SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 19. maja 2011*

V zadevi C-376/09,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene 22. septembra 2009,

Evropska komisija, ki jo zastopata A. Alcover San Pedro in E. Depasquale, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Republiki Malti, ki jo zastopata S. Camilleri in A. Buhagiar, zastopnika,

tožena stranka,

* Jezik postopka: angleščina.

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi J. N. Cunha Rodrigues, predsednik senata, A. Rosas, U. Lõhmus (poročevalec), A. Ó Caoimh, sodniki, in P. Lindh, sodnica,

generalni pravobranilec: J. Mazák,
sodni tajnik: A. Calot Escobar,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 28. oktobra 2010

izreka naslednjo

Sodbo

1 Komisija Evropskih skupnosti s tožbo zahteva, naj Sodišče ugotovi, da Republika Malta s tem, da ni razgradila protipožarnih sistemov in gasilnih aparatov, ki vsebujejo halon, za uporabo na ladjah, ki ni nujna, in teh halonov ni zbrala, ni izpolnila obveznosti iz členov 4(4)(v) in 16 Uredbe (ES) št. 2037/2000 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. junija 2000 o snoveh, ki tanjšajo ozonski plašč (UL L 244, str. 1), kakor je bila spremenjena z Odločbo Komisije 2004/232/ES z dne 3. marca 2004 (UL L 71, str. 28, v nadaljevanju: Uredba št. 2037/2000).

Pravni okvir

Uredba št. 2037/2000

2 Namen Uredbe št. 2037/2000 je uveljavitev mednarodnih obveznosti, ki izhajajo iz Dunajske konvencije o zaščiti ozonskega plašča, podpisane 22. marca 1985, in protokola o snoveh, ki tanjšajo ozonski plašč, sprejetega 16. septembra 1987 v Montrealu, ki ju je Evropska gospodarska skupnost potrdila z Odločbo Sveta 88/540/EGS z dne 14. oktobra 1988 (UL L 297, str. 8).

3 V skladu z njenim členom 1 se ta uredba med drugim uporablja za uporabo halonov.

4 Člen 4(1)(c) te Uredbe določa: „[o]b upoštevanju odstavkov 4 in 5 se prepove dajanje na trg in uporaba […] halonov […]“

5 Člen 4(4)(v) navedene uredbe določa:

„Razen za uporabe iz Priloge VII se protipožarni sistemi in gasilni aparati, ki vsebujejo halone, razgradijo pred 31. decembrom 2003 in haloni se zberejo v skladu s členom 16.“

6 Člen 16(1) Uredbe št. 2037/2000 določa:

„Nadzorovane snovi, vsebovane v:

[…]

– protipožarnih sistemih in gasilnih aparatih,

se zajemajo za uničenje s tehnologijami, ki so jih odobrile pogodbenice, ali z drugo okoljsko sprejemljivo tehnologijo za uničenje, ali recikliranje, ali predelavo med servisiranjem in vzdrževanjem opreme, ali pred demontiranjem, ali odstranitvijo opreme."

7 Člen 20(3) te uredbe določa, da „[p]ristojni organi držav članic opravijo preiskave, ki so po mnenju Komisije potrebne po tej uredbi. Države članice opravijo tudi naključne preglede uvoza nadzorovanih snovi ter sporočijo Komisiji razporede in rezultate teh pregledov."

8 Priloga VII k navedeni uredbi, ki se nanaša na nujno uporabo halona, določa:

„Uporaba halona 1301:

[…]

– za zagotavljanje inertnosti v zasedenih prostorih, v katerih bi se lahko sprostila vnetljiva tekočina in/ali plin v vojaškem, naftnem, plinskem in petrokemijskem sektorju, in v obstoječih tovornih ladjah,

[…]

Uporaba halona 2402 samo na Cipru, Češkem, v Estoniji, na Madžarskem, v Latviji, Litvi, Malti, na Poljskem, Češki republiki, Slovaškem in v Sloveniji:

[…]

– za zagotavljanje inertnosti v zasedenih prostorih, v katerih bi se lahko sprostila vnetljiva tekočina in/ali plin v vojaškem, naftnem, plinskem in petrokemijskem sektorju, in v obstoječih tovornih ladjah,

[…]“

9 Glede časovne uporabe Uredbe št. 2037/2000 za Republiko Malto ni bil predviden noben prehodni ukrep v Aktu o pogojih pristopa Češke republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike in prilagoditvah Pogodb, na katerih temelji Evropska unija (UL 2003, L 236, str. 33, v nadaljevanju: „pristopni akt“).

10 Člen 2 pristopnega akta določa:

„Od dne pristopa so določbe izvirnih pogodb in aktov, ki so jih institucije in Evropska centralna banka sprejele pred pristopom, zavezujoče za nove države članice in se uporabljajo v teh državah pod pogoji, ki jih določajo omenjene pogodbe in ta akt.“

Predhodni postopek

11 Komisija je z dopisom z dne 11. novembra 2005 malteške organe spomnila na nujnost razgradnje protipožarnih sistemov in gasilnih aparatov, ki vsebujejo halon, za uporabo, ki ni nujna, in navedla, da sta bili edini dovoljeni uporabi teh snovi v obstoječih tovornih ladjah – v skladu s Prilogo VII k Uredbi št. 2037/2000 – zagotavljanje inertnosti tankerjev in strojev za avtomatsko včrpavanje in izčrpavanje moke iz podpalubja ali vanj. Navedene organe je tudi pozvala, naj izpolnijo in najpozneje do

31. januarja 2006 vrnejo obrazec o nujni uporabi halonov na ladjah, ki plujejo pod malteško zastavo.

12 Ker Komisija na ta dopis ni prejela nobenega odgovora, je sklepala, da je malteška vlada priznala uporabo halonov, ki ni bila nujna, na ladjah, ki plujejo pod malteško zastavo. Komisija je tako – ker je menila, da Republika Malta ni izpolnila obveznosti iz člena 4(4)(v) v povezavi s členoma 16 in 20(3) navedene uredbe in iz člena 10 ES – z dopisom z dne 15. decembra 2006 tej državi poslala uradni opomin za predložitev stališč.

13 Malteški organi so v odgovoru na ta uradni opomin, z dne 14. maja 2007, navedli, da je bilo še 89 ladij, ki plujejo pod malteško zastavo, še vedno opremljenih s protipožarnimi sistemi in gasilnimi aparati, ki vsebujejo halon. Vendar pa so ob tem, da so izpodbijali razlago Komisije v zvezi s Prilogo VII k Uredbi št. 2037/2000, ki so jo opredelili kot restriktivno, trdili, da je šlo za „nujno uporabo“ v smislu te priloge.

14 Ker Komisije ta odgovor ni prepričal, je 17. oktobra 2008 na Republiko Malto naslovila obrazloženo mnenje, v katerem jo je pozvala, naj v dveh mesecih od prejema tega mnenja sprejme ukrepe, potrebne za uskladitev z njim.

15 Malteški organi so odgovorili z dopisom z dne 16. julija 2009 in navedli, da je bilo ladij, ki plujejo pod malteško zastavo in ki še vedno kot gasilno sredstvo uporabljajo halone, 41. Republika Malta je ob tem, da je nasprotovala razlagi pojma „nujna uporaba halona“ iz Priloge VII k Uredbi št. 2037/2000, ki jo zagovarja Komisija, pojasnila,

da je od vseh lastnikov ladij, ki plujejo pod malteško zastavo in ki so bile opremljene s protipožarnimi sistemi, ki vsebujejo halon, zahtevala, da te ladje razgradijo najpozneje do 30. junija 2010.

16 Ker je Komisija menila, da ta odgovor ni zadovoljiv, se je odločila, da vloži to tožbo.

Tožba

Trditve strank

17 Komisija v utemeljitev svoje tožbe najprej trdi, da je treba pojem „nujna uporaba“ halona iz Priloge VII k Uredbi št. 2037/2000 razlagati restriktivno, saj so te uporabe izjema od obveznosti – določene v členu 4(4)(v) te uredbe – razgradnje protipožarnih sistemov in gasilnih aparatov, ki vsebujejo halone.

18 Poudarja, da je v skladu z besedilom navedene priloge VII in zlasti tretjih alinej, ki se nanašata na nujno uporabo halona 1301 in halona 2402, v obstoječih tovornih ladjah dovoljena nujna uporaba teh halonov le uporaba „za zagotavljanje inertnosti v zasedenih prostorih, v katerih bi se lahko sprostila vnetljiva tekočina in/ali plin“. V praksi se te določbe nanašajo le na dva posebna primera, in sicer zagotavljanje inertnosti tankerjev ter zagotavljanje inertnosti strojev za avtomatsko včrpavanje in izčrpavanje moke iz podpalubja ali vanj.

19 Komisija nato meni, da je treba razlikovati med sistemi za zagotavljanje inertnosti in sistemi za gašenje, pri čemer halonski sistemi, vgrajeni v večino tovornih ladij, spadajo v to drugo kategorijo. Pojem „zagotavljanje inertnosti“ naj bi namreč ustrezal besedilu „predhodna sprostitev halona zaradi nevarnosti požara ali eksplozije v zasedenih prostorih, ki so vnetljivi in nevarni in v katerih je njegova koncentracija previsoka, da bi prenesla izgorevanje“.

20 Tako bi bilo glede obstoječih tovornih ladij za nujno v smislu Priloge VII k Uredbi št. 2037/2000 mogoče šteti le uporabo halonov 1301 in 2402 v protipožarnih sistemih, vzpostavljenih za zagotavljanje inertnosti v zasedenih prostorih, v katerih bi se lahko sprostila vnetljiva tekočina in/ali plin, kar pomeni, da se uporabljajo v sistemih, vzpostavljenih za sprostitev halona pred izgorevanjem ali eksplozijo v atmosferi, ki je sicer vnetljiva in eksplozivna, za preprečitev izgorevanja ali eksplozije. Zato naj bi bila razlaga navedenega pojma nujne uporabe, ki jo zagovarja Republika Malta, v nasprotju z besedilom navedene priloge.

21 Komisija dodaja, da naj bi malteški organi med predhodnim postopkom sami priznali, da navedene ladje uporabljajo halon za gašenje požarov. Republika Malta naj vsekakor ne bi predložila nobenega podatka v zvezi z namenom uporabe halonov v navedenih ladjah. Zato naj te ladje – glede na to, da halon navadno ni vgrajen v ladje za zagotavljanje inertnosti – ne bi bile zajete v izjemah v zvezi s tovornimi ladjami, ki so določene v Prilogi VII k Uredbi št. 2037/2000.

22 Komisija nazadnje trdi – za zavrnitev trditve Republike Malte v zvezi z načelom varstva zaupanja v pravo, na katerega naj bi se lahko sklicevali lastniki zadevnih ladij – da v obravnavanem primeru ni prišlo do nobene kršitve tega načela, saj ne le da ta institucija nikoli ni dala nikakršnega zagotovila v smislu trditve, ki jo zagovarja Republika Malta, temveč je ta institucija poleg tega ohranila nespremenjeno stališče v zvezi z razlago, ki jo je treba dati glede te priloge v zvezi z nujno uporabo halona v tovornih ladjah. Komisija poleg tega, kar zadeva finančno breme, naloženo lastnikom in

najemnikom zadevnih tovornih ladij, trdi, da bi moralo do razgradnje naprav, ki vsebujejo halon, na teh tovornih ladjah priti pred 1. majem 2004 in da težave pri uveljavitvi, do katerih je prišlo na stopnji izvršitve akta Unije, državi članici ne morejo omogočiti, da se enostransko odreče spoštovanju svojih obveznosti. Komisija se v zvezi s tem sklicuje na sodbo z dne 7. februarja 1979 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu (128/78, Recueil, str. 419).

23 Republika Malta najprej zavrača razlago pojma „nujna uporaba halona“ v smislu Priloge VII k Uredbi št. 2037/2000, ki jo je dala Komisija. Trdi, da se ta uporaba nanaša na strojne prostore, v katerih so motorji z izgorevanjem, kotli na mazut ali mazutne enote in generatorji, na črpalne prostore za tovor in na druge podobne prostore na ladjah, zgrajenih pred 1. oktobrom 1994. V obravnavanem primeru naj bi uporaba halona v takih „prostorih“ na zadevnih ladjah spadala pod pojem „nujne uporabe“ v smislu te priloge.

24 Po mnenju te države članice Komisija ta pojem razlaga v nasprotju z natančnim besedilom zadevnih določb navedene priloge, ki naj bi bile oblikovane široko, saj se nanašajo na „zagotavljanje inertnosti v zasedenih prostorih, v katerih bi se lahko sprostila vnetljiva tekočina in/ali plin […] v obstoječih tovornih ladjah“, brez drugih izjem.

25 Republika Malta nato trdi, da je razlikovanje, ki ga je Komisija opravila med pojmoma „gašenje“ in „zagotavljanje inertnosti“, v okviru Uredbe št. 2037/2000 neutemeljeno in umetno ustvarjeno. Postopek gašenja naj bi bil v glavnem zajet v postopku zagotavljanja inertnosti, zlasti kadar se uporabi enako sredstvo. Razmejitev med postopkom zagotavljanja inertnosti in gašenjem naj bi bila namreč pogosto dvomljiva, ker bi uporaba halonov 1301 in 2402 za boj zoper to, da bi na točno določenem območju

vzplamtel ogenj, avtomatično zagotovila inertnost sosednih območij zoper novo izgorevanje in/ali eksplozije. Zato bi bilo zagotavljanje inertnosti običajna posledica postopka gašenja, kadar so uporabljeni ti haloni. Republika Malta meni, da sta halona 1301 in 2402 v sektorju protipožarne zaščite znana zaradi svoje učinkovitosti pri gašenju in zagotavljanju inertnosti, in prav zaradi te večstranskosti sta tako privlačna in relativno nenadomestljiva kot zaščitna sredstva proti požarom.

26 Republika Malta nazadnje trdi, da je na podlagi Priloge VII k Uredbi št. 2037/2000 pri lastnikih ladij nastalo legitimno pričakovanje, na katero lahko vpliva subjektivna razlaga te določbe s strani Komisije, zlasti ker je s to razlago zoženo področje uporabe navedene določbe in ker je ta razlaga v nasprotju z njenim besedilom in namenom. Poleg tega bi bila navedena razlaga tudi v nasprotju z načelom pravne varnosti.

27 Ta država članica pa vsekakor trdi, da se število ladij, ki plujejo pod malteško zastavo in ki so še vedno opremljene s protipožarnimi sistemi, ki vsebujejo halone, zmanjšuje. Večina teh ladij naj bi kmalu postala neuporabna, pri čemer so nekatere tankerji z enojnim trupom, ki jih je treba razgraditi najpozneje do konca leta 2010 v skladu z veljavnimi določbami Mednarodne konvencije o preprečevanju onesnaževanja morja z ladij, podpisane v Londonu 2. novembra 1973, kakor je bila dopolnjena s protokolom z dne 17. februarja 1978, in Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 417/2002 z dne 18. februarja 2002 o pospešenem uvajanju zahtev o dvojnem trupu ali enakovrednih konstrukcijskih zahtev za tankerje z enojnim trupom in o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 2978/94 (UL L 64, str. 1). Zato bi zahteva, da lastniki teh ladij razgradijo navedene sisteme, zanje ustvarila preveliko in nesorazmerno breme.

Presoja Sodišča

28 Najprej je treba ugotoviti, da je v skladu s členom 4(1)(c) Uredbe št. 2037/2000 in ob upoštevanju odstavkov 4 in 5 tega člena prepovedano dajanje na trg in uporaba halonov.

29 Člen 4(4)(v) določa obveznost, da se razen za uporabe iz Priloge VII k Uredbi št. 2037/2000 protipožarni sistemi in gasilni aparati, ki vsebujejo halone, razgradijo pred 31. decembrom 2003. Ker v pristopnem aktu ni določb, ki bi določale nasprotno, je ta obveznost veljala tudi za Republiko Malto od njenega pristopa k Evropski uniji, torej od 1. maja 2004, v skladu s členom 2 tega akta.

30 Iz teh določb, branih skupaj, je razvidno, da je po tem datumu za ladje, ki plujejo pod malteško zastavo, uporaba teh sistemov in gasilnih aparatov dovoljena le, če jo je mogoče šteti za „nujno uporabo“ v smislu navedene priloge.

31 Ta država članica ne ugovarja, da imajo nekatere ladje, ki plujejo pod malteško zastavo, sisteme za gašenje, ki uporabljajo halon. Vendar pa trdi, da je ta uporaba zajeta s pojmom „nujna uporaba“, s čimer izpodbija restriktivno razlago tega pojma, ki jo je dala Komisija.

32 V zvezi s tem je treba spomniti, da mora Komisija v skladu z ustaljeno sodno prakso v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti dokazati obstoj zatrjevane neizpolnitve in Sodišču predložiti potrebne dokaze, da lahko to preveri, ali gre za neizpolnitev

obveznosti, pri čemer se Komisija ne more opreti na kakršno koli domnevo (glej zlasti sodbi z dne 12. maja 2005 v zadevi Komisija proti Belgiji, C-287/03, ZOdl., str. I-3761, točka 27, in z dne 10. junija 2010 v zadevi Komisija proti Portugalski, C-37/09, točka 28).

33 Ugotoviti pa je treba, da razlaga, ki jo je Komisija dala glede tretjih alinej, ki se nanašata na nujno uporabo halona 1301 in halona 2402, navedenima v Prilogi VII k Uredbi št. 2037/2000, temelji na dveh trditvah. Prvič, halonski sistemi, vgrajeni v veliko večino tovornih ladij, naj bi bili sistemi za gašenje, in ne sistemi za zagotavljanje inertnosti. Drugič, iz navedenih določb naj bi izhajala le dva posebna primera uporabe halonskih sistemov za zagotavljanje inertnosti, in sicer pri tankerjih ter pri strojih za avtomatsko včrpavanje in izčrpavanje moke iz podpalubja ali vanj.

34 Vendar pa ta razlaga ni razvidna niti iz navedene priloge niti iz kake druge določbe Uredbe št. 2037/2000. Poleg tega v uvodnih izjavah te uredbe ni mogoče najti nobenega sklicevanja na dva primera, ki ju navaja Komisija.

35 Nasprotno pa sta tretji alinei, ki se nanašata na uporabo halona 1301 in halona 2402, navedenima v Prilogi VII k Uredbi št. 2037/2000, oblikovani široko in določata njuno uporabo „v vojaškem, naftnem, plinskem in petrokemijskem sektorju in v obstoječih tovornih ladjah“.

36 Poleg tega izraz „zagotavljanje inertnosti v zasedenih prostorih“, ki ga vsebujejo navedene določbe, kaže, da je zadevna uporaba teh halonov določena v prostorih, v katerih so osebe, kar lahko zajema tudi druge vrste ali dele ladij od tistih, ki jih navaja Komisija.

37 Zato tudi če bi bila po mnenju Komisije v praksi uporaba halona na ladjah omejena na dva primera, ki jih navaja, besedilo Uredbe št. 2037/2000 v ničemer ne dopušča ugotovitve, da je bil namen zakonodajalca Unije omejitev uporabe halona na ladjah na ta dva primera.

38 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da Komisija v tem primeru ni dokazala neizpolnitve obveznosti, očitane Republiki Malti.

39 Tožbo Komisije je treba zato zavrniti.

Stroški

40 V skladu s členom 69(2) Poslovnika Sodišča se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Republika Malta predlagala, naj se Komisiji naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Evropski komisiji se naloži plačilo stroškov.

Podpisi