FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JÁN MAZÁK
föredraget den 28 oktober 2010 [1]

1. Genom förevarande talan [2] som väckts med stöd av artikel 226 EG (nu artikel 258 FEUF), har Europeiska gemenskapernas kommission yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Malta har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4.4 v och 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2037/2000 av den 29 juni 2000 om ämnen som bryter ned ozonskiktet [3], genom att inte avveckla användningen av haloner på områden som inte är av avgörande betydelse i brandskyddssystem och brandsläckare ombord på fartyg och genom att inte återvinna dessa haloner.

2. Republiken Malta har genom att utgå från en annan tolkning av de relevanta bestämmelserna i förordning nr 2037/2000, och särskilt uttrycket ”användningsområden av avgörande betydelse av haloner för explosionsskydd i bemannade utrymmen där utsläpp av brandfarliga vätskor och/eller gas kan förekomma … i befintliga lastfartyg”, som förekommer i bilaga VII till denna förordning, kommit till slutsatsen att kommissionens talan inte är välgrundad och ska ogillas.

Tillämpliga bestämmelser

3. Förordning nr 2037/2000 ingår som en del i en rad av på varandra följande förordningar [4], genom vilka gemenskapen har uppfyllt sina skyldigheter enligt Wienkonventionen för skydd av ozonskiktet [5] samt Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet [6] och vilka den har undertecknat [7]. Trots att förordningen inte längre är i kraft, eftersom den från och med den 1 januari 2010 har

1 — Originalspråk: franska.

2 — Vad avser den administrativa delen av förfarandet räcker det att konstatera att den har ägt rum i enlighet med artikel 226 EG och att det inte vid domstolen har åberopats något argument som ifrågasätter lagligheten av detta förfarande.

3 — EGT L 244, s. 1.

4 — Förordning nr 2037/2000 har föregåtts av rådets förordning (EEG) nr 3322/88 av den 14 oktober 1988 om vissa kolfluorkolväten och haloner som bryter ned ozonskiktet (EGT L 297, s. 1), rådets förordning (EEG) nr 594/91 av den 4 mars 1991 om ämnen som bryter ned ozonskiktet (EGT L 67, s. 1) samt rådets förordning (EG) nr 3093/94 av den 15 december 1994 om ämnen som bryter ned ozonskiktet (EGT L 333, s. 1).

5 — EGT L 297, 1988, s. 10.

6 — EGT L 297, 1988, s. 21.

7 — Rådets beslut 88/540/EEG av den 14 oktober 1988 om ingående av Wienkonventionen för skydd av ozonskiktet och Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet (EGT L 297, s. 8; svensk specialutgåva, område 11, volym 14, s. 146).

upphävts och ersatts med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1005/2009 av den 16 september 2009 om ämnen som bryter ned ozonskiktet [8], är det denna förordning som gällde vid den tidpunkt som är relevant för förevarande mål.

4. I artikel 4 i förordning nr 2037/2000, med rubriken ”Begränsning av utsläppande på marknaden och användning av kontrollerade ämnen”, föreskrivs i punkt 1 ett allmänt förbud att på marknaden släppa ut och att använda ett visst antal kontrollerade ämnen, däribland haloner.

5. I artikel 4.4 och 4.5 i förordning nr 2037/2000 föreskrivs undantag från det aktuella förbudet. Vad avser de brandskyddssystem och de brandsläckare som innehåller haloner och som är relevanta i förevarande fall föreskrivs det i nämnda artikel 4.4 v) ett tidsbegränsat undantag. Denna bestämmelse har följande lydelse:

”Förutom såvitt avser de användningsområden som förtecknas i bilaga VII skall brandskyddssystem och brandsläckare som innehåller haloner avvecklas före den 31 december 2003 och halonerna återvinnas i enlighet med artikel 16.”

6. Bilaga VII till förordning nr 2037/2000 om användningsområden av avgörande betydelse av halon, i vilken det görs undantag från principen om tidsbegränsade undantag från det allmänna förbudet mot att på marknaden släppa ut och att använda haloner i brandskyddssystem, har följande lydelse:

”Användning av halon 1301:

…

— För explosionsskydd i bemannade utrymmen där utsläpp av brandfarliga vätskor och/eller gas kan förekomma på det militära området, inom olje- och gassektorn samt den petrokemiska sektorn och i befintliga lastfartyg.

…

Användning av halon 2402 i Cypern, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern:

…

8 — EUT L 286, s. 1.

— För explosionsskydd i bemannade utrymmen där utsläpp av brandfarliga vätskor och/eller gas kan förekomma på det militära området, inom olje- och gassektorn samt den petrokemiska sektorn och i befintliga lastfartyg.

…”

7. I artikel 16.1 i förordning nr 2037/2000 föreskrivs följande:

”Kontrollerade ämnen som används i

…

— brandskyddssystem och brandsläckare,

skall, vid service och underhåll eller före nedmontering eller bortskaffande av utrustningen, återvinnas för att destrueras med hjälp av teknik som har godkänts av parterna eller med annan miljömässigt godtagbar destruktionsteknik, alternativt återanvändas eller regenereras. ”

8. I artikel 2 i Akt om villkoren för Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska Unionen och om anpassning av fördragen [9], föreskrivs att ”[f]rån och med dagen för anslutningen skall bestämmelserna i de grundläggande fördragen och i rättsakter som har antagits av institutionerna och Europeiska centralbanken före anslutningen vara bindande för de nya medlemsstaterna och skall tillämpas i dessa på de villkor som anges i de fördragen och i denna anslutningsakt”.

9. Eftersom det i denna anslutningsakt inte har föreskrivits någon övergångsbestämmelse såvitt avser tillämpningen av förordning nr 2037/2000 för Republiken Malta, trädde dennas skyldigheter enligt nämnda förordning, däribland även skyldigheten att avveckla brandskyddssystem och brandsläckare som innehåller haloner och skyldigheten att återvinna dessa haloner, i kraft redan den 1 maj 2004.

Bedömning

10. Även om det i förevarande fall inte är fråga om kommissionens första talan som

9 — EUT L 236, 2003, s. 33.

grundas på förordning nr 2037/2000 [10], är det första gången som ett påstått fördragsbrott består i ett åsidosättande av det allmänna förbudet mot att på marknaden släppa ut och använda haloner som föreskrivs i artikel 4.1 i förordning nr 2037/2000 och, närmare bestämt, i Republiken Maltas fall den skyldighet som följer av artikel 4.4 v i förordning nr 2037/2000, att före den 1 maj 2004 avveckla brandskyddssystem och brandsläckare som innehåller haloner och att återvinna dessa haloner.

11. Som jag redan har angett vid introduktionen av förordning nr 2037/2000 föreskrivs det i artikel 4.4 v i förordningen, till förmån för brandskyddssystem och brandsläckare som innehåller haloner, ett tidsbegränsat undantag från det allmänna förbudet mot att på marknaden släppa ut och använda haloner. I detta undantag föreskrivs dock att dess begränsning i tiden inte gäller de fall för användning av haloner som anges i bilaga VII till förordning nr 2037/2000. Detta innebär att användningen av brandskyddssystem och brandsläckare som innehåller haloner även är tillåten sedan tidsfristen löpt ut, det vill säga i Republiken Maltas fall den 1 maj 2004, om användningen av halon kan anses vara en användning av avgörande betydelse i den mening som avses i bilaga VII till förordning nr 2037/2000.

12. Enligt fast rättspraxis åligger det kommissionen att inom ramen för ett fördragsbrottsförfarande bevisa det påstådda fördragsbrottet och att förse domstolen med de uppgifter som är nödvändiga för att den ska kunna kontrollera att fördragsbrottet föreligger, utan någon möjlighet för kommissionen att stödja sig på någon presumtion [11]. Härav följer att det i förevarande fall ankom på kommissionen att, för att dess talan ska bifallas, för det första visa att fartygen under maltesisk flagg efter den 1 maj 2004 var utrustade med brandskyddssystem och med brandsläckare som innehåller haloner. Kommissionen skulle för det andra visa att det inte var fråga om en användning av avgörande betydelse av haloner i den mening som avses i bilaga VII till förordning nr 2037/2000 och särskilt i den mening som avses i tredje strecksatsen i bestämmelserna om halon 1301 och i tredje strecksatsen i bestämmelserna om halon 2402 i bilaga VII till förordning nr 2037/2000 och som var avsedd för explosionsskydd i bemannade utrymmen där utsläpp av brandfarliga vätskor och/eller gas kan förekomma i befintliga lastfartyg.

10 — Kommissionen har väckt talan i totalt sju fall som grundats på förordning nr 2037/2000. Kommissionen frånföll två av dem (beslut av domstolens ordförande av den 8 augusti 2006 i mål C-425/05, kommissionen mot Irland, samt av den 4 augusti 2008 i mål C-490/07, kommissionen mot Cypern). Fem andra fall har gett upphov till en dom från domstolen (dom av den 26 oktober 2004 i mål C-406/03, kommissionen mot Irland, av den 7 juli 2005 i mål C-214/04, kommissionen mot Italien, av den 14 juli 2005 i mål C-79/05, kommissionen mot Italien, av den 14 december 2006 i mål C-390/05, kommissionen mot Grekland, REG 2006, s. I-135, och av den 3 april 2008 i mål C-522/06, kommissionen mot Belgien, REG 2008, s. I-52).

11 — Se, särskilt, dom av den 10 juni 2010 i mål C-37/09, kommissionen mot Portugal, punkt 28 och där angiven rättspraxis.

13. Vad gäller förekomsten av fartyg under maltesisk flagg som är utrustade med brandskyddssystem och med brandsläckare som innehåller haloner är Republiken Malta och kommissionen eniga om att vissa fartyg under maltesisk flagg vid den tidpunkt då den frist som fastställts i det motiverade yttrandet till Republiken Malta hade löpt ut var utrustade med brandskyddssystem och med brandsläckare som innehåller haloner.

14. Parterna är dock oense om huruvida användningen av haloner ombord på dessa fartyg kan anses vara en användning som inte är av avgörande betydelse, vilket innebär att användningen av brandskyddssystem och brandsläckare ombord på fartyg inte är förenlig med kraven i förordning nr 2037/2000, eller huruvida det snarare är fråga om en användning av avgörande betydelse av haloner för explosionsskydd i bemannade utrymmen där utsläpp av brandfarliga vätskor och/eller gas kan förekomma i den mening som avses i bilaga VII till förordning nr 2037/2000, vilket innebär att användningen av brandskyddssystem och brandsläckare ombord på fartyg är förenlig med denna förordning.

15. Kommissionen anser att det efter ikraftträdandet av förordning nr 2037/2000 vad avser de befintliga lastfartygen endast finns två fall som kan betecknas som en användning av avgörande betydelse av haloner ”[f]ör explosionsskydd i bemannade utrymmen där utsläpp av brandfarliga vätskor och/eller gas kan förekomma”. Dessa fall är för det första explosionsskydd i oljetankar och för det andra explosionsskydd i maskineri som är förenat med automatisk pumpning av mjöl i eller utanför ett fartygs lastutrymme. Enligt kommissionen är det i sådana fall nödvändigt med explosionsskydd för att hindra explosioner ombord på tankfartyg som transporterar råolja eller raffinerade oljeprodukter eller ombord på fartyg som transporterar mjöl, på grund av att det samlas mjöldamm.

16. Republiken Malta har medgett att så inte är fallet med vissa fartyg under maltesisk flagg som är utrustade med brandskyddssystem och med brandsläckare som innehåller haloner. Republiken Malta har dock hävdat att det, vad avser de aktuella fartygen, dock är fråga om en användning av halon ”för explosionsskydd i bemannade utrymmen där utsläpp av brandfarliga vätskor och/eller gas kan förekomma”. Republiken Malta har nämligen hela tiden varit oenig med kommissionen om dess tolkning av formuleringen ”användningsområde av avgörande betydelse av halon för explosionsskydd i bemannade utrymmen där utsläpp av brandfarliga vätskor och/eller gas kan förekomma … i befintliga lastfartyg”.

17. Enligt Republiken Malta utgör kommissionens tolkning en godtycklig och omotiverad inskränkning i tillämpningsområdet för den tredje strecksatsen avseende halon 1301 och den tredje strecksatsen avseende halon 2402 i bilaga VII till förordning nr 2037/2000. Republiken Malta anser att användningen av

halonerna 1301 och 2402 i de delar av maskinerna som innehåller förbränningsmotorer, oljepannor eller enheter och pannor som försörjs med olja, lastpumprum och andra liknande utrymmen på fartyg som byggts före den 1 oktober 1994 även ska anses vara en användning av avgörande betydelse i den mening som avses i de ovannämnda bestämmelserna i bilaga VII till förordning nr 2037/2000. Republiken Malta har hävdat att det, vad avser alla fartyg under maltesisk flagg som är utrustade med brandskyddssystem och med brandsläckare som innehåller haloner, är fråga om en användning av halon som är förenlig med en sådan tolkning.

18. Kommissionen har hänvisat till uttrycket ”[f]ör explosionsskydd” som förekommer i den omtvistade formuleringen av den tredje strecksatsen avseende halon 1301 och den tredje strecksatsen avseende halon 2402 i bilaga VII till förordning nr 2037/2000.

19. Genom att utgå från en definition av uttrycket ”explosionsskydd”, enligt vilken detta uttryck svarar mot ”den för tidiga frigörelsen av halon som reaktion på en brand- eller explosionsrisk i ett potentiellt brandfarligt och farligt bemannat utrymme, med en sådan koncentration att luften på platsen inte längre kan tåla förbränningen”, har kommissionen gjort gällande att användningen av halonerna 1301 och 2402 i lastfartygen endast kan anses vara en användning av avgörande betydelse om dessa haloner används i ett brandskyddssystem som utformats för att neutralisera bemannade utrymmen där utsläpp av brandfarliga vätskor och/eller gas kan förekomma, det vill säga om de används i ett system som utformats för att frigöra halonen innan en förbränning börjar eller en explosion sker i en för övrigt brandfarlig eller explosiv luft, eller för att hindra dem. Alla system som utformats för att frigöra halonen som reaktion på brandlarmet är ett släckningssystem, och inte ett system för explosionsskydd, och omfattas således inte av begreppet användning av avgörande betydelse av halon i lastfartyg.

20. Kommissionen har gjort gällande att även om Republiken Malta i sin svarsinlaga har hävdat att användningen av haloner ombord på fartyg under maltesisk flagg specifikt avser ”explosionsskyddet” i bemannade utrymmen, har Republiken Malta som svar på det motiverade yttrandet anfört att halonen användes som medel för att ”släcka bränder”.

21. Republiken Malta har på denna punkt svarat att den åtskillnad som kommissionen gjort mellan explosionsskydd och släckning är konstlad och komplicerad, eftersom själva släckningen huvudsakligen innefattas i explosionsskyddet, särskilt om samma

ämne används. Om haloner används är explosionsskyddet faktiskt den ofrånkomliga och normala följden av släckningen.

22. Det följer av det ovan anförda att den väsentliga frågan är huruvida kommissionen på ett tillfredsställande sätt har visat att användningen av avgörande betydelse av halon för explosionsskydd i bemannade utrymmen där utsläpp av brandfarliga vätskor och/eller gas kan förekomma i befintliga lastfartyg, i den mening som avses i tredje strecksatsen avseende halon 1301 och i den tredje strecksatsen avseende halon 2402 i bilaga VII till förordning nr 2037/2000, endast avser explosionsskydd i oljetankfartyg och explosionsskydd i maskineri som är förenat med automatisk pumpning av mjöl i eller utanför ett fartygs lastutrymme. Det följer vidare att till skillnad från användningen av ett system för explosionsskydd omfattas användningen av ett släckningssystem inte av tillämpningsområdet för de ovannämnda bestämmelserna. Om så vore fallet skulle detta innebära att Republiken Malta har gjort sig skyldig till det påtalade fördragsbrottet. Republiken Malta har nämligen medgett att det bland de fartyg under maltesisk flagg som är utrustade med brandskyddssystem och med brandsläckare som innehåller haloner finns lastfartyg som inte är oljetankfartyg och som inte använder halon för explosionsskydd i det maskineri som är förenat med automatisk pumpning av mjöl i eller utanför ett fartygs lastutrymme.

23. Det måste konstateras att kommissionens synsätt när det gäller innebörden av formuleringen ”användning av avgörande betydelse av halon för explosionsskydd i bemannade utrymmen där utsläpp av brandfarliga vätskor och/eller gas kan förekomma … i befintliga lastfartyg” inte har ändrats efter det att förordning nr 2037/2000 trädde i kraft. Detta innebär dock inte att kommissionens ståndpunkt är riktig.

24. Kommissionen har, till stöd för sin tolkning av formuleringen ”användning av avgörande betydelse av halon för explosionsskydd i bemannade utrymmen där utsläpp av brandfarliga vätskor och/eller gas kan förekomma … i befintliga lastfartyg,” åberopat en praxis som följs inom sektorn för lastfartyg, enligt vilken halon, utom i två särskilda fall, normalt inte installeras på lastfartygen för explosionsskyddsändamål. Dessa fall är användningen av halon för explosionsskydd i oljetankfartyg och användningen av halon för explosionsskydd i det maskineri som är förenat med automatisk pumpning av mjöl i eller utanför ett fartygs lastutrymme.

25. Det måste dock konstateras att kommissionen inte har anfört något som helst stöd, exempelvis i form av statistiska uppgifter eller expertutlåtanden, för att visa att situationen inom sektorn för lastfartyg verkligen är sådan. Kommissionen har endast och uteslutande åberopat den praxis som följs inom denna sektor, dock utan att klargöra på vilket

sätt den har undersökt förekomsten av en sådan praxis och i vilka medlemsstater. [12]

26. För att avgöra, för det första, huruvida det finns grund för kommissionens påstående att halon i de befintliga lastfartygen endast används för explosionsskydd i bemannade utrymmen där utsläpp av brandfarliga vätskor och/eller gas endast kan förekomma i oljetankfartyg och lastfartyg som är utrustade med ett maskineri förenat med automatisk pumpning av mjöl i eller utanför ett fartygs lastutrymme och, för det andra, huruvida det finns grund för att undanta släckningssystem från tillämpningsområdet för den tredje strecksatsen avseende halon 1301 och den tredje strecksatsen avseende halon 2402 i bilaga VII till förordning nr 2037/2000, skulle domstolen behöva sådana tekniska kunskaper som den inte har. [13]

27. Jag anser att då kommissionen inte har frambringat några tekniska omständigheter ska domstolen inte ta ställning till kommissionens påstående, och detta så mycket mer som tekniska snarare än juridiska argument legat till grund för den berörda medlemsstatens försvar.

28. Av innehållet i de handlingar som ingetts till domstolen kan det följaktligen inte bedömas huruvida kommissionens talan är välgrundad.

29. Detta innebär att kommissionen i förevarande fall inte har uppfyllt sina skyldigheter i fråga om bevisning och således inte har kunnat styrka det fördragsbrott som Republiken Malta påstås ha gjort sig skyldig till.

30. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att kommissionens talan ska ogillas.

12 — Det kan härvid anses att det finns en viss relevans i Republiken Maltas argument att även om kommissionen genom empiriskt belagda uppgifter faktiskt kan visa att ”de flesta” lastfartyg uteslutande använder halon i de två ovannämnda fallen medför detta inte att det omtvistade uttrycket som förekommer i bilaga VII endast avser de ovannämnda situationerna.

13 — Jag tillägger härvid att även om den berörda domstolen har nödvändig teknisk kunskap, vilket inte kan uteslutas, kan den inte använda den för att avgöra ett mål, eftersom dess roll är att pröva mål genom att använda sina juridiska kunskaper och inte sina eventuella tekniska kunskaper på det område som föremålet för en tvist avser.

Förslag till avgörande

31. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen meddelar följande dom:

1) Talan ogillas.

2) Europeiska kommissionen ska ersätta rättegångskostnaderna.