WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 19 maja 2001 r.*

W sprawie C-376/09

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 22 września 2009 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez A. Alcover San Pedro oraz E. Depasquale'a, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Malty, reprezentowanej przez S. Camilleriego oraz A. Buhagiar, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

* Język postępowania: angielski.

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: J. N. Cunha Rodrigues, prezes izby, A. Rosas, U. Lõhmus (sprawozdawca), A. Ó Caoimh i P. Lindh, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Mazák,
sekretarz: A. Calot Escobar,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 28 października 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W skardze Komisja Wspólnot Europejskich domaga się, by Trybunał stwierdził, że nie wycofując z eksploatacji systemów przeciwpożarowych i gaśnic zawierających halony, przeznaczonych do zastosowań niekrytycznych na pokładach statków, ani nie odzyskując takich halonów, Republika Malty uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 4 ust. 4 ppkt v) oraz art. 16 rozporządzenia (WE) nr 2037/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 czerwca 2000 r. w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową (Dz.U. L 244, s. 1) zmienionego decyzją Komisji 2004/232/WE z dnia 3 marca 2004 r. (Dz.U. L 71, s. 28) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 2037/2000").

Ramy prawne

Rozporządzenie nr 2037/2000

2 Celem rozporządzenia nr 2037/2000 jest wypełnienie zobowiązań międzynarodowych wynikających z Konwencji wiedeńskiej o ochronie warstwy ozonowej podpisanej w dniu 22 marca 1985 r. oraz Protokołu montrealskiego w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową, sporządzonego w dniu 16 września 1987 r., zatwierdzonych przez Europejską Wspólnotę Gospodarczą na mocy decyzji Rady 88/540/EWG z dnia 14 października 1988 r. (Dz.U. L 297, s. 8).

3 Zgodnie z art. 1 wskazanego rozporządzenia, dotyczy ono między innymi stosowania halonów.

4 Artykuł 4 ust. 1 ppkt c) wskazanego rozporządzenia stanowi: „z zastrzeżeniem ust. 4 i 5, zakazuje się wprowadzania do obrotu i stosowania halonów".

5 Artykuł 4 ust. 4 ppkt v) wskazanego rozporządzenia stanowi co następuje:

„Z wyjątkiem zastosowań wymienionych w załączniku VII, systemy przeciwpożarowe i gaśnice zawierające halony wycofuje się z użycia przed dniem 31 grudnia 2003 r., a halony zostają odzyskane zgodnie z art. 16".

6 W świetle art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 2037/2000:

„Substancje regulowane zawarte w:

[…]

— systemach przeciwpożarowych i gaśnicach

odzyskuje się w trakcie obsługi technicznej urządzeń lub przed ich demontażem bądź usunięciem, w celu zniszczenia przy użyciu technologii zatwierdzonych przez strony lub innych technologii zaakceptowanych z punktu widzenia ochrony środowiska, lub w celu ich przeznaczenia do recyklingu lub regeneracji".

7 Artykuł 20 ust. 3 wskazanego rozporządzenia stanowi, że „właściwe władze państw członkowskich przeprowadzają dochodzenia, które Komisja uzna za niezbędne na podstawie niniejszego rozporządzenia. Państwa członkowskie przeprowadzają również wyrywkowe kontrole w zakresie przywozu substancji regulowanych i powiadamiają Komisję o ich harmonogramie i wynikach".

8 Załącznik VII do wskazanego rozporządzenia dotyczący krytycznych zastosowań halonu ma następujące brzmienie:

„Stosowanie halonu 1301:

[…]

— w celu tworzenia przestrzeni ochronnej na zajętych powierzchniach, w przypadku gdy uwolnienie łatwopalnych płynów i/lub gazów mogłoby wystąpić w siłach zbrojnych oraz w sektorze nafty, gazu i petrochemicznym, jak również w istniejących statkach towarowych,

[…]

Stosowanie halonu 2402 wyłącznie na Cyprze, w Republice Czeskiej, Estonii, na Węgrzech, na Łotwie, Litwie, Malcie, w Polsce, Słowacji i Słowenii:

[…]

— w celu tworzenia przestrzeni ochronnej na zajętych powierzchniach, w przypadku gdy uwolnienie łatwopalnych płynów i/lub gazów mogłoby wystąpić w siłach zbrojnych oraz w sektorze nafty, gazu i petrochemicznym, jak również w istniejących statkach towarowych,

[…]”.

9 Co się tyczy stosowania w czasie rozporządzenia nr 2037/2000, jakiekolwiek środki przejściowe nie zostały przewidziane w przypadku Republiki Malty w akcie dotyczącym warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. 2003, L 236, s. 33, zwanego dalej „aktem przystąpienia").

10 Zgodnie z art. 2 aktu przystąpienia:

„Od dnia przystąpienia nowe państwa członkowskie są związane postanowieniami traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny przed dniem przystąpienia; postanowienia te są stosowane w nowych państwach członkowskich zgodnie z warunkami określonymi w tych traktatach i w niniejszym akcie".

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

11 Pismem z dnia 11 listopada 2005 r. Komisja przypomniała władzom maltańskim o konieczności wycofania z eksploatacji systemów przeciwpożarowych i gaśnic zawierających halony, przeznaczonych do zastosowań niekrytycznych i wskazała, że jedynym dopuszczonym zastosowaniem tych substancji na istniejących statkach towarowych jest zgodnie z załącznikiem VII do rozporządzenia nr 2037/2000 tworzenie przestrzeni ochronnej wokół zbiorników z ropą naftową lub wokół maszyn służących do automatycznego przepompowywania mąki w ładowni statku lub poza nią. Komisja wezwała również owe władze do wypełnienia formularza dotyczącego zastosowania

krytycznego halonów na pokładach statków pływających pod banderą maltańską i do przesłania go najpóźniej z dniem 31 stycznia 2006 r.

12 Nie uzyskawszy jakiejkolwiek odpowiedzi na wskazane pismo Komisja doszła do wniosku, że rząd maltański dopuszcza stosowanie niekrytyczne halonów na pokładach statków pływających pod banderą maltańską. W związku z tym, uznając, że Republika Malty uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie art. 4 ust. 4 ppkt v) w związku z art. 16, art. 20 ust. 3 wskazanego rozporządzenia a także art. 10 WE, pismem z dnia 15 grudnia 2006 r. Komisja wezwała to państwo członkowskie do przedstawienia uwag.

13 W odpowiedzi na wskazane wezwanie, datowanej na dzień 14 maja 2007 r. władze maltańskie wskazały, że 89 statki pływające pod banderą maltańską są jeszcze wyposażone w systemy przeciwpożarowe i gaśnice zawierające halony. Jednakże kwestionując przyjętą przez Komisję wykładnię załącznika VII do rozporządzenia nr 2037/2000, która wedle tych władz jest restrykcyjna, podniosły one, że miejsce mają „zastosowania krytyczne" w rozumieniu tego załącznika.

14 Ponieważ odpowiedź ta nie przekonała Komisji, zwróciła się ona w dniu 17 października 2008 r. do wskazanego państwa członkowskiego z uzasadnioną opinią, w której wezwała je do przyjęcia środków wymaganych do zastosowania się do owej opinii w terminie dwóch miesięcy od dnia jej otrzymania.

15 Władze maltańskie udzieliły odpowiedzi w piśmie z dnia 16 lipca 2009 r. wskazując, że liczba statków pływających pod banderą maltańską, które wciąż stosują halony jako środek przeciwpożarowy wynosi 41. Republika Malty zakwestionowała przedstawioną przez Komisję wykładnię pojęcia „zastosowania krytyczne halonu" zawartą w załączniku VII do rozporządzenia nr 2037/2000 i jednocześnie oświadczyła, że

nakazała wszystkim armatorom, których statki pływają pod banderą maltańską i są wyposażone w systemy przeciwpożarowe zawierające halony do wycofania tych statków z eksploatacji najpóźniej do dnia 30 czerwca 2010 r.

16 Uznawszy tę odpowiedź za niewystarczającą, Komisja postanowiła wnieść skargę w niniejszej sprawie.

W przedmiocie skargi

Argumentacja stron

17 Na popracie swej skargi Komisja podnosi na wstępie, że pojęcie „zastosowania krytyczne" halonu zawarte w załączniku VII do rozporządzenia nr 2037/2000 powinno być interpretowane w sposób restrykcyjny, ponieważ zastosowania te stanowią odstępstwa od ustanowionego w art. 4 ust. 4 ppkt v) tego rozporządzenia obowiązku wycofania z eksploatacji systemów przeciwpożarowych i gaśnic zawierających halony.

18 Komisja wskazuje, że zgodnie z brzmieniem wskazanego załącznika VII, a w szczególności zgodnie z tiret trzecimi dotyczącymi zastosowań krytycznych, w przypadku, odpowiednio, halonu 1301 i halonu 2402, jedynymi dopuszczonymi zastosowaniami krytycznymi tych halonów na statkach istniejących są zastosowania przewidziane „w celu tworzenia przestrzeni ochronnej na zajętych powierzchniach, w przypadku gdy [mogłoby wystąpić] uwolnienie łatwopalnych płynów i/lub gazów". W praktyce wskazane przepisy dotyczą wyłącznie dwóch szczególnych przypadków, a mianowicie tworzenia przestrzeni ochronnej na tankowcach lub wokół maszyn służących do automatycznego przepompowywania mąki w ładowni statku lub poza nią.

19 Komisja wskazuje następnie, że należy odróżnić systemy tworzenia przestrzeni ochronnej od systemów gaśniczych. Systemy zawierające halony na większości statków towarowych należą do tej drugiej kategorii. Pojęcie „tworzenie przestrzeni ochronnej" oznacza bowiem „przedwczesne uwolnienie halonu w odpowiedzi na zagrożenie wystąpienia pożaru lub eksplozji na zajętej powierzchni, potencjalnie łatwopalnej i niebezpiecznej, w takim stężeniu, aby w środowisku panującym w takim miejscu proces spalania nie mógł zachodzić".

20 Wobec powyższego, w zakresie dotyczącym istniejących statków towarowych można uznać za zastosowanie krytyczne w rozumieniu załącznika VII do rozporządzenia nr 2037/2000 jedynie zastosowanie halonów 1301 i 2402 w systemie przeciwpożarowym przeznaczonym do tworzenia przestrzeni ochronnej na zajętych powierzchniach, w przypadku gdy mogłoby wystąpić uwolnienie łatwopalnych płynów i/lub gazów, a zatem w sytuacji, gdy substancje te stosowane są w systemie umożliwiającym uwalnianie halonu przed rozpoczęciem spalania lub zajściem eksplozji w środowisku uznanym za łatwopalne lub wybuchowe, w celu zapobieżenia takim zjawiskom. W konsekwencji wykładnia owego pojęcia zastosowań krytycznych, za którą opowiedziała się Republika Malty jest sprzeczna z brzmieniem wskazanego załącznika.

21 Komisja dodaje, że władze maltańskie same przyznały w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, że wskazane statki stosują halon dla celów gaszenia pożarów. W każdym razie Republika Malty nie przedstawiła jakiejkolwiek informacji dotyczącej celowości zastosowania halonu na owych statkach. W konsekwencji, mając na uwadze, że halonu zwykle nie umieszcza się na statkach w celu tworzenia przestrzeni ochronnej, statki te nie są objęte odstępstwem dotyczącym statków wskazanych w załączniku VII rozporządzenia nr 2037/2000.

22 Wreszcie, aby odrzucić argument Republiki Malty dotyczący zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, która jej zdaniem powinna mieć zastosowanie do właścicieli omawianych statków, Komisja podnosi, że naruszenie owej zasady nie miało w niniejszym przypadku miejsca, ponieważ instytucja ta nie tylko nigdy nie wyraziła jakiegokolwiek zapewnienia, które odpowiadałoby tezie bronionej przez Republikę Malty, lecz systematycznie podtrzymywała swe stanowisko w przedmiocie wykładni wskazanego załącznika w zakresie dotyczącym zastosowań krytycznych halonu na statkach towarowych. Ponadto, co się tyczy obciążenia finansowego, które ciąży na

właścicielach i wynajmujących statki, Komisja podnosi, że wycofanie z eksploatacji zainstalowanych na statkach systemów zawierających halon powinno było nastąpić przed 1 maja 2004 r., i że trudności we wdrażaniu wynikłe na etapie wykonywania aktu Unii nie uprawniają państwa członkowskiego do jednostronnego zwolnienia się z wypełniania jego obowiązków. W tym zakresie Komisja powołuje się na wyrok z dnia 7 lutego 1979 r. w sprawie Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (128/78, Rec. s. 419).

23 Republika Malty kwestionuje na wstępie przedstawioną przez Komisję wykładnię pojęcia „zastosowania krytyczne halonu" w rozumieniu załącznika VII do rozporządzenia nr 2037/2000. Państwo to podnosi, że zastosowanie to ma miejsce w przypadku pomieszczeń, w których znajdują się maszyny zawierające silniki spalinowe, kotły mazutowe lub jednostki i generatory zasilane mazutem, w pomieszczeniach do przepompowywania ładunków oraz w innych podobnych pomieszczeniach znajdujących się na statkach zbudowanych przed dniem 1 października 1994 r. W niniejszej sprawie zastosowanie halonu na wskazanych „powierzchniach" na pokładach omawianych statków jest objęte pojęciem „zastosowania krytyczne" w rozumieniu owego załącznika.

24 Zdaniem Republiki Malty Komisja interpretuje pojęcie, o którym mowa w sposób wykraczający poza ścisłe brzmienie omawianych przepisów wskazanego załącznika, które są sformułowane przy użyciu terminów o szerokim zakresie poprzez odniesienie bez dalszych zastrzeżeń do „tworzenia przestrzeni ochronnej na zajętych powierzchniach, w przypadku gdy [mogłoby wystąpić] uwolnienie łatwopalnych płynów i/lub gazów".

25 Następnie Republika Malty podnosi, że dokonane przez Komisję rozróżnienie między „gaszeniem" a „tworzeniem przestrzeni ochronnej" w świetle rozporządzenia nr 2037/2000 jest pozbawione podstaw i sztuczne. Proces gaszenia zawiera się zasadniczo w procesie tworzenia przestrzeni ochronnej, w szczególności w sytuacji, gdy stosowany jest ten sam środek przeciwpożarowy. Granica pomiędzy procesem tworzenia przestrzeni ochronnej a gaszeniem jest bowiem często wątpliwa, ponieważ użycie halonów 1301 i 2402 w zwalczaniu deflagracji na konkretnym obszarze

skutkuje automatycznie utworzeniem przestrzeni ochronnej na obszarach sąsiadujących, co zapobiega ponownemu zapaleniu lub możliwym eksplozjom. W związku z tym tworzenie przestrzeni ochronnej jest normalnym skutkiem procesu gaszenia przy użyciu halonów. Zdaniem Republiki Malty halony 1301 i 2402 są znane w pożarnictwie z ich skuteczności w zakresie zarówno gaszenia jak i tworzenia przestrzeni ochronnej, i to właśnie ta wielofunkcyjna właściwość sprawia, że są to atrakcyjne i raczej niezastąpione środki przeciwpożarowe.

26 Wreszcie, Republika Malty podnosi, że załącznik VII do rozporządzenia nr 2037/2000 doprowadził do wzbudzenia uzasadnionych oczekiwań u właścicieli statków, które mogą zostać naruszone przez dokonywaną przez Komisję, subiektywną wykładnię tego przepisu, w szczególności ze względu na fakt, że wykładnia ta ogranicza zakres stosowania wskazanego przepisu i jest sprzeczna z jago brzmieniem oraz z jego ratio legis. Ponadto, wskazana wykładnia jest również sprzeczna z zasadą pewności prawa.

27 W każdym razie Republika Malty wskazuje, że zmniejsza się liczba statków pływających pod banderą maltańską, które są jeszcze wyposażone w systemy przeciwpożarowe zawierające halon. Większość tych statków będzie wychodzić z użycia, mając na uwadze okoliczność, że niektóre z nich są tankowcami pojedynczokadłubowymi, które należy wycofać z eksploatacji najpóźniej z końcem roku 2010 zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami Międzynarodowej konwencji o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki podpisanej w dniu 2 listopada 1973 r., uzupełnionej protokołem z dnia 17 lutego 1978 r. oraz przepisami rozporządzenia (WE) nr 417/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 lutego 2002 r. w sprawie przyspieszonego wprowadzania konstrukcji podwójnokadłubowej lub równoważnego rozwiązania w odniesieniu dla tankowców pojedynczokadłubowych i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2978/94 (Dz.U. L 64, s. 1). W związku z powyższym, żądanie od właścicieli owych statków, by wycofali z eksploatacji wskazane systemy stanowiłoby w ich przypadku nadmierne i nieproporcjonalne obciążenie.

Ocena Trybunału

28 Należy na wstępie wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ppkt c) rozporządzenia nr 2037/2000 zakazuje się wprowadzania do obrotu i stosowania halonów z zastrzeżeniem art. 4 ust. 4 i 5.

29 Artykuł 4 ust. 4 ppkt v) przewiduje obowiązek wycofania z użycia systemów przeciwpożarowych i gaśnic zawierających halony przed dniem 31 grudnia 2003 r. z wyjątkiem zastosowań wymienionych w załączniku VII do rozporządzenia nr 2037/2000. Wobec braku odmiennych przepisów w akcie przystąpienia, obowiązek ten wszedł w życie wobec Republiki Malty od chwili jej przystąpienia do Unii Europejskiej, w dniu 1 maja 2004 r., na podstawie art. 2 owego aktu.

30 Z wykładni całości powyższych przepisów wynika, że począwszy od wskazanej daty, zastosowanie tego rodzaju systemów i gaśnic jest w przypadku statków pływających pod banderą maltańską dopuszczalne jedynie wówczas, gdy może ono zostać uznane za „zastosowanie krytyczne" w rozumieniu wskazanego załącznika.

31 Republika Malty nie kwestionuje okoliczności, że niektóre statki pływające pod banderą maltańską są wyposażone w systemy gaśnicze stosujące halon. Jednakże państwo to podnosi, że zastosowanie to jest objęte wskazanym pojęciem „zastosowanie krytyczne" kwestionując dokonaną przez Komisję, restrykcyjną wykładnię owego pojęcia.

32 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach postępowania w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja zobowiązana jest do wykazania istnienia zarzucanego uchybienia i dostarczenia Trybunałowi dowodów potrzebnych do sprawdzenia

przezeń istnienia tego uchybienia, przy czym Komisja nie może opierać się na jakimkolwiek domniemaniu (zob. w szczególności wyroki: z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie C-287/03 Komisja przeciwko Belgii, Zb.Orz. s. I-3761, pkt 27; z dnia 10 czerwca 2010 r. w sprawie C-37/09 Komisja przeciwko Portugalii, pkt 28).

33 Tymczasem, należy stwierdzić, że przedstawiona przez Komisję wykładnia tiret trzecich dotyczących zastosowania krytycznego, odpowiednio, halonu 1301 i halonu 2402, zawartych w załączniku VII do rozporządzenia nr 2037/2000 jest oparta na dwóch argumentach. Po pierwsze, systemy stosujące halon, zainstalowane na większości statków są systemami gaszenia, a nie systemami tworzenia przestrzeni ochronnej. Po drugie, jedynie dwa szczególne przypadki zastosowania systemów zawierających halony dla celów tworzenia przestrzeni ochronnej są objęte tymi przepisami, a mianowicie na tankowcach lub wokół maszyn służących do automatycznego przepompowywania mąki w ładowni statku lub poza nią.

34 Jednakże, wykładnia ta nie wynika ani z przepisów wskazanego załącznika, ani z pozostałych przepisów rozporządzenia nr 2037/2000. Ponadto, jakiekolwiek odesłanie do owych dwóch przypadków wskazanych przez Komisję nie jest zawarte w motywach tego rozporządzenia.

35 Jednocześnie tiret trzecie dotyczące zastosowania, odpowiednio, halonów 1301 i 2402, zawarte w załączniku VII do rozporządzenia nr 2037/2000 zostały ujęte przy użyciu sformułowań o szerokim zakresie, odnoszących się do ich zastosowania „w siłach zbrojnych oraz w sektorze nafty, gazu i petrochemicznym, jak również w istniejących statkach towarowych".

36 Ponadto sformułowanie „tworzenie przestrzeni ochronnej na zajętych powierzchniach" zawarte we wskazanych przepisach wskazuje, że omawiane zastosowanie halonów jest przewidziane na powierzchniach zajętych przez ludzi, co może obejmować inne rodzaje lub części statków, niż te wskazane przez Komisję.

37 W związku z powyższym, nawet gdyby przyjąć, jak podnosi Komisja, że w praktyce użycie halonu na statkach jest ograniczone do dwóch wskazanych przez nią przypadków, to jednak brak jest w tekście rozporządzenia nr 2037/2000 jakichkolwiek wskazań pozwalających przyjąć, że intencją prawodawcy Unii było ograniczenie zastosowania halonu na statkach do tych dwóch przypadków.

38 W tych okolicznościach należy uznać, że w niniejszej sprawie Komisja nie wykazała istnienia zarzucanego Republice Malty uchybienia.

39 W konsekwencji skargę Komisji należy oddalić.

W przedmiocie kosztów

40 Zgodnie z art. 69 ust. 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Republika Malty wniosła o obciążenie Komisji kosztami postępowania, a Komisja przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy