CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JÁN MAZÁK presentadas el 28 de octubre de 2010 [1]

1. Mediante el presente recurso, [2] interpuesto al amparo del artículo 226 CE (actualmente artículo 258 TFUE), la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República de Malta ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4, apartado 4, inciso v), y 16 del Reglamento (CE) nº 2037/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2000, sobre las sustancias que agotan la capa de ozono, [3] al no retirar del servicio los sistemas de protección contra incendios y los extintores de incendios que contengan halones para usos no críticos a bordo de buques y al no recuperar dichos halones.

2. Sobre la base de una interpretación diferente de las disposiciones pertinentes del Reglamento nº 2003/2000 y, en particular, de la expresión «usos críticos de los halones para hacer inertes las zonas ocupadas en las que puede haber fugas de líquidos y/o gases inflamables en buques de carga existentes» que figura en el anexo VII de dicho Reglamento, la República de Malta llegó a la conclusión de que el recurso de la Comisión era infundado y que debía ser desestimado.

Marco jurídico

3. El Reglamento nº 2037/2000 forma parte de una cadena de reglamentos sucesivos [4] mediante los cuales la Comunidad cumplió las obligaciones que le incumbían en virtud del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono [5] y del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, [6] de los que es signataria. [7] A pesar de

1 — Lengua original: francés.

2 — En cuanto atañe al procedimiento administrativo previo, basta con señalar que el caso de autos se ha tramitado de conformidad con el artículo 226 CE. No se ha formulado ante el Tribunal de Justicia ninguna alegación que ponga en cuestión la legalidad de esta fase procesal.

3 — DO L 244, p. 1.

4 — El Reglamento nº 2037/2000 vino precedido del Reglamento (CEE) nº 3322/88 del Consejo, de 14 de octubre de 1988, sobre determinados clorofuorocarbonos y halones que agotan la capa de ozono (DO L 297, p. 1); del Reglamento (CEE) nº 594/91 del Consejo, de 4 de marzo de 1991, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono (DO L 67, p. 1), y del Reglamento (CE) nº 3093/94 del Consejo, de 15 de diciembre 1994, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono (DO L 333, p. 1).

5 — DO 1988, L 297, p. 10.

6 — DO 1988, L 297, p. 21.

7 — Decisión 88/540/CEE del Consejo, de 14 de octubre de 1988, relativa a la celebración del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono y del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono (DO L 297, p. 8).

que dicho Reglamento ya no se halla actualmente en vigor porque fue derogado y sustituido, a partir del 1 de enero de 2010, por el Reglamento (CE) nº 1005/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, sobre las sustancias que agotan la capa de ozono, [8] sigue siendo el Reglamento aplicable en el momento pertinente a efectos del presente asunto.

4. El artículo 4 del Reglamento nº 2037/2000, titulado «Control de la puesta en el mercado y uso de sustancias reguladas», recoge en su apartado 1 la prohibición general de comercialización y de uso de diversas sustancias reguladas, entre las que se encuentran los halones.

5. El artículo 4, apartados 4 y 5, del Reglamento nº 2037/2000 prevé excepciones a la prohibición de que se trata. En cuanto atañe a los sistemas de protección contra incendios y los extintores de incendios que contengan halones, sobre los que versa el presente asunto, en dicho artículo 4, apartado 4, inciso v), se prevé una excepción limitada en el tiempo. Esta disposición tiene el siguiente tenor:

«Salvo para los usos enumerados en el anexo VII, los sistemas de protección contra incendios y los extintores de incendios que contengan halones serán retirados del servicio antes del 31 de diciembre de 2003 y los halones se recuperarán con arreglo a lo dispuesto en el artículo 16.»

6. El anexo VII del Reglamento nº 2037/2000, relativo a los usos críticos de los halones, que establece una excepción al principio de limitación en el tiempo de las excepciones a la prohibición general de comercialización y uso de halones en el caso de los sistemas de protección contra incendios y de extintores de incendios, está redactado como sigue:

«Uso del halón 1301:

[…]

— para hacer inertes las zonas ocupadas en las que puede haber fugas de líquidos y/o gases inflamables en el sector militar, el del petróleo, el del gas, el petroquímico y en buques de carga existentes

[…]

Uso del halón 2402 únicamente en Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia:

[…]

8 — DO L 286, p. 1.

— para hacer inertes las zonas ocupadas en las que puede haber fugas de líquidos y/o gases inflamables en el sector militar, el del petróleo, el del gas, el petroquímico y en buques de carga existentes,

[…].»

7. El artículo 16, apartado 1, del Reglamento nº 2037/2000 establece:

«Las sustancias reguladas contenidas en:

[…]

— sistemas de protección contra incendios y extintores,

se recuperarán para su destrucción por medios técnicos aprobados por las Partes o mediante cualquier otro medio técnico de destrucción aceptable desde el punto de vista del medio ambiente, o con fines de reciclado o regeneración durante las operaciones de revisión y mantenimiento de los aparatos o antes de su desmontaje o destrucción.»

8. El artículo 2 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión,[9] dispone que «al producirse la adhesión, las disposiciones de los Tratados originarios y los actos adoptados con anterioridad a la adhesión por las Instituciones y el Banco Central Europeo serán vinculantes para los nuevos Estados miembros y serán aplicables en dichos Estados en las condiciones establecidas en dichos Tratados y en la presente Acta».

9. Dado que dicha Acta de adhesión no ha previsto ninguna medida transitoria en cuanto atañe a la aplicación del Reglamento nº 2037/2000 a la República de Malta, las obligaciones que incumben a esta última en virtud del citado Reglamento, entre las que figura asimismo la obligación de retirar del servicio los sistemas de protección contra incendios y los extintores de incendios que contengan halones y de recuperar los halones, nacieron el 1 de mayo de 2004.

Apreciación

10. Si bien el del caso de autos no es el primer recurso de la Comisión basado en el

9 — DO 2003, L 236, p. 33.

Reglamento nº 2037/2000, [10] es la primera vez que el incumplimiento alegado consiste en un incumplimiento de la prohibición general de comercializar y de usar de halones prevista en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 2037/2000 y, más concretamente, de la obligación de retirar del servicio –en el caso de la República de Malta, antes del 1 de mayo de 2004– los sistemas de protección contra incendios y los extintores que contengan halones y de recuperar los halones, derivada del artículo 4, apartado 4, inciso v), del Reglamento nº 2037/2000.

11. Como ya he señalado en el marco de la presentación del Reglamento nº 2037/2000, su artículo 4, apartado 4, inciso v), establece, en beneficio de los sistemas de protección contra incendios y los extintores de incendios que contengan halones, una excepción limitada en el tiempo a la prohibición general de comercialización y uso de halones. Sin embargo, la propia excepción prevé que su limitación en el tiempo no se aplica a los casos de usos de los halones enumerados en el anexo VII del Reglamento nº 2037/2000. Ello significa que el uso de sistemas de protección contra incendios y de los extintores de incendios que contengan halones está autorizado incluso después de la fecha límite, esto es, en el caso de la República de Malta, el 1 de mayo de 2004, si el uso de los halones puede ser considerado uso crítico en el sentido del anexo VII del Reglamento nº 2037/2000.

12. Según reiterada jurisprudencia, en un procedimiento por incumplimiento, corresponde a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado y aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que éste pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin que la Comisión pueda basarse en una presunción cualquiera. [11] De ello se desprende que, en el caso de autos, para que pueda prosperar el recurso de la Comisión, le corresponde demostrar, en primer lugar, que los buques que enarbolan pabellón maltés estaban equipados, después del 1 de mayo de 2004, con sistemas de protección contra incendios y con extintores de incendios que contenían halones y, en segundo lugar, que no se trataba de un uso crítico de los halones en el sentido del anexo VII del Reglamento nº 2037/2000 y, más en concreto, en el sentido del tercer guión de las disposiciones relativas al halón 1301 y del tercer guión de las disposiciones relativas al halón 2402 contenidas en dicho anexo VII del Reglamento nº 2037/2000, para hacer inertes las zonas ocupadas en las que puede haber fugas de líquidos y/o gases inflamables en buques de carga existentes.

10 — La Comisión ha interpuesto un total de siete recursos basados en el Reglamento nº 2037/2000. Ha desistido de dos de ellos (autos del Presidente del Tribunal de Justicia de 8 de agosto de 2006, Comisión/Irlanda, C-425/05, y de 4 de agosto de 2008, Comisión/Chipre, C-490/07), y otros cinco han dado lugar a una sentencia del Tribunal de Justicia (sentencias de 26 de octubre de 2004, Comisión/Irlanda, C-406/03, de 7 de julio de 2005, Comisión/Italia, C-214/04; de 14 de julio de 2005, Comisión/Italia, C-79/05, de 14 de diciembre de 2006, Comisión/Grecia, C-390/05, y de 3 de abril de 2008, Comisión/Bélgica, C-522/06).

11 — Véase, en particular, la sentencia de 10 de junio de 2010, Comisión/Portugal (C-37/09), apartado 28 y la jurisprudencia citada.

13. En cuanto atañe a la existencia de buques que enarbolen pabellón maltés equipados con sistemas de protección contra incendios y extintores de incendios que contengan halones, la República de Malta y la Comisión convienen en el hecho de que, cuando expiró el plazo establecido en el dictamen motivado remitido a la República de Malta, algunos de los buques con pabellón maltés estaban equipados con sistemas de protección contra incendios y extintores de incendios que contenían halones.

14. No obstante, las partes discuten sobre la cuestión de si el uso de halones a bordo de estos buques puede ser considerado uso no crítico, lo cual entrañaría que el uso de los sistemas de protección contra incendios y de extintores a bordo de los buques no es conforme con las exigencias del Reglamento nº 2037/2000, o si se trata más bien de un uso crítico de los halones para hacer inertes las zonas ocupadas en las que puede haber fugas de líquidos y/o gases inflamables en el sentido del anexo VII del Reglamento nº 2037/2000, lo cual supondría la conformidad con dicho Reglamento del uso de sistemas de protección contra incendios y de extintores a bordo de los buques.

15. Por lo que respecta a los buques de carga existentes, la Comisión considera que, desde la entrada en vigor del Reglamento nº 2037/2000, sólo existen dos situaciones que pueden ser calificadas de usos críticos de los halones «para hacer inertes las zonas ocupadas en las que puede haber fugas de líquidos y/o gases inflamables», a saber, en primer lugar, la neutralización de cisternas de petróleo y, en segundo lugar, la neutralización de la maquinaria asociada al bombeo automático de harinas dentro o fuera de la bodega de un buque. Según la Comisión, la neutralización es necesaria en tales situaciones para evitar las explosiones a bordo de buques cisterna que transporten petróleo crudo o productos petrolíferos refinados o a bordo de buques que transporten harina, como consecuencia de la acumulación de polvo de harina.

16. La República de Malta ha admitido que no ocurre así en algunos de los buques que enarbolan pabellón maltés equipados con sistemas de protección contra incendios y de extintores que contienen halones. Sin embargo, aduce que, en el caso de los barcos en cuestión, se trata no obstante de un uso de halón «para hacer inertes las zonas ocupadas en las que puede haber fugas de líquidos y/o gases inflamables». Ello se debe a que ha estado siempre en desacuerdo con la interpretación de la expresión «usos críticos de los halones para hacer inertes las zonas ocupadas en las que puede haber fugas de líquidos y/o gases inflamables en buques de carga existentes» dada por la Comisión.

17. Según la República de Malta, la interpretación dada por la Comisión constituye una restricción arbitraria e injustificable del ámbito de aplicación del tercer guión relativo al halón 1301 y del tercer guión relativo al halón 2402 del anexo VII del Reglamento nº 2037/2000. A su juicio, el uso de los

halones 1301 y 2402 en las secciones de máquinas que contienen motores de combustión, calderas de fuel-oil o unidades y generadores alimentados con fuel-oil, las salas de las bombas de carga y los demás compartimentos similares en buques construidos antes del 1 de octubre de 1994 debe ser considerado también de uso crítico en el sentido de las disposiciones citadas del anexo VII del Reglamento nº 2037/2000. La República de Malta alega que en los casos de todos los buques que enarbolan pabellón maltés equipados con sistemas de protección contra incendios y con extintores de incendios que contienen halones se trata de un uso de los halones que se ajusta a tal interpretación.

18. La Comisión hace referencia, por su parte, a la expresión «para hacer inertes» que figura en la formulación controvertida del tercer guión relativo al halón 1301 y el tercer guión relativo al halón 2402 del anexo VII del Reglamento nº 2037/2000.

19. Sobre la base de una definición de la expresión «hacer inertes» según la cual ésta haría referencia a «la liberación anticipada de halón como reacción a un riesgo de incendio o de explosión en una zona ocupada potencialmente inflamable y peligrosa, con una concentración tal que la atmósfera del lugar ya no puede soportar la combustión», la Comisión alega que el uso de los halones 1301 y 2402 en los buques de carga sólo puede considerarse uso crítico si dichos halones se utilizan en un sistema de protección contra incendios concebido para hacer inertes las zonas ocupadas en las que puede haber fugas de líquidos y/o gases inflamables, es decir, si se utilizan en un sistema concebido para liberar el halón antes del inicio de una combustión o de una explosión en una atmósfera por otro lado inflamable o explosiva, o con el objeto de prevenirlas. Todo sistema concebido para liberar el halón como reacción a la detección de un incendio constituye un sistema de extinción, y no un sistema de neutralización, por lo que no queda comprendido en el concepto de usos críticos de los halones en los buques de carga.

20. La Comisión alega que, aun cuando en su escrito de contestación la República de Malta afirmó que el uso de los halones a bordo de buques que enarbolan pabellón maltés tiene por objeto específicamente la «neutralización» de las zonas ocupadas, la República de Malta había señalado, en respuesta al dictamen motivado, que el halón se utilizaba como medio de «extinción de incendios».

21. Sobre este aspecto, la República de Malta replica que la distinción entre neutralización y extinción realizada por la Comisión es artificial y alambicada, dado que el proceso de extinción está en esencia comprendido en el proceso de neutralización, en particular cuando se utiliza el mismo agente. La

neutralización es, de hecho, el resultado inevitable y normal de la extinción cuando se utilizan halones.

22. De todo cuanto antecede se desprende que la cuestión crucial es si la Comisión ha acreditado suficientemente en Derecho que el uso crítico de los halones para hacer inertes las zonas ocupadas en las que puede haber fugas de líquidos y/o gases inflamables en buques de carga existentes a efectos del tercer guión relativo al halón 1301 y del tercer guión relativo al halón 2402 del anexo VII del Reglamento nº 2037/2000 sólo se refiere a la neutralización de buques cisterna petroleros y a la neutralización de la maquinaria asociada al bombeo automático de harinas dentro o fuera de la bodega de un buque, y que, a diferencia de cuanto ocurre con el uso de un sistema de neutralización, el uso de un sistema de extinción no está comprendido en el ámbito de aplicación de las citadas disposiciones. Si así fuera, ello supondría que la República de Malta ha incurrido ciertamente en el incumplimiento que se le imputa, dado que ella misma ha admitido que, entre los buques que enarbolan pabellón maltés equipados con sistemas de protección contra incendios y con extintores de incendios que contienen halones, existen buques de carga que no son buques cisterna petroleros y que no utilizan halones para la neutralización de la maquinaria asociada al bombeo automático de harinas dentro o fuera de la bodega de un buque.

23. Ha de señalarse que el planteamiento de la Comisión relativo al sentido de la expresión «uso crítico de los halones para hacer inertes las zonas ocupadas en las que puede haber fugas de líquidos y/o gases inflamables en buques de carga existentes» no ha variado desde la entrada en vigor del Reglamento nº 2037/2000. Ahora bien, ello no significa que la posición de la Comisión sea correcta.

24. En apoyo de su interpretación de la expresión «uso crítico de los halones para hacer inertes las zonas ocupadas en las que pueda haber fugas de líquidos y/o gases inflamables en buques de carga existentes», la Comisión invoca una práctica seguida en el sector de los buques de carga según la cual el halón no se instala normalmente en los buques de carga con fines de neutralización, salvo en dos casos particulares, a saber, el uso de los halones para hacer inertes los buques cisterna petroleros y el uso de los halones para hacer inerte la maquinaria asociada al bombeo automático de harinas dentro o fuera de la bodega de un buque.

25. No obstante, es necesario señalar que la Comisión no ha presentado el más mínimo elemento, como por ejemplo, datos estadísticos o informes periciales, que puedan probar que esa es realmente la situación en el sector de los buques de carga. Se ha contentado con invocar exclusivamente la práctica seguida en el sector de los buques de carga, sin explicar,

sin embargo, cómo examinó la existencia de tal práctica y en qué Estados miembros. [12]

26. Para pronunciarse sobre la fundamentación, en primer lugar, de la afirmación de la Comisión de que, en los buques de carga existentes, el halón se utiliza para hacer inertes las zonas ocupadas en las que puede haber fugas de líquidos y/o gases inflamables únicamente en los buques cisterna petroleros y en los buques de carga equipados con una maquinaria asociada al bombeo automático de harinas dentro o fuera de la bodega de un buque y, en segundo lugar, de la exclusión de los sistemas de extinción de incendios del ámbito de aplicación del tercer guión relativo al halón 1301 y del tercer guión relativo al halón 2402 del anexo VII del Reglamento nº 2037/2000, el Tribunal de Justicia necesitaría conocimientos técnicos de los que no dispone. [13]

27. A mi juicio, a falta de elementos técnicos facilitados por la Comisión, el Tribunal de Justicia no debe pronunciarse sobre la afirmación de la Comisión, y ello tanto más cuanto que la defensa del Estado miembro de que se trata se basa en alegaciones de carácter más técnico que jurídico.

28. En consecuencia, el contenido de los autos remitidos al Tribunal de Justicia no permite apreciar si el recurso de la Comisión está fundado.

29. Ello significa que, en el presente caso, la Comisión no ha cumplido las obligaciones que le incumben en materia de prueba y, por tanto, no ha logrado acreditar el incumplimiento reprochado a la República de Malta.

30. En virtud de cuanto antecede, considero que el recurso de la Comisión debe ser desestimado.

12 — A este respecto, ha de reconocerse una cierta pertinencia la alegación formulada por la República de Malta según la cual, aun cuando la propia Comisión se hallase efectivamente en condiciones de demostrar mediante elementos empíricos que la «gran mayoría» de los buques de carga utiliza exclusivamente el halón en los dos supuestos mencionados, de ello no se desprendería, sin embargo, que la expresión controvertida que figura en el anexo VII sólo tenga por objeto las situaciones mencionadas.

13 — A este respecto, añadiría que aunque el Juez de que se trate dispusiera de los conocimientos técnicos necesarios, algo que no cabe excluir, no podría hacer uso de ellos para pronunciarse sobre un asunto, dado que su función consiste en juzgar los asuntos utilizando sus conocimientos jurídicos y no sus eventuales conocimientos técnicos en el ámbito al que se refiere el objeto de un litigio.

Conclusión

31. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que se pronuncie en los términos siguientes:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a la Comisión.