DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

19. maj 2011 *

I sag C-376/09,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 22. september 2009,

Europa-Kommissionen ved A. Alcover San Pedro og E. Depasquale, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Republikken Malta ved S. Camilleri og A. Buhagiar, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

* Processprog: engelsk.

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J. N. Cunha Rodrigues, og dommerne A. Rosas, U. Lõhmus (refererende dommer), A. Ó Caoimh og P. Lindh,

generaladvokat: J. Mazák
justitssekretær: A. Calot Escobar,

efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 28. oktober 2010,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen 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 (EFT L 244, s. 1), som ændret ved Kommissionens beslutning 2004/232/EF af 3. marts 2004 (EUT L 71, s. 28, herefter »forordning nr. 2037/2000«), 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 skibe, og ved heller ikke at genvinde disse haloner.

Retsforskrifter

Forordning nr. 2037/2000

2 Forordning nr. 2037/2000 har til formål at udmønte de internationale forpligtelser i henhold til Wienerkonventionen om beskyttelse af ozonlaget, som blev undertegnet den 22. marts 1985, og i henhold til Montrealprotokollen om stoffer, der nedbryder ozonlaget, som blev vedtaget den 16. september 1987, som Det Europæiske Økonomiske Fællesskab godkendte ved Rådets beslutning 88/540/EØF af 14. oktober 1988 (EFT L 297, s. 8).

3 Denne forordning gælder ifølge dens artikel 1 bl.a. for anvendelse af haloner.

4 Samme forordnings artikel 4, stk. 1, litra c), bestemmer, at »[m]edmindre andet følger af stk. 4 og 5, er det forbudt at markedsføre og anvende […] haloner […]«

5 Nævnte forordnings artikel 4, stk. 4, litra v), fastsætter:

»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 Artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 2037/2000 har følgende ordlyd:

»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.«

7 Denne forordnings artikel 20, stk. 3, bestemmer, at »[m]edlemsstaternes kompetente myndigheder foretager de undersøgelser, som Kommissionen anser for nødvendige i forbindelse med denne forordning. Medlemsstaterne foretager endvidere stikprøveundersøgelser i forbindelse med import af kontrollerede stoffer og underretter Kommissionen om tidsplanen for og resultatet af disse undersøgelser.«

8 Nævnte forordnings bilag VII om kritiske anvendelser af haloner har følgende ordlyd:

»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 i Cypern, Estland, Letland, Litauen, Malta, Polen, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn:

[…]

— 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

[…]«

9 For så vidt angår den tidsmæssige anvendelse af forordning nr. 2037/2000 er der ikke fastsat nogen overgangsforanstaltning for Republikken Malta 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 (EUT 2003 L 236, s. 33, herefter »tiltrædelsesakten«).

10 Tiltrædelsesaktens artikel 2 har følgende ordlyd:

»Fra 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.«

Den administrative procedure

11 Ved skrivelse af 11. november 2005 mindede Kommissionen de maltesiske myndigheder om nødvendigheden af at tage brandslukningssystemer og brandslukkere, der indeholder haloner, og som ikke er til kritiske anvendelser, ud af brug og påpegede, at anvendelse af disse stoffer i henhold til bilag VII til forordning nr. 2037/2000 alene var tilladt om bord på eksisterende fragtskibe til eksplosionsbeskyttelse enten af olietanke eller af maskinanlæg, der anvendes ved automatisk pumpning af mel i forbindelse med lastning eller losning af lastrummet på et skib. Den opfordrede ligeledes de

nævnte myndigheder til senest den 31. januar 2006 at udfylde og returnere en formular om kritisk anvendelse af haloner om bord på skibe under maltesisk flag.

12 Da Kommissionen ikke havde modtaget noget svar på denne skrivelse, udledte den heraf, at den maltesiske regering tillod anvendelse, som ikke var kritisk, af haloner om bord på skibe under maltesisk flag. Idet den således skønnede, at Republikken Malta havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til bestemmelsen i nævnte forordnings artikel 4, stk. 4, litra v), sammenholdt med artikel 16 og artikel 20, stk. 3, såvel som med artikel 10 EF, opfordrede Kommissionen ved skrivelse af 15. december 2006 medlemsstaten til at fremkomme med sine bemærkninger.

13 De maltesiske myndigheder anførte i deres svar af 14. maj 2007 på denne åbningsskrivelse, at 89 skibe under maltesisk flag stadig var udstyret med brandslukningssystemer og brandslukkere, der indeholder haloner. Myndighederne bestred imidlertid Kommissionens fortolkning af bilag VII til forordning nr. 2037/2000, som de betegnede som indskrænkende, og hævdede samtidig, at der var tale om »kritiske anvendelser« i dette bilags forstand.

14 Da Kommissionen ikke var enig i denne besvarelse, fremsatte den en begrundet udtalelse den 17. oktober 2008 stilet til nævnte medlemsstat, hvori den opfordrede den til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme udtalelsen, inden for en frist på to måneder fra modtagelsen heraf.

15 De maltesiske myndigheder svarede ved skrivelse af 16. juli 2009, hvori de anførte, at 41 skibe under maltesisk flag stadig anvendte haloner som brandslukningsmiddel. Samtidig med at Republikken Malta bestred den af Kommissionen anlagte fortolkning af begrebet »kritiske anvendelser af haloner« i bilag VII til forordning nr. 2037/2000, erklærede den, at den pålagde alle redere, hvis skibe under maltesisk flag var udstyret

med brandslukningssystemer, der indeholder haloner, at tage disse skibe ud af brug senest den 30. juni 2010.

16 Da Kommissionen ikke fandt dette svar tilfredsstillende, besluttede den at anlægge denne sag.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

17 Kommissionen har til støtte for søgsmålet først og fremmest gjort gældende, at begrebet »kritiske anvendelser« af haloner, som er indeholdt i bilag VII til forordning nr. 2037/2000, skal fortolkes indskrænkende, for så vidt som disse anvendelser udgør undtagelser fra pligten fastsat i denne forordnings artikel 4, stk. 4, litra v), til at tage brandslukningssystemer og brandslukkere, der indeholder haloner, ud af brug.

18 Den har anført, at ifølge ordlyden af det nævnte bilag VII, navnlig de tredje led om kritiske anvendelser af henholdsvis halon 1301 og halon 2402, er kritiske anvendelser af disse haloner kun tilladt om bord på eksisterende fragtskibe »til eksplosionsbeskyttelse i bemandede rum, hvor udsivning af brandfarlig væske og/eller gas kan ske«. Disse bestemmelser sigter i praksis kun til to særlige tilfælde, nemlig eksplosionsbeskyttelse enten af olietankskibe eller af maskinanlæg, der anvendes ved automatisk pumpning af mel i forbindelse med lastning eller losning af lastrummet på et skib.

19 Dernæst har Kommissionen anført, at det er vigtigt at skelne mellem eksplosionsbeskyttelsessystemer og brandslukningssystemer, idet der på størsteparten af fragtskibene er installeret systemer, der indeholder haloner, af sidstnævnte type. Begrebet »eksplosionsbeskyttelse« 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«.

20 For så vidt angår eksisterende fragtskibe er det således kun anvendelsen af halonerne 1301 og 2402 i 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 brandfarlig eller eksplosiv atmosfære, med henblik på at forhindre brand eller eksplosion, der kan anses for at være kritisk i den forstand, hvori udtrykket anvendes i bilag VII til forordning nr. 2037/2000. Følgelig er den af Republikken Malta anlagte fortolkning af begrebet kritiske anvendelser i strid med det nævnte bilags ordlyd.

21 Kommissionen har tilføjet, at de maltesiske myndigheder under den administrative procedure har erkendt, at de omhandlede skibe anvender haloner til slukning af brande. Under alle omstændigheder har Republikken Malta ikke fremlagt nogen oplysninger om formålet med anvendelsen af haloner på de nævnte skibe. Eftersom fragtskibe normalt ikke udstyres med haloner med henblik på eksplosionsbeskyttelse, er disse fragtskibe følgelig ikke omfattet af undtagelserne om fragtskibe i bilag VII til forordning nr. 2037/2000.

22 Med henblik på at tilbagevise Republikken Maltas argument om princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og om, at ejerne af de omhandlede skibe bør være omfattet heraf, har Kommissionen gjort gældende, at der ikke foreligger nogen tilsidesættelse af dette princip i denne sag, thi ikke alene har denne institution aldrig har afgivet noget tilsagn i retning af den af Republikken Malta forfægtede opfattelse, men den har desuden jævnligt fastholdt sin opfattelse af, hvilken fortolkning der skal anlægges af det nævnte bilag for så vidt angår de kritiske anvendelser af haloner på

fragtskibe. Med hensyn til den økonomiske byrde, som påhviler ejerne og befragterne af de omhandlede fragtskibe, har Kommissionen desuden gjort gældende, at installationer indeholdende haloner på disse fragtskibe skulle have været taget ud af brug før den 1. maj 2004, og at praktiske vanskeligheder, der viser sig på stadiet for gennemførelsen af en EU-retsakt, ikke kan berettige, at en medlemsstat ensidigt undlader at overholde sine forpligtelser. Den henviser herved til dom af 7. februar 1979, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (sag 128/78, Sml. s. 419).

23 Republikken Malta har først og fremmest bestridt den af Kommissionen anlagte fortolkning af begrebet »kritiske anvendelser af haloner« i den forstand, hvori det anvendes i bilag VII til forordning nr. 2037/2000. Den har anført, at denne anvendelse vedrører maskinrum, 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. I det foreliggende tilfælde er anvendelsen af haloner i sådanne »rum« om bord på de omhandlede skibe omfattet af begrebet »kritiske anvendelser« i dette bilags forstand.

24 Ifølge denne medlemsstat har Kommissionen anlagt en fortolkning af det nævnte begreb, som er i strid med den nøjagtige ordlyd af det nævnte bilags berørte bestemmelser, som er formuleret bredt, idet den kun sigter til »eksplosionsbeskyttelse i bemandede rum, hvor udsivning af brandfarlig væske og/eller gas kan ske, […] i eksisterende fragtskibe« uden forbehold i øvrigt.

25 Dernæst har Republikken Malta gjort gældende, at den af Kommissionen foretagne sondring mellem ordene »slukning af brand« og »eksplosionsbeskyttelse« inden for rammerne af forordning nr. 2037/2000 er ugrundet og kunstig. Brandslukningsprocessen er grundlæggende indbefattet i eksplosionsbeskyttelsesprocessen, især når det samme middel anvendes. Det vil nemlig ofte være tvivlsomt, hvor grænsen mellem eksplosionsbeskyttelsesprocessen og slukningsprocessen går, for så vidt som anvendelsen af halonerne 1301 og 2402 til at bekæmpe kraftig eksplosion i et bestemt

område automatisk virker som beskyttelse af tilstødende områder mod nye antændelser og/eller potentielle eksplosioner. Som følge heraf er eksplosionsbeskyttelsen det normale resultat af brandslukningen, når sådanne haloner anvendes. Ifølge Republikken Malta er halonerne 1301 og 2402 kendt i brandslukningssektoren for at være virkningsfulde til såvel brandslukning som eksplosionsbeskyttelse, og det er netop denne polyvalente karakter, der gør dem så eftertragtede og forholdsvis uundværlige som brandslukningsmidler.

26 Endelig har Republikken Malta gjort gældende, at bilag VII til forordning nr. 2037/2000 har skabt en berettiget forventning hos skibsejerne, som kan påvirkes af den subjektive fortolkning, som Kommissionen har anlagt af denne bestemmelse, navnlig som følge af, at denne fortolkning indskrænker den nævnte bestemmelses anvendelsesområde og strider mod såvel dens ordlyd som mod dens ånd. Desuden strider den nævnte fortolkning ligeledes mod retssikkerhedsprincippet.

27 Denne medlemsstat har under alle omstændigheder hævdet, at antallet af skibe under maltesisk flag, som stadig er udstyret med brandslukningssystemer, der indeholder haloner, er faldende. Størsteparten af disse skibe er snart udtjente, eftersom visse af dem er olietankskibe med enkeltskrog, som skal tages ud af brug senest i 2010 i henhold til de relevante bestemmelser i den internationale konvention om forebyggelse af forurening fra skibe, som blev undertegnet i London den 2. november 1973 og suppleret af protokollen fra 17. februar 1978, samt til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 417/2002 af 18. februar 2002 om fremskyndet indfasning af krav om dobbeltskrogs- eller tilsvarende design for olietankskibe med enkeltskrog og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2978/94 (EFT L 64, s. 1). At forlange af ejerne af disse skibe, at de tager de nævnte systemer ud af brug, vil følgelig være at pålægge dem en tung og uforholdsmæssig byrde.

Domstolens bemærkninger

28 Indledningsvis bemærkes, at i henhold til artikel 4, stk. 1, litra c), i forordning nr. 2037/2000 er det forbudt at markedsføre og anvende haloner, medmindre andet følger af denne artikels stk. 4 og 5.

29 Nævnte artikels stk. 4, litra v), fastsætter pligten til at tage brandslukningssystemer og brandslukkere, der indeholder haloner, ud af brug inden den 31. december 2003 med undtagelse af de anvendelser, der er opregnet i bilag VII til forordning nr. 2037/2000. Da der ikke findes modstående bestemmelser i tiltrædelsesakten, fik denne forpligtelse i kraft af aktens artikel 2 virkning for Republikken Malta fra dens tiltrædelse af Den Europæiske Union den 1. maj 2004.

30 Det følger af en kombineret læsning af disse bestemmelser, at anvendelsen af sådanne systemer og brandslukkere efter sidstnævnte dato kun er tilladt for skibe under maltesisk flag, såfremt den kan anses for at være en »kritisk anvendelse« i nævnte bilags forstand.

31 Denne medlemsstat har ikke bestridt, at visse skibe under maltesisk flag er udstyret med brandslukningssystemer, der indeholder haloner. Den har imidlertid gjort gældende, at disse anvendelser henhører under det nævnte begreb »kritisk anvendelse«, idet den har bestridt den af Kommissionen anlagte fortolkning heraf.

32 I denne forbindelse skal det fremhæves, at det i overensstemmelse med fast retspraksis under en traktatbrudssag påhviler Kommissionen at godtgøre, at det påståede traktatbrud foreligger, og at fremføre de omstændigheder, som er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, og Kommissionen kan

ikke påberåbe sig nogen formodning herfor (jf. bl.a. dom af 12.5.2005, sag C-287/03, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 3761, præmis 27, og af 10.6.2010, sag C-37/09, Kommissionen mod Portugal, præmis 28).

33 Det må imidlertid fastslås, at den af Kommissionen anlagte fortolkning af de tredje led vedrørende kritisk anvendelse af henholdsvis halon 1301 og halon 2402 i bilag VII til forordning nr. 2037/2000 hviler på to forudsætninger. For det første, at de systemer indeholdende halon, der er installeret på størsteparten af fragtskibene, er brandslukningssystemer og ikke eksplosionsbeskyttelsessystemer. For det andet, at anvendelse af systemer indeholdende halon til brug for eksplosionsbeskyttelse kun henhører under de nævnte bestemmelser i to særlige tilfælde, nemlig enten eksplosionsbeskyttelse af olietankskibe eller af maskinanlæg, der anvendes ved automatisk pumpning af mel i forbindelse med lastning eller losning af lastrummet på et skib.

34 Denne fortolkning følger imidlertid hverken af bestemmelserne i det nævnte bilag eller af nogen anden bestemmelse i forordning nr. 2037/2000. Desuden er der ikke nogen henvisning til de to af Kommissionen nævnte tilfælde i betragtningerne til denne forordning.

35 Derimod er de tredje led vedrørende anvendelsen af henholdsvis halon 1301 og 2402 i bilag VII til forordning nr. 2037/2000 formuleret bredt, idet de omfatter anvendelsen heraf »inden for militæret, i olie- og gassektoren og i den petrokemiske sektor samt i eksisterende fragtskibe«.

36 At de nævnte bestemmelser indeholder ordene »eksplosionsbeskyttelse i bemandede rum«, indikerer desuden, at den omhandlede anvendelse af disse haloner forudsættes at finde sted i bemandede rum, hvilket kan indbefatte andre skibe eller skibsrum end de af Kommissionen nævnte.

37 Selv hvis det antages, som Kommissionen har anført, at anvendelsen af halon på skibene i praksis er afgrænset til de to tilfælde, som den har fremført, er der følgelig intet belæg i ordlyden af forordning nr. 2037/2000 for at fastslå, at det har været EU-lovgivers hensigt at begrænse anvendelsen af halon på skibene til de to tænkte tilfælde.

38 På denne baggrund findes Kommissionen ikke at have bevist Republikken Maltas påstående traktatbrud.

39 Herefter bør Republikken Malta frifindes.

Sagens omkostninger

40 I henhold til procesreglements artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Republikken Malta har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

1) Republikken Malta frifindes.

2) Europa-Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Underskrifter