, ifølge hvilken dette svarer til en foregreben frigivelse af halon som reaktion på en brand- eller eksplosionsrisiko i et brandfarligt bemandet rum af en sådan koncentration, at atmosfæren på stedet ikke længere kan nære forbrændingen«, gør Kommissionen således gældende, at anvendelsen af halon 1301 og 2402 på fragtskibe kun kan anses for en kritisk anvendelse, hvis halonerne anvendes til et brandbeskyttelsessystem til eksplosionsbeskyttelse af bemandede rum, hvor udsivning af brandfarlig væske og/eller af gas kan ske, dvs. hvis de anvendes til et system, der er beregnet til at frigive halon, før der udbryder brand eller sker en eksplosion i en ellers brandfarlig eller eksplosiv atmosfære, eller anvendes til at forhindre brand eller eksplosion. Ethvert system, der er bygget til at frigive halon som reaktion på opdagelse af en brand, er et brandslukningssystem, og ikke et eksplosionsbeskyttelsessystem, og kommer derfor ikke ind under begrebet kritisk anvendelse af halon på fragtskibe.

20. Kommissionen gør gældende, at selv om Republikken Malta i sit svarskrift har bekræftet, at anvendelsen af haloner om bord på fragtskibe under maltesisk flag specielt er møntet på »eksplosionsbeskyttelse« af bemandede rum, har Republikken Malta i sit svar på den begrundede udtalelse erklæret, at halon er anvendt som et middel til »slukning af brande«.

21. På dette punkt anfører Republikken Malta, at den af Kommissionen foretagne sondring imellem eksplosionsbeskyttelse og slukning af brand er kunstig og kompliceret, da brandslukningsprocessen grundlæggende er indbefattet i eksplosionsbeskyttelsesprocessen, især når det samme middel anvendes.

Eksplosionsbeskyttelsen er således det uundgåelige og normale resultat af brandslukningen, når halonerne anvendes.

22. Det fremgår af det ovenstående, at det afgørende spørgsmål er, hvorvidt Kommissionen i fornødent omfang har godtgjort, at en kritisk anvendelse af halon til eksplosionsbeskyttelse i bemandede rum, hvor udsivning af brandfarlig væske og/eller gas kan ske på eksisterende fragtskibe, således som omhandlet i tredje led vedrørende halon 1301 og i tredje led vedrørende halon 2402 i bilag VII til forordning nr. 2037/2000, kun vedrører eksplosionsbeskyttelse af olietankskibe og eksplosionsbeskyttelse af maskinanlæg, der anvendes ved automatisk melopsugning i forbindelse med lastning eller losning af lastrummet på et skib, og at — i modsætning til anvendelsen af et eksplosionssikringssystem — anvendelsen af et brandslukningssystem ikke falder inden for anvendelsesområdet af disse bestemmelser. Hvis dette er tilfældet, medfører det, at Republikken Malta har begået det påståede traktatbrud, i og med at Malta selv indrømmer, at der blandt de skibe under maltesisk flag, der er udstyret med brandslukningssystemer og brandslukkere, der indeholder haloner, findes fragtskibe, som ikke er olietankskibe, og som ikke anvender halon til eksplosionsbeskyttelse af maskinanlæg, der anvendes ved automatisk melopsugning i forbindelse med lastning eller losning af lastrummet på et skib.

23. Det må konstateres, at Kommissionens tilgang med hensyn til formuleringen »kritiske anvendelser af halon til eksplosionsbeskyttelse i bemandede rum, hvor udsivning af brandfarlig væske og/eller gas kan ske på eksisterende fragtskibe« ikke har ændret sig siden ikrafttrædelsen af forordning nr. 2037/2000. Dette betyder dog ikke, at Kommissionens synspunkt er korrekt.

24. Til støtte for sin fortolkning af formuleringen »kritiske anvendelser af halon til eksplosionsbeskyttelse i bemandede rum, hvor udsivning af brandfarlig væske og/eller gas kan ske på eksisterende fragtskibe« påberåber Kommissionen sig en praksis inden for fragtskibssektoren, ifølge hvilken halon normalt ikke installeres på fragtskibe med henblik på eksplosionsbeskyttelse, undtagen i særlige tilfælde, såsom eksplosionsbeskyttelse af olietankskibe og eksplosionsbeskyttelse af maskinanlæg, der anvendes ved automatisk melopsugning i forbindelse med lastning eller losning af lastrummet på et skib.

25. Det må ikke desto mindre fastslås, at Kommissionen ikke har fremlagt noget som helst element, som f.eks. statistiske oplysninger eller sagkyndige vurderinger, der kan bevise, at dette virkelig er tilfældet for fragtskibssektoren. Kommissionen har nøjedes med udelukkende at påberåbe sig den fulgte praksis i fragtskibssektoren uden imidlertid at forklare, på hvilken måde den har undersøgt

eksistensen af en sådan praksis og i hvilke medlemsstater [12].

26. For at træffe afgørelse om, hvorvidt Kommissionen kan gives medhold for det første i dens anbringende om, at halon kun anvendes på eksisterende fragtskibe til eksplosionsbeskyttelse i bemandede rum, hvor udsivning af brandfarlig væske og/eller gas kan ske, på olietankskibe og på fragtskibe udstyret med maskinanlæg, der anvendes ved automatisk melopsugning i forbindelse med lastning eller losning af lastrummet på et skib, og for det andet i, at brandslukningssystemer er udelukket fra anvendelsesområdet for tredje led vedrørende halon 1301 og tredje led vedrørende halon 2402 i bilag VII til forordning nr. 2037/2000, har Domstolen brug for teknisk viden, som den ikke er i besiddelse af [13].

27. I fravær af fremlagte tekniske data fra Kommissionens side er det min vurdering, at Domstolen ikke bør udtale sig om Kommissionens påstand, og det så meget mere som den pågældende medlemsstats ret til forsvar er baseret på argumenter af mere teknisk end juridisk karakter.

28. Følgelig tillader indholdet af den for Domstolen fremlagte sag ikke at vurdere, om Kommissionens søgsmål er begrundet.

29. Dette betyder i den foreliggende sag, at Kommissionen ikke har opfyldt sine forpligtelser med hensyn til at løfte bevisbyrden og derfor ikke har formået at bevise det af Republikken Malta påståede begåede traktatbrud.

30. Jeg finder herefter, at Republikken Malta bør frifindes.

12 — Herved bemærkes, at det i et vist omfang må anses for relevant, når Republikken Malta fremfører argumentet om, at selv om Kommissionen faktisk var i stand til at påvise med empiriske elementer, at størstedelen af fragtskibene udelukkende anvender halon i de to nævnte tilfælde, kan det dog ikke heraf udledes, at det omtvistede udtryk i bilag VII kun omhandler de nævnte situationer.

13 — I den forbindelse bør det tilføjes, at selv om den pågældende dommer rådede over den nødvendige tekniske viden, hvilket ikke kan udelukkes, ville han ikke kunne gøre brug heraf med henblik på at udtale sig i en sag, idet hans funktion består i at afsige domme i sager ved anvendelse af sin juridiske viden og ikke ved anvendelse af eventuel teknisk viden inden for området for sagens genstand.

Forslag til afgørelse

31. På grundlag af ovenstående overvejelser foreslår jeg, at Domstolen afsiger dom som følger:

»1) Republikken Malta frifindes.

2) Europa-Kommissionen betaler sagens omkostninger.«