URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

19. Mai 2001 *

In der Rechtssache C-376/09

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 226 EG, eingereicht am 22. September 2009,

Europäische Kommission, vertreten durch A. Alcover San Pedro und E. Depasquale als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Republik Malta, vertreten durch S. Camilleri und A. Buhagiar als Bevollmächtigte

Beklagte,

erlässt

* Verfahrenssprache: Englisch.

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J.N. Cunha Rodrigues der Richter A. Rosas, U. Lõhmus (Berichterstatter) und A. Ó Caoimh sowie der RichterinP. Lindh,

Generalanwalt: J. Mazák,
Kanzler: A. Calot Escobar,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 28. Oktober 2010

folgendes

Urteil

1 Mit der vorliegenden Klage beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften die Feststellung, 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 (ABl L 244 S. 1), in der durch die Entscheidung 2004/232/EG der Kommission vom 3. März 2004 (ABl. L 71 S. 28) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 2037/2000) verstoßen hat, dass sie den Einsatz von Brandschutzeinrichtungen und Feuerlöschern mit Halonen für unkritische Verwendungszwecke auf Schiffen nicht eingestellt und diese Halone nicht zurückgewonnen hat.

Rechtlicher Rahmen

Die Verordnung Nr. 2037/2000

2 Mit der Verordnung Nr. 2037/2000 sollen die internationalen Verpflichtungen aus dem am 22. März 1985 unterzeichneten Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht und dem am 16. September 1987 angenommenen Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen, die die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft mit der Entscheidung 88/540/EWG des Rates vom 14. Oktober 1988 (ABl. L 297 S. 8) genehmigt hat, umgesetzt werden.

3 Diese Verordnung gilt nach ihrem Art. 1 u. a. für die Verwendung von Halonen.

4 Nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. c sind „[v]orbehaltlich der Absätze 4 und 5 … das Inverkehrbringen und die Verwendung …[von Halonen] verboten".

5 Art. 4 Abs. 4 Ziff. v dieser Verordnung sieht vor:

„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 Art. 16 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2037/2000 bestimmt:

„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."

7 Nach Art. 20 Abs. 3 dieser Verordnung „[führen d]ie zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten … die Untersuchungen durch, die die Kommission aufgrund dieser Verordnung für erforderlich hält. Die Mitgliedstaaten führen außerdem Stichprobenkontrollen in Bezug auf die Einfuhr geregelter Stoffe durch und übermitteln der Kommission die Zeitpläne und Ergebnisse dieser Kontrollen".

8 In Anhang VII („Kritische Verwendungszwecke von Halonen“) dieser Verordnung heißt es:

„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, Polender Slowakei, Slowenien der Tschechischen Republik, Ungarn und Zypern:

…

— 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;

…“

9 Was die zeitliche Anwendbarkeit der Verordnung Nr. 2037/2000 betrifft, wurde in 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 (ABl. 2003 L 236 S. 33, im Folgenden: Beitrittsakte) keine Übergangsmaßnahme in Bezug auf die Republik Malta vorgesehen.

10 Art. 2 der Beitrittsakte lautet:

„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."

Das Vorverfahren

11 Mit Schreiben vom 11. November 2005 erinnerte die Kommission die maltesischen Behörden an die Notwendigkeit, den Einsatz von Brandschutzeinrichtungen und Feuerlöschern mit Halonen, die nicht für kritische Verwendungszwecke auf Schiffen bestimmt sind, einzustellen, und wies darauf hin, dass nach Anhang VII der Verordnung Nr. 2037/2000 die einzigen zugelassenen Verwendungszwecke dieser Stoffe auf bestehenden Frachtschiffen die Inertisierung von Öltanks und von Motoranlagen zum automatischen Ein- oder Abpumpen von Mehl in einen bzw. aus einem Schiffsladeraum seien. Sie forderte die maltesischen Behörden auch auf, ein Formular zur

kritischen Verwendung von Halonen auf Schiffen unter maltesischer Flagge auszufüllen und bis spätestens 31. Januar 2006 zurückzuschicken.

12 Da sie auf dieses Schreiben keine Antwort erhalten hatte, ging die Kommission davon aus, dass die maltesische Regierung die Verwendung von Halonen zu unkritischen Verwendungszwecken auf Schiffen unter maltesischer Flagge eingeräumt habe. Sie war der Ansicht, dass die Republik Malta gegen ihre Verpflichtungen aus den Art. 4 Abs. 4 Ziff. v, 16 und 20 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2037/2000 sowie gegen Art. 10 EG verstoßen habe, und forderte diesen Mitgliedstaat mit Schreiben vom 15. Dezember 2006 zur Äußerung auf.

13 In ihrer Antwort vom 14. Mai 2007 auf dieses Mahnschreiben wiesen die maltesischen Behörden darauf hin, dass 89 Schiffe unter maltesischer Flagge noch mit Brandschutzeinrichtungen und Feuerlöschern mit Halonen ausgestattet seien. Diese Behörden wandten sich jedoch gegen die ihrer Ansicht nach einschränkende Auslegung von Anhang VII der Verordnung Nr. 2037/2000 durch die Kommission und trugen vor, dass es sich um kritische Verwendungszwecke im Sinne dieses Anhangs gehandelt habe.

14 Da die Kommission diese Antwort nicht für überzeugend hiel, trichtete sie am 17. Oktober 2008 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an diesen Mitgliedstaat, in der sie ihnaufforderte, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um der Stellungnahme binnen zwei Monaten nach ihrem Eingang nachzukommen.

15 In ihrem Antwortschreiben vom 16. Juli 2009 gaben die maltesischen Behörden an, dass noch 41 Schiffe unter maltesischer Flagge Halone als Löschmittel verwendeten. Obwohl sie die von der Kommission befürwortete Auslegung des Begriffs der „kritischen Verwendungszwecke von Halonen“ in Anhang VII der Verordnung Nr. 2037/2000 ablehnte, erklärte die Republik Malta, dass sie alle Reeder deren, Schiffe

unter maltesischer Flagge mit Brandschutzeinrichtungen mit Halonen ausgestattet seien, verpflichten werde, diese Schiffe spätestens zum 30. Juni 2010 außer Dienst zu stellen.

16 Da der Kommission dieseAntwort unzureichend erschien, hat sie beschlossen, die vorliegende Klagezu erheben.

Zur Klage

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

17 Zur Stützung ihrer Klage macht die Kommission zunächst geltend, dass der Begriff der „kritischen Verwendungszwecke" von Halon in Anhang VII der Verordnung Nr. 2037/2000 einschränkend auszulegen sei, da diese Verwendungszwecke Ausnahmen von der in Art. 4 Abs. 4 Ziff. v dieser Verordnung festgelegten Verpflichtung darstellten, den Einsatz von Brandschutzeinrichtungen und Feuerlöschern mit Halonen einzustellen.

18 Nach dem Wortlaut des Anhangs VII dieser Verordnung, insbesondere der dritten Gedankenstriche, die jeweils die kritischen Verwendungszwecke von Halon 1301 und Halon 2402 beträfen, seien die einzigen zugelassenen kritischen Verwendungszwecke dieser Halonen in bestehenden Frachtschiffen „zur Inertisierung von besetzten Räumen, in denen brennbare Flüssigkeiten und/oder entzündliche Gase freigesetzt werden können". In der Praxis beträfen diese Vorschriften nur zwei bestimmte Fälle, nämlich die Inertisierung von Öltankschiffen und die Inertisierung von Motoranlagen zum automatischen Ein- oder Abpumpen von Mehl in einen bzw. aus einem Schiffsladeraum.

19 Weiter sei es wichtig, zwischen Inertisierungseinrichtungen und Löscheinrichtungen zu unterscheiden, wobei die in den meisten Frachtschiffen installierten Haloneinrichtungen zur zweiten Kategorie gehörten. Denn der Begriff „Inertisierung" bezeichne die „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".

20 In Bezug auf bestehende Frachtschiffe könne die Verwendung von Halon 1301 und Halon 2402 nur in einer Brandschutzeinrichtung als eine kritische Verwendung im Sinne von Anhang VII der Verordnung Nr. 2037/2000 eingestuft werden, 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 in einer feuer- und explosionsgefährlichen Atmosphäre bestimmt sei, um dies zu verhindern. Demnach widerspreche die von der Republik Malta befürwortete Auslegung des Begriffs der kritischen Verwendungszwecke dem Wortlaut dieses Anhangs.

21 Außerdem hätten die maltesischen Behörden selbst im Vorverfahren eingeräumt, dass die betreffenden Schiffe Halone als Feuerlöschmittel verwendeten. Jedenfalls habe die Republik Malta keine Informationen über den Zweck der Verwendung von Halonen in diesen Schiffen gegeben. Da Frachtschiffe in der Regel nicht zu Inertisierungszwecken mit Halonen ausgestattet würden, fielen diese Schiffe nicht unter die Ausnahmen für Frachtschiffe in Anhang VII der Verordnung Nr. 2037/2000.

22 Schließlich macht die Kommission zur Widerlegung des Vorbringens der Republik Malta zum Grundsatz des Vertrauensschutzes, der den betreffenden Reedern zugute kommen sollte, geltend, dass im vorliegenden Fall keineswegs gegen diesen Grundsatz verstoßen worden sei, da sie nicht nur keine Zusicherung im Sinne der von der Republik Malta vertretenen Ansicht abgegeben habe, sondern außerdem immer an ihrem Standpunkt zurAuslegung des Anhangs hinsichtlich der kritischen Verwendungszwecke von Halonen in Frachtschiffen festgehalten habe. Im Übrigen trägt die

Kommission in Bezug auf die finanzielle Belastung der Eigentümer und der Charterer der in Rede stehenden Frachtschiffe vor, dass der Einsatz von Anlagen mit Halonen auf diesen Frachtschiffen vor dem 1. Mai 2004 hätte eingestellt werden müssen und dass Schwierigkeiten beim Vollzug eines Rechtsakts der Union einen Mitgliedstaat nicht dazu berechtigten, sich einseitig von der Beachtung seiner Verpflichtungen loszusagen. In diesem Zusammenhang verweist sie auf das Urteil vom 7. Februar 1979, Kommission/Vereinigtes Königreich (128/78, Slg. 1979, 419).

23 Die Republik Malta wendet sich zunächst gegen die von der Kommission befürwortete Auslegung des Begriffs der „kritischen Verwendungszwecke von Halonen" im Sinne von Anhang VII der Verordnung Nr. 2037/2000. Diese Verwendung betreffe die Maschinenräume, die Verbrennungsmotoren, Öl-Heizkessel oder mit Heizöl betriebene Einheiten und Generatoren, Ladungspumpenräume und andere gleichartige Räume enthielten, auf vor dem 1. Oktober 1994 erbauten Schiffen. Im vorliegenden Fall falle die Verwendung von Halonen in solchen „Räumen" auf den betreffenden Schiffen unter den Begriff der „kritischen Verwendung" im Sinne dieses Anhangs.

24 Die Auslegung dieses Begriffs durch die Kommission widerspreche dem Wortlaut der betreffenden Bestimmungen dieses Anhangs, die ohne weitere Vorbehalte weit gefasst seien: „zur Inertisierung von besetzten Räumen, in denen brennbare Flüssigkeiten und/oder entzündliche Gase freigesetzt werden können, … in bestehenden Frachtschiffen".

25 Die RepublikMalta trägt weiter vor, dass der von der Kommission vorgenommene Unterschied zwischen „Löschung" und „Inertisierung" im Rahmen der Verordnung Nr. 2037/2000 unbegründet und künstlich sei. Der Löschvorgang sei im Wesentlichen im Inertisierungsvorgang mit enthalten, insbesondere, wenn derselbe Wirkstoff verwendet werde. Die Trennlinie zwischen dem Inertisierungsvorgang und dem Löschvorgang seien nämlich oft zweifelhaft, da die Verwendung von Halon 1301 und Halon 2402 gegen Entflammungen in einer bestimmten Zone automatisch die Inertisierung

der angrenzenden Zonen vor neuen Bränden und/oder möglichen Explosionen bewirke. Demnach sei die Inertisierung die normale Folge des Löschungsvorgangs, wenn solche Halone verwendet würden. Halon 1301 und Halon 2402 seien im Bereich des Brandschutzes für ihre Wirksamkeit im Bereich des Löschens wie der Inertisierung bekannt, und eben diese Vielseitigkeit mache sie als Brandschutzmittel so attraktiv und vergleichsweise unersetzlich.

26 Schließlich trägt die Republik Malta vor, dass Anhang VII der Verordnung Nr. 2037/2000 bei den Reedern ein begründetes Vertrauen geweckt habe, das durch die subjektive Auslegung dieser Bestimmung durch die Kommission beeinträchtigt werden könne, insbesondere weil diese Auslegung den Anwendungsbereich dieser Bestimmung einschränke und ihrem Wortlaut und ihrem Geist zuwiderlaufe. Im Übrigen verstoße diese Auslegung auch gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit.

27 Jedenfalls verringere sich die Zahl der Schiffe unter maltesischer Flagge, die noch mit Brandschutzeinrichtungen mit Halonen ausgestattet seien. Die meisten Schiffe näherten sich dem Ende ihre Lebensdauer, da einige Einhüllen-Öltankschiffe seien, deren Einsatz nach den maßgeblichen Vorschriften des am 2. November 1973 in London unterzeichneten Internationalen Übereinkommens zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe, ergänzt durch das Protokoll vom 17. Februar 1978, und nach der Verordnung (EG) Nr. 417/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Februar 2002 zur beschleunigten Einführung von Doppelhüllen oder gleichwertigen Konstruktionsanforderungen für Einhüllen-Öltankschiffe und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2978/94 des Rates (ABl. L 64 S. 1) spätestens am Ende des Jahres 2010 eingestellt werden müsse. Es würde demnach eine übermäßig hohe und unverhältnismäßige Belastung verursachen, verlangte man von den Reedern dieser Schiffe, den Einsatz dieser Einrichtungen einzustellen.

Würdigung durch den Gerichtshof

28 Vorab ist festzustellen, dass nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 2037/2000 das Inverkehrbringen und die Verwendung von Halonen vorbehaltlich der Abs. 4 und 5 verboten sind.

29 Art. 4 Abs. 4 Ziff. v dieser Verordnung verpflichtet mit Ausnahme der in Anhang VII der Verordnung Nr. 2037/2000 aufgeführten Verwendungszwecke dazu, den Einsatz von Brandschutzeinrichtungen und Feuerlöschern mit Halonen bis zum 31. Dezember 2003 einzustellen. Mangels einer gegenteiligen Bestimmung in der Beitrittsakte galt diese Verpflichtung nach Art. 2 der Beitrittsakte der Republik Malta gegenüber ab dem Tag ihres Beitritts zur Europäischen Union am 1. Mai 2004.

30 Aus der Zusammenschau dieser Bestimmungen ergibt sich, dass ab diesem Zeitpunkt die Verwendung solcher Einrichtungen und Feuerlöscher für Schiffe unter maltesischer Flagge nur zulässig ist, wenn sie als „kritischer Verwendungszweck" im Sinne dieses Anhangs angesehen werden kann.

31 Die Republik Malta bestreitet nicht, dass einige Schiffe unter maltesischer Flagge über Löschanlagen verfügen, die Halon verwenden. Ihrer Ansicht nach fällt diese Verwendung jedoch unter den Begriff der „kritischen Verwendungszwecke", und sie wendet sich gegen die einschränkende Auslegung dieses Begriffs durch die Kommission.

32 Nach ständiger Rechtsprechung ist es im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens 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 (vgl. u. a. Urteile vom 12. Mai 2005, Kommission/Belgien, C-287/03, Slg. 2005, I-3761, Randnr. 27, und vom 10. Juni 2010, Kommission/Portugal, C-37/09, Randnr. 28).

33 Es ist aber festzustellen, dass die von der Kommission vorgenommene Auslegung der dritten Gedankenstriche über die kritischen Verwendungszwecke von Halon 1301 und Halon 2402 in Anhang VII der Verordnung Nr. 2037/2000 auf zwei Behauptungen beruht. Zum einen seien die Haloneinrichtungen, mit denen die meisten Frachtschiffe ausgestattet seien, Löscheinrichtungen und keine Inertisierungseinrichtungen. Zum anderen gebe es nur zwei bestimmte Verwendungszwecke von Haloneinrichtungen für Inertisierungszwecke, die unter diese Vorschriften fielen, nämlich die in Öltankschiffen und in Motoranlagen zum automatischen Ein- oder Abpumpen von Mehl in einen bzw. aus einem Schiffsladeraum.

34 Diese Auslegung geht aber weder aus den Bestimmungen dieses Anhangs noch aus einer anderen Bestimmung der Verordnung Nr. 2037/2000 hervor. Außerdem gibt es in den Erwägungsgründen dieser Verordnung keinen Hinweis auf die beiden von der Kommission genannten Fälle.

35 Hingegen sind die dritten Gedankenstriche über die kritischen Verwendungszwecke von Halon 1301 und Halon 2402 in Anhang VII der Verordnung Nr. 2037/2000 weit gefasst, da sie auf die Verwendung „im militärischen Bereich, imErdöl- und Erdgassektor und in der Petrochemie sowie in bestehenden Frachtschiffen“ verweisen.

36 Im Übrigen weisen die Formulierung „zur Inertisierung von besetzten Räumen“ in diesen Bestimmungen darauf hin, dass die fragliche Verwendung dieser Halone in von Personen besetzten Räumen vorgesehen ist, was andere als die von der Kommission bezeichneten Arten oder Teile von Schiffen umfassen kann.

37 Auch wenn man daher, wie die Kommission vorträgt, annimmt, dass die Verwendung von Halonen auf Schiffen in der Praxis auf die beiden von ihr genannten Fälle beschränkt ist, lässt nichts in der Verordnung Nr. 2037/2000 den Schluss zu, dass der Unionsgesetzgeber die Verwendung von Halonen auf Schiffen auf diese beiden Fälle beschränken wollte.

38 Unter diesen Umständen hat die Kommission die der Republik Malta zur Last gelegte Vertragsverletzung nicht dargetan.

39 Infolgedessen ist die Klage der Kommission abzuweisen.

Kosten

40 Nach Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag der Republik Malta die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Europäische Kommission trägt die Kosten.

Unterschriften