CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MAZÁK van 28 oktober 2010[1]

1. Met dit beroep[2] krachtens artikel 226 EG (thans artikel 258 VWEU) verzoekt de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof vast te stellen dat de Republiek Malta, door halonen houdende brandbeveiligingssystemen en blustoestellen voor niet-kritische toepassingen op schepen niet buiten gebruik te stellen en deze halonen niet terug te winnen, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 4, lid 4, sub v, en 16 van verordening (EG) nr. 2037/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2000 betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen.[3]

2. De Republiek Malta concludeert tot ongegrondverklaring en verwerping van het beroep van de Commissie op basis van een verschillende uitlegging van de relevante bepalingen van verordening nr. 2037/2000, en in het bijzonder van de uitdrukking „kritische toepassingen van halonen voor het inert maken van bemande ruimten waarin brandbare vloeistoffen en/of gassen kunnen vrijkomen op bestaande vrachtschepen" in bijlage VII bij deze verordening.

Toepasselijke bepalingen

3. Verordening nr. 2037/2000 maakt deel uit van een reeks opeenvolgende verordeningen[4] waarmee de Gemeenschap de verplichtingen is nagekomen die op haar rusten krachtens het Verdrag van Wenen ter bescherming van de ozonlaag[5] en het Protocol van Montreal betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken[6], die zij heeft ondertekend.[7] Deze verordening,

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — De precontentieuze fase van de procedure verliep overeenkomstig artikel 226 EG. De rechtmatigheid van deze fase van de procedure werd voor het Hof niet betwist.

3 — PB L 244, blz. 1.

4 — Verordening nr. 2037/2000 is voorafgegaan door verordening (EEG) nr. 3322/88 van de Raad van 14 oktober 1988 betreffende bepaalde chloorfluorkoolwaterstoffen en halonen die de ozonlaag afbreken (PB L 297, blz. 1), verordening (EEG) nr. 594/91 van de Raad van 4 maart 1991 betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken (PB L 67, blz. 1) en verordening (EG) nr. 3093/94 van de Raad van 15 december 1994 betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken (PB L 333, blz. 1).

5 — PB 1988, L 297, blz. 10.

6 — PB 1988, L 297, blz. 21.

7 — Beschikking van de Raad van 14 oktober 1988 betreffende goedkeuring van het Verdrag van Wenen ter bescherming van de ozonlaag en van het Protocol van Montreal betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken (PB L 297, blz. 8).

die vanaf 1 januari 2010 is ingetrokken en vervangen door verordening (EG) nr. 1005/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen [8], is thans weliswaar niet meer van kracht, maar was van kracht ten tijde van de feiten van de onderhavige zaak.

4. Artikel 4 van verordening nr. 2037/2000 („Beheersing van het op de markt brengen en het gebruik van gereguleerde stoffen") bevat in lid 1 een algemeen verbod op het op de markt brengen en het gebruik van een aantal gereguleerde stoffen, waaronder halonen.

5. Artikel 4, leden 4 en 5, van verordening nr. 2037/2000 stelt uitzonderingen op het betrokken verbod. Voor de halonen bevattende brandbeveiligingssystemen en brandblusapparaten, die hier aan de orde zijn, voorziet artikel 4, lid 4, sub v, in een tijdelijke uitzondering. Deze bepaling luidt:

„Behoudens voor de in bijlage VII genoemde toepassingen worden halonen bevattende brandbeveiligingssystemen en blusapparaten voor 1 januari 2004 buiten gebruik gesteld onder terugwinning van de halonen in overeenstemming met artikel 16."

6. Bijlage VII bij verordening nr. 2037/2000, betreffende kritische toepassingen van halonen, die afwijkt van het beginsel van beperking in de tijd van de uitzonderingen op het algemeen verbod om halonen op de markt te brengen en te gebruiken in brandbeveiligingssystemen en brandblusapparaten, luidt:

„Gebruik van halon 1301:

[...]

— voor het inert maken van bemande ruimten waarin brandbare vloeistoffen en/of gassen kunnen vrijkomen in de militaire, de olie-, gas- en de petrochemische sector, en op bestaande vrachtschepen,

[...]

Gebruik van halon 2402 in uitsluitend Cyprus, de Tsjechische Republiek, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slowakije en Slovenië:

[...]

8 — PB L 286, blz. 1.

— voor het inert maken van bemande ruimten waarin brandbare vloeistoffen en/of gassen kunnen vrijkomen in de militaire, de olie-, gas- en de petrochemische sector, en op bestaande vrachtschepen,

[...]"

7. Artikel 16, lid 1, van verordening 2037/2000 bepaalt:

„Gereguleerde stoffen in

[...]

— systemen voor brandbeveiliging en brandblusapparaten,

worden bij het onderhoud van de apparatuur of voor de ontmanteling of verwijdering daarvan teruggewonnen voor vernietiging met door de partijen goedgekeurde technieken of met een andere uit milieuoogpunt aanvaardbare vernietigingstechniek."

8. Artikel 2 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond [9] luidt: „Onmiddellijk bij de toetreding zijn de oorspronkelijke Verdragen en de door de Instellingen en de Europese Centrale Bank vóór de toetreding genomen besluiten verbindend voor de nieuwe lidstaten en in deze staten toepasselijk onder de voorwaarden waarin wordt voorzien door die Verdragen en door deze Akte."

9. Daar deze Toetredingsakte in geen enkele overgangsmaatregel voor de toepassing van verordening nr. 2037/2000 voor de Republiek Malta voorziet, gingen de krachtens deze verordening op haar rustende verplichtingen, waaronder ook de verplichting halonen bevattende brandbeveiligingssystemen en blustoestellen buiten gebruik te stellen en de halonen terug te winnen, in vanaf 1 mei 2004.

Bespreking

10. Dit niet-nakomingsberoep is niet het eerste op basis van verordening nr. 2037/

9 — PB 2003, L 236, blz. 33.

2000 [10], maar het is het eerste inzake schending van het in artikel 4, lid 1, van verordening nr. 2037/2000 gestelde algemeen verbod om halonen op de markt te brengen en te gebruiken, en meer bepaald van de uit artikel 4, lid 4, sub v, van verordening 2037/2000 voortvloeiende verplichting om — voor de Republiek Malta, vóór 1 mei 2004 — halonen bevattende brandbeveiligingssystemen en blustoestellen buiten gebruik te stellen en de halonen terug te winnen.

11. Zoals ik bij de voorstelling van verordening nr. 2037/2000 al zei, voorziet artikel 4, lid 4, sub v, ervan voor halonen bevattende brandbeveiligingssystemen en blustoestellen in een tijdelijke uitzondering op het algemeen verbod halonen op de markt te brengen en te gebruiken. Deze tijdelijke beperking geldt volgens deze uitzonderingsbepaling zelf evenwel niet voor de in bijlage VII bij verordening nr. 2037/2000 genoemde toepassingen van halonen. Halonen bevattende brandbeveiligingssystemen en blusapparaten mogen dus zelfs na deze uiterste datum, namelijk voor de Republiek Malta 1 mei 2004, worden gebruikt indien het gebruik van de halonen geldt als een kritische toepassing in de zin van bijlage VII bij verordening nr. 2037/2000.

12. Volgens vaste rechtspraak moet de Commissie in een niet-nakomingsprocedure de niet-nakoming aantonen en de feiten en omstandigheden aandragen die het Hof nodig heeft om uit te maken of er sprake is van niet-nakoming, en kan zij zich daarbij niet baseren op een of ander vermoeden. [11] Daaruit vloeit in casu voort dat de Commissie, om in het gelijk te worden gesteld, in de eerste plaats dient aan te tonen dat de schepen die de Maltese vlag voeren, na 1 mei 2004 waren uitgerust met halonen bevattende brandbeveiligingssystemen en blusapparaten, en in de tweede plaats dat het niet ging om kritische toepassingen van halonen in de zin van bijlage VII bij verordening nr. 2037/2000 en meer bepaald in de zin van het derde streepje van de bepalingen betreffende halon 1301 en het derde streepje van de bepalingen betreffende halon 2402 in bijlage VII bij verordening nr. 2037/2000, voor het inert maken van bemande ruimten waarin brandbare vloeistoffen en/of gassen kunnen vrijkomen op bestaande vrachtschepen.

10 — De Commissie heeft in totaal zeven beroepen op basis van verordening nr. 2037/2000 ingesteld. Zij deed afstand van instantie in twee zaken (beschikkingen van de president van het Hof van 8 augustus 2006, Commissie/Ierland, C-425/05, en 4 augustus 2008, Commissie/Cyprus, C-490/07), terwijl de vijf andere hebben geleid tot een arrest van het Hof (arresten van 26 oktober 2004, Commissie/Ierland, C-406/03; 7 juli 2005, Commissie/Italië, C-214/04; 14 juli 2005, Commissie/Italië, C-79/05; 14 december 2006, Commissie/Griekenland, C-390/05, en 3 april 2008, Commissie/België, C-522/06).

11 — Zie met name arrest van 10 juni 2010, Commissie/Portugal (C-37/09, punt 28, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

13. Wat de vraag betreft of schepen die de Maltese vlag voeren, waren uitgerust met halonen bevattende brandbeveiligingssystemen en blusapparaten, zijn de Republiek Malta en de Commissie het erover eens dat een aantal schepen die de Maltese vlag voeren, bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies aan de Republiek Malta gestelde termijn waren uitgerust met halonen bevattende brandbeveiligingssystemen en blusapparaten.

14. Partijen zijn het er evenwel over oneens of het gebruik van halonen op deze schepen kan gelden als een niet-kritische toepassing, zodat het gebruik van de brandbeveiligingssystemen en blusapparaten op de schepen niet voldoet aan de vereisten van verordening 2037/2000, dan wel of het veeleer gaat om een kritische toepassing van halonen voor het inert maken van bemande ruimten waarin brandbare vloeistoffen en/of gassen kunnen vrijkomen in de zin van bijlage VII bij verordening nr. 2037/2000, zodat het gebruik van de brandbeveiligingssystemen en blusapparaten op de schepen strookt met deze verordening.

15. Op bestaande vrachtschepen kunnen volgens de Commissie sinds de inwerkingtreding van verordening nr. 2037/2000 slechts twee situaties gelden als kritische toepassing van halonen „voor het inert maken van bemande ruimten waarin brandbare vloeistoffen en/of gassen kunnen vrijkomen", namelijk enerzijds het inert maken van olietanks en anderzijds het inert maken van de machines voor het automatisch pompen van meel in en uit een scheepsruim. Volgens de Commissie is het inert maken in dergelijke situaties noodzakelijk om ontploffingen te voorkomen op tankers die ruwe olie of geraffineerde olieproducten vervoeren, of wegens ophoping van meelstof op schepen die meel vervoeren.

16. De Republiek Malta geeft toe dat dat niet het geval is met sommige schepen die de Maltese vlag voeren en zijn uitgerust met halonen bevattende brandbeveiligingssystemen en blusapparaten. Zij stelt evenwel dat het op de betrokken schepen toch gaat om toepassing van halon „voor het inert maken van bemande ruimten waarin brandbare vloeistoffen en/of gassen kunnen vrijkomen". Zij is het namelijk nooit eens geweest met de uitlegging door de Commissie van de woorden „kritische toepassingen van halonen voor het inert maken van bemande ruimten waarin brandbare vloeistoffen en/of gassen kunnen vrijkomen op bestaande vrachtschepen".

17. Volgens de Republiek Malta vormt de uitlegging van de Commissie een arbitraire en ongerechtvaardigde beperking van de werkingssfeer van het derde streepje inzake halon 1301 en het derde streepje inzake halon 2402 van bijlage VII bij verordening nr. 2037/2000. Haars inziens moet het gebruik van de

halonen 1301 en 2402 in machinekamers met verbrandingsmotoren, ketels voor stookolie, oliegestookte eenheden of generatoren, de kamers van ladingpompen en andere soortgelijke compartimenten op vóór 1 oktober 1994 gebouwde schepen, ook worden beschouwd als kritische toepassing in de zin van de aangehaalde bepalingen van bijlage VII bij verordening nr. 2037/2000. Volgens de Republiek Malta strookt de toepassing van halon op alle schepen die de Maltese vlag voeren en met halonen bevattende brandbeveiligingssystemen en blusapparaten zijn uitgerust, met deze uitlegging.

18. De Commissie verwijst van haar kant naar de uitdrukking „voor het inert maken van" in het derde streepje van de bepalingen inzake halon 1301 en het derde streepje inzake halon 2402 van bijlage VII bij verordening nr. 2037/2000.

19. Op basis van een definitie van de woorden „inert maken", volgens welke deze overeenkomen met het „geanticipeerd vrijkomen van halon als reactie op brand- of ontploffingsgevaar in een bemande ruimte, die mogelijk ontvlambaar en gevaarlijk is, met een zodanige concentratie dat de atmosfeer ter plaatse geen ontbranding meer mogelijk maakt", stelt de Commissie dat het gebruik van de halonen 1301 en 2402 op vrachtschepen slechts als een kritische toepassing kan gelden wanneer deze halonen worden gebruikt in een brandbeschermingssysteem dat is ontworpen voor het inert maken van bemande ruimten waarin brandbare vloeistoffen en/of gassen kunnen vrijkomen, dat wil zeggen wanneer zij worden gebruikt in een systeem dat is ontworpen om vóór het begin van de brand of ontploffing in een voor het overige ontvlambare of ontplofbare atmosfeer halon te laten vrijkomen teneinde deze brand of ontploffing te voorkomen. Elk systeem dat is ontworpen om halon te doen vrijkomen als reactie op branddetectie is een blussysteem en niet een systeem voor het inert maken en valt dus niet onder het begrip kritische toepassing van halon op vrachtschepen.

20. De Commissie wijst erop dat de Republiek Malta in haar verweerschrift heeft gesteld dat het gebruik van halonen op de schepen die de Maltese vlag voeren, specifiek het „inert maken" van bemande ruimtes beoogt, maar dat zij in antwoord op het met redenen omkleed advies heeft verklaard dat halon als „brandblusmiddel" werd gebruikt.

21. Op dit punt antwoordt de Republiek Malta dat het door de Commissie gemaakte onderscheid tussen inert maken en blussen kunstmatig en gekunsteld is, aangezien het blussen wezenlijk deel uitmaakt van het inert maken, in het bijzonder wanneer hetzelfde

middel wordt gebruikt. Het inert maken is feitelijk het onvermijdelijke en normale gevolg van het blussen wanneer halonen worden gebruikt.

22. Derhalve staat de vraag centraal of de Commissie rechtens genoegzaam heeft aangetoond dat de kritische toepassing van halon voor het inert maken van bemande ruimten waarin brandbare vloeistoffen en/of gassen kunnen vrijkomen op bestaande vrachtschepen in de zin van het derde streepje inzake halon 1301 en het derde streepje inzake halon 2402 van bijlage VII bij verordening nr. 2037/2000, slechts het inert maken van olietankers en het inert maken van de machines voor het automatisch pompen van meel in en uit een scheepsruim betreft en dat, anders dan het gebruik van een systeem voor het inert maken, het gebruik van een blussysteem niet binnen de werkingssfeer van deze bepalingen valt. Als dat het geval is, is inderdaad sprake van de aan de Republiek Malta verweten niet-nakoming, aangezien zij zelf toegeeft dat er onder de schepen die de Maltese vlag voeren en zijn uitgerust met halonen bevattende brandbeveiligingssystemen en blusapparaten, vrachtschepen zijn die geen olietankers zijn en halon niet voor het inert maken van de machines voor het automatisch pompen van meel in en uit een scheepsruim gebruiken.

23. De benadering van de Commissie over de betekenis van de woorden „kritische toepassingen van halonen voor het inert maken van bemande ruimten waarin brandbare vloeistoffen en/of gassen kunnen vrijkomen op bestaande vrachtschepen" is sinds de inwerkingtreding van verordening 2037/2000 stellig ongewijzigd gebleven. Dat betekent evenwel niet dat het standpunt van de Commissie correct is.

24. De Commissie baseert haar uitlegging van de woorden „kritische toepassingen van halonen voor het inert maken van bemande ruimten waarin brandbare vloeistoffen en/of gassen kunnen vrijkomen op bestaande vrachtschepen" op een praktijk in de sector vrachtschepen volgens welke halon normaliter niet wordt gebruikt voor het inert maken op vrachtschepen, behalve in twee bijzondere gevallen, namelijk het gebruik van halon voor het inert maken van olietankers en het gebruik van halon voor het inert maken van de machines voor het automatisch pompen van meel in en uit een scheepsruim.

25. De Commissie heeft evenwel niets aangevoerd — zoals bijvoorbeeld statistische gegevens of deskundigenverslagen — ten bewijze dat dit in de sector vrachtschepen werkelijk het geval is. Zij heeft alleen gewezen op een in de sector vrachtschepen gevolgde praktijk, zonder evenwel uit te leggen hoe zij

het bestaan van een dergelijke praktijk heeft onderzocht en in welke lidstaten. [12]

26. Voor een uitspraak over de gegrondheid enerzijds van de bewering van de Commissie dat het gebruik van halon voor het inert maken van bemande ruimten waarin brandbare vloeistoffen en/of gassen kunnen vrijkomen op bestaande vrachtschepen beperkt is tot olietankers en vrachtschepen die zijn uitgerust met machines voor het automatisch pompen van meel in en uit een scheepsruim, en anderzijds van de uitsluiting van blussystemen van de werkingssfeer van het derde streepje inzake halon 1301 en het derde streepje inzake halon 2402 van bijlage VII bij verordening nr. 2037/2000, behoeft het Hof technische kennis waarover het niet beschikt. [13]

27. Daar de Commissie geen technische gegevens heeft verstrekt, dient het Hof zich mijns inziens niet uit te spreken over hetgeen de Commissie heeft gesteld, temeer daar het verweer van de betrokken lidstaat meer op technische dan op juridische argumenten is gebaseerd.

28. De gegrondheid van het beroep van de Commissie kan dus niet worden beoordeeld op basis van de inhoud van het aan het Hof voorgelegde dossier.

29. De Commissie heeft in casu dus niet voldaan aan haar bewijsplicht en heeft de aan de Republiek Malta verweten niet-nakoming dus niet kunnen aantonen.

30. Ik concludeer bijgevolg tot verwerping van het beroep van de Commissie.

12 — Dienaangaande stelt de Republiek Malta vrij pertinent dat al kon de Commissie met empirische gegevens daadwerkelijk aantonen dat de „grote meerderheid" van de vrachtschepen alleen in voormelde twee gevallen halon gebruikt, daaruit nog niet volgt dat de litigieuze uitdrukking in bijlage VII slechts de vermelde situaties betreft.

13 — Ik voeg eraan toe dat ook als de betrokken rechter over de nodige technische kennis beschikt — hetgeen niet kan worden uitgesloten — hij die voor de uitspraak over een zaak niet kan gebruiken, daar hij voor zijn uitspraak zijn juridische kennis moet gebruiken en niet zijn eventuele technische kennis op het gebied waarop het geschil betrekking heeft.

Conclusie

31. Derhalve geef ik het Hof in overweging als volgt te oordelen:

„1) Het beroep wordt verworpen.

2) De Europese Commissie wordt verwezen in de kosten."