ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

19 mei 2011 *

In zaak C-376/09,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 22 september 2009,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Alcover San Pedro en E. Depasquale als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Republiek Malta, vertegenwoordigd door S. Camilleri en A. Buhagiar als gemachtigden,

verweerster,

* Procestaal: Engels.

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: J. N. Cunha Rodrigues, kamerpresident, A. Rosas, U. Lõhmus (rapporteur), A. Ó Caoimh en P. Lindh, rechters,

advocaat-generaal: J. Mazák,
griffier: A. Calot Escobar,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 oktober 2010,

het navolgende

Arrest

1 Met haar beroep verzoekt de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof vast te stellen dat de Republiek Malta, door halonen bevattende 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 (PB L 244, blz. 1), zoals gewijzigd bij beschikking 2004/232/EG van de Commissie van 3 maart 2004 (PB L 71, blz. 28; hierna: „verordening nr. 2037/2000").

Toepasselijke bepalingen

Verordening nr. 2037/2000

2 Verordening nr. 2037/2000 beoogt de uitvoering van de internationale verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Wenen ter bescherming van de ozonlaag, ondertekend op 22 maart 1985, en het Protocol van Montreal betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken, goedgekeurd op 16 september 1987, die de Europese Economische Gemeenschap heeft goedgekeurd bij beschikking 88/540/EEG van de Raad van 14 oktober 1988 (PB L 297, blz. 8).

3 Overeenkomstig artikel 1 is die verordening onder meer van toepassing op het gebruik van halonen.

4 Artikel 4, lid 1, sub c, van diezelfde verordening bepaalt dat „[o]nverminderd de leden 4 en 5 [...] het op de markt brengen en het gebruik van [halonen] verboden" is.

5 Artikel 4, lid 4, sub v, van genoemde verordening bepaalt:

„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 Artikel 16, lid 1, van verordening nr. 2037/2000 luidt:

„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."

7 Artikel 20, lid 3, van die verordening bepaalt dat „[d]e bevoegde instanties van de lidstaten [...] het onderzoek [instellen] dat de Commissie op grond van deze verordening nodig acht. De lidstaten voeren tevens steekproefcontroles uit met betrekking tot de invoer van gereguleerde stoffen en stellen de Commissie in kennis van het programma en de bevindingen van deze controles."

8 Bijlage VII bij genoemde verordening, betreffende kritische toepassingen van halonen, 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-, de gas- en de petrochemische sector en op bestaande vrachtschepen,

[...]

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

[...]

— 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,

[...]"

9 Wat de toepassing in de tijd van verordening nr. 2037/2000 betreft, is ten aanzien van de Republiek Malta geen enkele overgangsmaatregel opgenomen in 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 (PB 2003, L 236, blz. 33; hierna: „Toetredingsakte").

10 Artikel 2 van de Toetredingsakte 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."

Precontentieuze procedure

11 Bij brief van 11 november 2005 heeft de Commissie de Maltese autoriteiten herinnerd aan de noodzaak halonen bevattende brandbeveiligingssystemen en blustoestellen die niet bestemd zijn voor kritische toepassingen buiten gebruik te stellen, en erop gewezen dat krachtens bijlage VII bij verordening nr. 2037/2000 de enige toegestane toepassingen van deze stoffen op bestaande vrachtschepen het inert maken hetzij van olietanks hetzij van machines voor het automatisch pompen van meel in en uit een scheepsruim waren. Zij heeft die autoriteiten ook verzocht, een formulier in te vullen

inzake de kritische toepassing van halonen op schepen onder Maltese vlag en uiterlijk op 31 januari 2006 terug te sturen.

12 Uit het feit dat zij op deze brief geen antwoord had ontvangen, heeft de Commissie afgeleid dat de Maltese regering de niet-kritische toepassing van halonen op schepen onder Maltese vlag erkende. Aangezien de Commissie dus van mening was dat de Republiek Malta de verplichtingen niet was nagekomen die op haar rusten krachtens de gecombineerde bepalingen van de artikelen 4, lid 4, sub v, 16 en 20, lid 3, van genoemde verordening en artikel 10 EG, heeft zij bij brief van 15 december 2006 deze lidstaat aangemaand zijn opmerkingen in te dienen.

13 In hun antwoord op deze aanmaningsbrief, gedateerd 14 mei 2007, hebben de Maltese autoriteiten erop gewezen dat 89 schepen onder Maltese vlag nog met halonen bevattende brandbeveiligingssystemen en blustoestellen waren uitgerust. Onder betwisting van de door de Commissie voorgestane uitlegging van het begrip „kritische toepassingen van halonen", als bedoeld in bijlage VII bij verordening nr. 2037/2000, die zij als restrictief hebben aangemerkt, hebben die autoriteiten echter betoogd dat het ging om „kritische toepassingen" in de zin van deze bijlage.

14 Daar dit antwoord haar niet overtuigde, heeft de Commissie deze lidstaat op 17 oktober 2008 een met redenen omkleed advies gezonden met het verzoek om binnen twee maanden na ontvangst ervan de maatregelen te treffen die nodig zijn om aan dat advies te voldoen.

15 De Maltese autoriteiten hebben bij brief van 16 juli 2009 geantwoord dat 41 schepen onder Maltese vlag nog steeds halonen als blusstof gebruikten. Onder betwisting van de door de Commissie voorgestane uitlegging van het begrip „kritische toepassingen van halonen", als bedoeld in bijlage VII bij verordening nr. 2037/2000, heeft de Republiek Malta verklaard dat zij alle reders wier schepen onder Maltese vlag met halonen

bevattende brandbeveiligingssystemen waren uitgerust, gelastte deze schepen uiterlijk op 30 juni 2010 buiten gebruik te stellen.

16 Daar de Commissie met dit antwoord geen genoegen kon nemen, heeft zij besloten het onderhavige beroep in te stellen.

Het beroep

Argumenten van partijen

17 Tot staving van haar beroep voert de Commissie om te beginnen aan dat het begrip „kritische toepassingen" van halonen, als bedoeld in bijlage VII bij verordening nr. 2037/2000, restrictief moet worden uitgelegd en dat die toepassingen uitzonderingen vormen op de in artikel 4, lid 4, sub v, van deze verordening neergelegde verplichting om halonen bevattende brandbeveiligingssystemen en blustoestellen buiten gebruik te stellen.

18 Zij wijst erop dat overeenkomstig de bewoordingen van die bijlage VII, inzonderheid de derde streepjes, betreffende de kritische toepassingen van respectievelijk halon 1301 en halon 2402, de enige toegestane kritische toepassingen van deze halonen op bestaande vrachtschepen die zijn „voor het inert maken van bemande ruimten waarin brandbare vloeistoffen en/of gassen kunnen vrijkomen". In de praktijk zouden die bepalingen slechts doelen op twee bijzondere gevallen, namelijk het inert maken hetzij van olietankers, hetzij van machines voor het automatisch pompen van meel in en uit een scheepsruim.

19 De Commissie is vervolgens van mening dat onderscheid moet worden gemaakt tussen systemen voor het inert maken en blussystemen, en dat de in de meeste vrachtschepen geïnstalleerde halonen bevattende systemen tot deze tweede categorie behoren. De woorden „inert maken" zouden immers overeenkomen met „het geanticipeerd vrijkomen van halonen 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".

20 Zo zou, wat bestaande vrachtschepen betreft, enkel als kritiek in de zin van bijlage VII bij verordening nr. 2037/2000 kunnen worden beschouwd de toepassing van de halonen 1301 en 2402 in een brandbeveiligingssysteem dat is ontworpen voor het inert maken van bemande ruimten waarin brandbare vloeistoffen en/of gassen kunnen vrijkomen, dat wil zeggen de toepassing ervan in een systeem dat is ontworpen om vóór het begin van de brand of de ontploffing in een ontvlambare of ontplofbare atmosfeer halonen te laten vrijkomen teneinde deze brand of ontploffing te voorkomen. Bijgevolg zou de door de Republiek Malta voorgestane uitlegging van dat begrip in strijd zijn met de bewoordingen van die bijlage.

21 De Commissie voegt daaraan toe dat de Maltese autoriteiten tijdens de precontentieuze procedure zelf zouden hebben erkend dat de betrokken schepen halonen gebruiken voor het blussen van branden. In ieder geval zou de Republiek Malta haar geen enkele inlichting hebben verstrekt over het doel van het gebruik van halonen op die schepen. Aangezien vrachtschepen in de regel niet voor inertmakingsdoeleinden met halonen worden uitgerust, zouden die schepen niet worden gedekt door de uitzonderingen voor vrachtschepen in bijlage VII bij verordening nr. 2037/2000.

22 Ter weerlegging van het argument van de Republiek Malta betreffende het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen waarop de eigenaars van de betrokken schepen zich zouden moeten kunnen beroepen, voert de Commissie ten slotte aan dat dit beginsel in casu geenszins is geschonden, aangezien deze instelling niet alleen geen enkele toezegging in de zin van de door de Republiek Malta verdedigde stelling heeft gedaan, maar bovendien haar standpunt omtrent de aan die bijlage te geven uitlegging wat de kritische toepassingen van halonen op vrachtschepen betreft, consistent heeft gehandhaafd. Met betrekking tot de financiële last die op de

eigenaars en bevrachters van de betrokken vrachtschepen rust, voert de Commissie daarenboven aan dat het buiten gebruik stellen van halonen bevattende installaties op die vrachtschepen vóór 1 mei 2004 had moeten plaatsvinden en dat de bij de uitvoering van een besluit van de Unie aan de dag getreden moeilijkheden een lidstaat niet het recht geven zich eenzijdig van de nakoming van zijn verplichtingen ontslagen te achten. In dit verband verwijst zij naar het arrest van 7 februari 1979, Commissie/Verenigd Koninkrijk (128/78, Jurispr. blz. 419).

23 De Republiek Malta betwist om te beginnen de door de Commissie voorgestane uitlegging van het begrip „kritische toepassingen van halonen" in de zin van bijlage VII bij verordening nr. 2037/2000. Zij betoogt dat deze toepassing betrekking heeft op machinekamers met verbrandingsmotoren, ketels voor stookolie, oliegestookte eenheden of generatoren, kamers van ladingspompen en andere soortgelijke compartimenten op vóór 1 oktober 1994 gebouwde schepen. In het onderhavige geval zou de toepassing van halonen in dergelijke „ruimten" aan boord van de betrokken schepen onder het begrip „kritische toepassingen" in de zin van die bijlage vallen.

24 Volgens die lidstaat geeft de Commissie aan dit begrip een uitlegging die ingaat tegen de exacte bewoordingen van de betrokken bepalingen van genoemde richtlijn, die in ruime termen zouden zijn geformuleerd als „het inert maken van bemande ruimten waarin brandbare vloeistoffen en/of gassen kunnen vrijkomen [...] op bestaande vrachtschepen", zonder ander voorbehoud.

25 Vervolgens betoogt de Republiek Malta dat het door de Commissie gemaakte onderscheid tussen „blussen" en „inert maken" in het kader van verordening nr. 2037/2000 ongegrond en kunstmatig is. Het blussen zou een wezenlijk deel van het inert maken zijn, met name wanneer hetzelfde middel wordt gebruikt. De grenslijn tussen het inertmakings- en het blusproces zou vaak onduidelijk zijn, aangezien het gebruik van de halonen 1301 en 2402 ter voorkoming van ontploffingen in een bepaalde zone,

automatisch tot gevolg heeft dat de aangrenzende zones inert worden gemaakt tegen nieuwe branden en/of mogelijke ontploffingen. Het inert maken zou dus het normale gevolg zijn van het blussen, wanneer dergelijke halonen worden gebruikt. Volgens de Republiek Malta zijn de halonen 1301 en 2402 in de sector brandbescherming bekend om hun doeltreffendheid, zowel wat het blussen als wat het inert maken betreft, en is het juist dit polyvalente karakter dat ze zo aantrekkelijk en vrij onvervangbaar maakt als brandbeveiligingsmiddel.

26 Ten slotte betoogt de Republiek Malta dat bijlage VII bij verordening nr. 2037/2000 bij de eigenaars van schepen een gewettigd vertrouwen heeft gewekt, dat kan worden aangetast door de subjectieve uitlegging die de Commissie aan die bepaling geeft, met name door het feit dat deze uitlegging de werkingssfeer van genoemde bepaling beperkt en in strijd is met de bewoordingen en de geest ervan. Bovendien zou bedoelde uitlegging ook in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel.

27 In ieder geval stelt deze lidstaat dat het aantal schepen onder Maltese vlag dat nog met halonen bevattende brandbeveiligingssystemen is uitgerust, afneemt. De meeste van deze schepen zijn aan het einde van hun levensduur, aangezien het voor een deel gaat om enkelwandige olietankschepen die uiterlijk eind 2010 buiten gebruik moeten worden gesteld, overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen, ondertekend te Londen op 2 november 1973, zoals aangevuld door het protocol van 17 februari 1978, en van verordening (EG) nr. 417/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 18 februari 2002 betreffende het versneld invoeren van de vereisten inzake een dubbelwandige uitvoering of een gelijkwaardig ontwerp voor enkelwandige olietankschepen en tot intrekking van verordening (EG) nr. 2978/94 van de Raad (PB L 64, blz. 1). Indien men van de eigenaars van deze schepen zou verlangen dat zij die systemen buiten gebruik stellen, dan zou dit dus voor hen een uitzonderlijk zware en onevenredige last meebrengen.

Beoordeling door het Hof

28 Vooraf moet worden opgemerkt dat luidens artikel 4, lid 1, sub c, van verordening nr. 2037/2000, onverminderd de leden 4 en 5 van dat artikel, het op de markt brengen en het gebruik van halonen verboden is.

29 Lid 4, sub v, van dat artikel voorziet in de verplichting om halonen bevattende brandbeveiligingssystemen en blusapparaten vóór 31 december 2003 buiten gebruik te stellen, behoudens voor de in bijlage VII bij verordening nr. 2037/2000 genoemde toepassingen. Bij gebreke van andersluidende bepalingen in de Toetredingsakte, is die verplichting ten aanzien van de Republiek Malta ingegaan bij haar toetreding tot de Europese Unie op 1 mei 2004, zulks krachtens artikel 2 van die Akte.

30 Uit de gezamenlijke lezing van die bepalingen volgt dat, sedert deze laatste datum, voor schepen onder Maltese vlag de toepassing van dergelijke systemen en apparaten slechts is toegestaan wanneer zij als een „kritische toepassing" in de zin van voornoemde bijlage kan worden beschouwd.

31 Deze lidstaat betwist niet dat bepaalde schepen onder Maltese vlag beschikken over blussystemen die halonen gebruiken. Hij betoogt echter dat deze toepassingen onder voormeld begrip „kritische toepassing" vallen en betwist de restrictieve uitlegging die de Commissie eraan geeft.

32 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat, volgens vaste rechtspraak, in een niet-nakomingsprocedure de Commissie de gestelde niet-nakoming moet aantonen en de feiten en omstandigheden moet aandragen die het Hof nodig heeft om uit te maken of er sprake is van niet-nakoming, en dat zij zich daarbij niet kan baseren op een of ander

vermoeden (zie met name arresten van 12 mei 2005, Commissie/België, C-287/03, Jurispr. blz. I-3761, punt 27, en 10 juni 2010, Commissie/Portugal, C-37/09, punt 28).

33 Vastgesteld moet evenwel worden dat de door de Commissie gesuggereerde uitlegging van de derde streepjes, betreffende de kritische toepassing van respectievelijk halon 1301 en halon 2402, in bijlage VII bij verordening nr. 2037/2000, op twee beweringen berust. Enerzijds zouden de halonen bevattende systemen op de grote meerderheid van de vrachtschepen blus- en geen inertmakingssystemen zijn. Anderzijds zouden slechts twee bijzondere gevallen van gebruik van halonen bevattende systemen voor inertmakingsdoeleinden onder die bepalingen vallen, namelijk hetzij in olietankers hetzij in machines voor het automatisch pompen van meel in en uit een scheepsruim.

34 Deze uitlegging volgt echter noch uit de bepalingen van die bijlage noch uit een andere bepaling van verordening nr. 2037/2000. Bovendien bevat de considerans van deze verordening geen enkele verwijzing naar de twee door de Commissie vermelde gevallen.

35 Daarentegen zijn de derde streepjes, betreffende de toepassing van respectievelijk de halonen 1301 en 2402, in bijlage VII bij verordening nr. 2037/2000, ruim geformuleerd, aangezien zij verwijzen naar het gebruik ervan „in de militaire, de olie-, gas- en de petrochemische sector, en op bestaande vrachtschepen".

36 Bovendien wijzen de woorden „inert maken van bemande ruimten" in die bepalingen erop, dat de betrokken toepassing van die halonen voorzien is in door personen bemande ruimten, hetgeen andere types of delen van schepen kan omvatten dan die welke de Commissie aanhaalt.

37 Gesteld al dat, zoals de Commissie betoogt, het gebruik van halonen op schepen in de praktijk beperkt is tot de twee door haar genoemde gevallen, valt dus uit de tekst van verordening nr. 2037/2000 niet af te leiden dat het de bedoeling van de wetgever van de Unie was, het gebruik van halonen op schepen tot die twee gevallen te beperken.

38 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat de Commissie de aan de Republiek Malta verweten niet-nakoming niet heeft aangetoond.

39 Derhalve moet het beroep van de Commissie worden verworpen.

Kosten

40 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Republiek Malta te worden verwezen in de kosten.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) De Europese Commissie wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen