HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

19 mai 2011 *

În cauza C-376/09,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 226 CE, introdusă la 22 septembrie 2009,

Comisia Europeană, reprezentată de doamna A. Alcover San Pedro și de domnul E. Depasquale, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamantă,

împotriva

Republicii Malta, reprezentată de domnul S. Camilleri și de doamna A. Buhagiar, în calitate de agenți,

pârâtă,

* Limba de procedură: engleza.

CURTEA (Camera a doua),

compusă din domnul J. N. Cunha Rodrigues, președinte de cameră, domnii A. Rosas, U. Lõhmus (raportor) și A. Ó Caoimh și doamna P. Lindh, judecători,

avocat general: domnul J. Mazák,
grefier: domnul A. Calot Escobar,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 28 octombrie 2010,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Comisia Comunităților Europene solicită Curții să constate că, prin omisiunea de a scoate din activitate sistemele antiincendiu și extinctoarele care conțin haloni pentru utilizările necritice la bordul navelor și de a recupera acești haloni, Republica Malta nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 4 alineatul (4) punctul (v) și al articolului 16 din Regulamentul (CE) nr. 2037/2000 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 iunie 2000 privind substanțele care diminuează stratul de ozon (JO L 244, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 6, p. 108), astfel cum a fost modificat prin Decizia 2004/232/CE a Comisiei din 3 martie 2004 (JO L 71, p. 28, Ediție specială, 15/vol. 10, p. 257, denumit în continuare „Regulamentul nr. 2037/2000").

Cadrul juridic

Regulamentul nr. 2037/2000

2 Regulamentul nr. 2037/2000 urmărește punerea în aplicare a angajamentelor internaționale care rezultă din Convenția de la Viena privind protecția stratului de ozon, semnată la 22 martie 1985, și din Protocolul de la Montréal privind substanțele care diminuează stratul de ozon, adoptat la 16 septembrie 1987, pe care Comunitatea Economică Europeană le-a aprobat prin Decizia 88/540/CEE a Consiliului din 14 octombrie 1988 (JO L 297, p. 8, Ediție specială, 11/vol. 5, p. 86).

3 Conform articolului 1, acest regulament se aplică, printre altele, utilizării halonilor.

4 Articolul 4 alineatul (1) litera (c) din același regulament prevede că, „[s]ub rezerva prevederilor alineatelor (4) și (5), se interzice introducerea pe piață și utilizarea [...] haloni[lor]”.

5 Articolul 4 alineatul (4) punctul (v) din Regulamentul menționat prevede:

„[C]u excepția utilizărilor precizate în anexa VII, sistemele antiincendiu și extinctoarele care conțin haloni vor fi scoase din activitate înainte de 31 decembrie 2003, iar halonii recuperați în conformitate cu articolul 16.”

6 Potrivit articolului 16 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2037/2000:

„Substanțele reglementate conținute în:

[…]

— sisteme antiincendiu și extinctoare;

sunt recuperate pentru distrugere prin tehnologii aprobate de către părți sau prin orice alte tehnologii de distrugere ecologic acceptabile, pentru reciclare sau regenerare în timpul alimentării și întreținerii echipamentului sau înaintea demontării sau aruncării echipamentelor."

7 Articolul 20 alineatul (3) din acest regulament prevede că „[a]utoritățile competente ale statelor membre efectuează investigațiile pe care Comisia le consideră necesare în temeiul prezentului regulament. De asemenea, statele membre efectuează verificări aleatorii asupra importurilor de substanțe reglementate și transmit Comisiei calendarul și rezultatele acestor verificări".

8 Anexa VII la regulamentul menționat, privind utilizările critice ale halonilor, are următorul cuprins:

„Utilizarea halonului 1301:

[…]

— la ignifugarea spațiilor ocupate, acolo unde pot surveni emisii de gaze sau de lichide inflamabile în sectorul militar, petrolier, al gazului sau în cel petrochimic, și pe cargourile existente,

[…]

Utilizarea halonului 2402 numai în Cipru, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Republica Cehă, Slovacia, Slovenia și Ungaria:

[…]

— pentru neutralizarea spațiilor ocupate în care ar putea avea loc scurgeri de lichid și/sau gaz inflamabil în sectoarele militar, petrolier, de gaz și petrochimic, precum și în cargourile existente,

[…]”

9 În ceea ce privește aplicarea în timp a Regulamentului nr. 2037/2000, nicio măsură tranzitorie nu a fost prevăzută în privința Republicii Malta în Actul privind condițiile de aderare la Uniunea Europeană a Republicii Cehe, a Republicii Estonia, a Republicii Cipru, a Republicii Letonia, a Republicii Lituania, a Republicii Ungare, a Republicii Malta, a Republicii Polone, a Republicii Slovenia și a Republicii Slovace și adaptările tratatelor pe care se întemeiază Uniunea Europeană (JO 2003, L 236, p. 33, denumit în continuare „actul de aderare").

10 Potrivit articolului 2 din actul de aderare:

„Începând cu data aderării, dispozițiile tratatelor originare și actele adoptate înainte de aderare de instituții și de Banca Centrală Europeană sunt obligatorii pentru noile state membre și se aplică în statele membre respective în condițiile prevăzute în aceste tratate și în prezentul act."

Procedura precontencioasă

11 Prin scrisoarea din 11 noiembrie 2005, Comisia a amintit autorităților malteze necesitatea de a scoate din activitate sistemele antiincendiu și extinctoarele care conțin haloni care nu sunt destinate unor utilizări critice și a semnalat că singurele utilizări autorizate ale acestor substanțe la bordul cargourilor existente, în temeiul anexei VII la Regulamentul nr. 2037/2000, erau neutralizarea fie a cisternelor de petrol, fie a instalației folosite la pomparea automată a făinurilor în interiorul sau în afara calei unei nave. Comisia a invitat de asemenea autoritățile menționate să completeze și

să trimită până cel târziu la 31 ianuarie 2006 un formular privind utilizarea critică a halonilor la bordul navelor care arborează pavilionul maltez.

12 Întrucât nu a primit niciun răspuns la această scrisoare, Comisia a dedus de aici că guvernul maltez admitea utilizarea necritică a halonilor la bordul unor nave care arborează pavilionul maltez. Astfel, considerând că Republica Malta nu își îndeplinise obligațiile care îi reveneau în temeiul dispozițiilor coroborate ale articolului 4 alineatul (4) litera (v), ale articolului 16 și ale articolului 20 alineatul (3) din regulamentul menționat, precum și ale articolului 10 CE, prin scrisoarea din 15 decembrie 2006, Comisia a pus în întârziere acest stat, solicitându-i să își prezinte observațiile.

13 În răspunsul la această scrisoare de punere în întârziere, datat 14 mai 2007, autoritățile malteze au indicat că 89 de nave care arborează pavilionul maltez erau încă echipate cu sisteme antiincendiu și cu extinctoare care conțin haloni. Totuși, contestând interpretarea pe care Comisia o dăduse anexei VII la Regulamentul nr. 2037/2000, pe care autoritățile malteze au calificat-o drept restrictivă, acestea au susținut că era vorba despre „utilizări critice" în sensul acestei anexe.

14 Întrucât a considerat neconvingător acest răspuns, Comisia a adresat, la 17 octombrie 2008, un aviz motivat statului membru menționat, prin care l-a invitat să ia măsurile care se impuneau pentru a se conforma avizului în termen de două luni de la primirea acestuia.

15 Autoritățile malteze au răspuns printr-o scrisoare din 16 iulie 2009, indicând că navele care arborează pavilionul maltez care utilizau încă haloni ca agenți extinctori erau în număr de 41. Contestând interpretarea avută în vedere de Comisie a noțiunii „utilizări critice ale halonului" care figurează în anexa VII la Regulamentul nr. 2037/2000,

Republica Malta a declarat că solicita tuturor armatorilor ale căror nave care arborează pavilionul maltez erau echipate cu sisteme antiincendiu care conțin haloni să scoată din activitate aceste nave până cel târziu la 30 iunie 2010.

16 Considerând acest răspuns nesatisfăcător, Comisia a decis să introducă prezenta acțiune.

Cu privire la acțiune

Argumentele părților

17 În susținerea acțiunii sale, Comisia arată, mai întâi, că noțiunea „utilizări critice" ale halonului care figurează în anexa VII la Regulamentul nr. 2037/2000 trebuie să facă obiectul unei interpretări restrictive, întrucât aceste utilizări constituie excepții de la obligația, enunțată la articolul 4 alineatul (4) punctul (v) din acest regulament, de a scoate din activitate sistemele antiincendiu și extinctoarele care conțin haloni.

18 Comisia arată că, potrivit cuprinsului anexei VII menționate anterior, în special a treia liniuță privind utilizările critice ale halonului 1301 și, respectiv, a treia liniuță privind utilizările critice ale halonului 2402, singurele utilizări critice autorizate ale acestor haloni pe cargourile existente sunt cele prevăzute „pentru neutralizarea spațiilor ocupate în care ar putea avea loc scurgeri de lichid și/sau gaz inflamabil". În practică, aceste dispoziții nu ar viza decât două cazuri particulare, și anume neutralizarea fie a navelor-cisternă petroliere, fie a instalației folosite la pomparea automată a făinurilor în interiorul sau în afara calei unei nave.

19 Comisia consideră în continuare că trebuie să opereze o distincție între sistemele de neutralizare și sistemele de stingere, sistemele cu halon instalate în cea mai mare parte a cargourilor încadrându-se în această a doua categorie. Astfel, termenul „neutralizare" ar corespunde unei „eliberări anticipate a halonului ca reacție la un risc de incendiu sau de explozie într-un spațiu ocupat potențial inflamabil și periculos, cu o concentrație astfel încât atmosfera locului nu mai este în măsură să suporte combustia".

20 Astfel, în privința cargourilor existente, ar putea fi considerată critică, în sensul anexei VII la Regulamentul nr. 2037/2000, numai utilizarea halonilor 1301 și 2402 într-un sistem antiincendiu conceput pentru a neutraliza spațiile ocupate în care ar putea avea loc scurgeri de lichid și/sau gaz inflamabil, cu alte cuvinte, utilizarea lor într-un sistem conceput pentru a elibera halonul înainte de începutul combustiei sau de survenirea unei explozii într-o atmosferă inflamabilă sau explozivă, în vederea prevenirii acesteia. În consecință, interpretarea preconizată de Republica Malta a noțiunii de utilizări critice menționate ar fi contrară textului acestei anexe.

21 Comisia adaugă că autoritățile malteze ar fi admis ele însele, în cursul procedurii precontencioase, că navele vizate utilizează halonul pentru stingerea incendiilor. În orice caz, Republica Malta nu ar fi furnizat nicio informație privind scopul utilizării halonului în navele menționate. În consecință, întrucât halonul nu este instalat în mod normal pe cargouri în scopul neutralizării, aceste nave nu s-ar încadra în excepțiile privind cargourile care figurează în anexa VII la Regulamentul nr. 2037/2000.

22 În sfârșit, pentru a respinge argumentul Republicii Malta privind principiul protecției încrederii legitime de care trebuiau să beneficieze proprietarii navelor în cauză, Comisia susține că nu a avut loc nicio încălcare a acestui principiu în speță, întrucât nu numai că această instituție nu a oferit niciodată asigurări în sensul tezei susținute de Republica Malta, dar, în plus, și-a menținut în mod regulat poziția cu privire la interpretarea care trebuie să fie dată anexei menționate în ceea ce privește utilizările critice ale halonului în cargouri. Pe de altă parte, în ceea ce privește sarcina financiară

care revine proprietarilor și navlositorilor cargourilor în cauză, Comisia susține că scoaterea din activitate a instalațiilor care conțin halon în aceste cargouri ar fi trebuit să aibă loc înainte de 1 mai 2004 și că dificultățile de aplicare apărute în stadiul executării unui act al Uniunii nu pot să permită unui stat membru să se dispenseze în mod unilateral de îndeplinirea obligațiilor sale. În această privință, Comisia se referă la Hotărârea din 7 februarie 1979, Comisia/Regatul Unit (128/78, Rec., p. 419).

23 Republica Malta contestă, mai întâi, interpretarea preconizată de Comisie a noțiunii „utilizări critice ale halonului" în sensul anexei VII la Regulamentul nr. 2037/2000. Republica Malta susține că această utilizare privește sălile mașinilor care conțin motoare cu combustie, centralele care funcționează cu păcură sau unitățile și generatoarele alimentate cu păcură, compartimentele pompelor de marfă și celelalte compartimente similare de pe navele construite înainte de 1 octombrie 1994. În speță, utilizarea halonului în astfel de „spații" la bordul navelor în cauză s-ar încadra în noțiunea „utilizări critice" în sensul acestei anexe.

24 Potrivit acestui stat membru, Comisia oferă o interpretare a noțiunii menționate contrară modului de redactare exact al dispozițiilor în cauză din anexa menționată, care ar fi formulate în termeni largi, vizând „neutralizarea spațiilor ocupate în care ar putea avea loc scurgeri de lichid și/sau gaz inflamabil […] în cargourile existente", fără altă rezervă.

25 Apoi, Republica Malta susține că distincția stabilită de Comisie între termenii „stingere" și „neutralizare" este, în cadrul Regulamentului nr. 2037/2000, lipsită de temei și artificială. Procesul de stingere ar fi în esență cuprins în procesul de neutralizare, în special în cazul în care este utilizat același agent. Astfel, linia de demarcație dintre procesele de neutralizare și de stingere ar fi deseori incertă, în măsura în care utilizarea halonilor 1301 și 2402 pentru prevenirea deflagrațiilor într-o zonă precisă ar avea drept efect în mod automat neutralizarea zonelor adiacente împotriva noilor

combustii și/sau a posibilelor explozii. Prin urmare, neutralizarea ar fi consecința normală a procesului de stingere atunci când sunt utilizați astfel de haloni. Potrivit Republicii Malta, halonii 1301 și 2402 sunt cunoscuți, în sectorul protecției împotriva incendiilor, pentru eficacitatea lor în materia stingerii, precum și a neutralizării, și tocmai această natură polivalentă îi face atractivi și relativ de neînlocuit ca agenți de protecție împotriva incendiilor.

26 În sfârșit, Republica Malta susține că anexa VII la Regulamentul nr. 2037/2000 a dat naștere unei încrederi legitime a proprietarilor de nave, care poate fi afectată de interpretarea subiectivă pe care Comisia o dă acestei dispoziții, în special din cauză că această interpretare restrânge domeniul de aplicare al dispoziției respective și este contrară modului de redactare și spiritului acesteia. Pe de altă parte, respectiva interpretare ar fi de asemenea contrară principiului securității juridice.

27 În orice caz, acest stat membru afirmă că numărul de nave care arborează pavilionul maltez încă echipate cu sisteme antiincendiu care conțin haloni este în scădere. Cea mai mare parte a acestor nave s-ar apropia de sfârșitul duratei de viață, întrucât unele dintre ele sunt petroliere cu cocă simplă, care trebuie să fie scoase din activitate cel târziu la sfârșitul anului 2010, conform dispozițiilor aplicabile ale Convenției internaționale pentru prevenirea poluării de către nave, semnată la Londra la 2 noiembrie 1973, astfel cum a fost completată prin Protocolul din 17 februarie 1978, și ale Regulamentului (CE) nr. 417/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 februarie 2002 privind accelerarea introducerii cerințelor referitoare la coca dublă sau a unor standarde de proiectare echivalente pentru petrolierele cu cocă simplă și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 2978/94 al Consiliului (JO L 64, p. 1, Ediție specială, 07/vol. 8, p. 192). Prin urmare, a solicita proprietarilor acestor nave să scoată din activitate sistemele menționate ar genera pentru aceștia o sarcină excesiv de împovărătoare și disproporționată.

Aprecierea Curții

28 Trebuie să se arate de la început că, potrivit articolului 4 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 2037/2000, sub rezerva prevederilor alineatelor (4) și (5) ale acestui articol, se interzice introducerea pe piață și utilizarea halonilor.

29 Alineatul 4 punctul (v) din articolul menționat prevede obligația de a scoate din activitate sistemele antiincendiu și extinctoarele care conțin haloni înainte de 31 decembrie 2003, cu excepția utilizărilor enumerate în anexa VII la Regulamentul nr. 2037/2000. În lipsa unor dispoziții contrare în actul de aderare, această obligație a intrat în vigoare în privința Republicii Malta de la aderarea sa la Uniunea Europeană, la 1 mai 2004, în temeiul articolului 2 din acest act.

30 Din coroborarea acestor dispoziții rezultă că, de la această din urmă dată, pentru navele care arborează pavilionul maltez, utilizarea unor astfel de sisteme și de extinctoare nu este autorizată decât dacă aceasta poate fi considerată drept o „utilizare critică" în sensul anexei menționate.

31 Acest stat membru nu contestă că anumite nave care arborează pavilionul maltez dispun de sisteme de stingere a incendiilor care utilizează halonul. Totuși, Republica Malta susține că aceste utilizări se încadrează în noțiunea menționată „utilizare critică", contestând interpretarea restrictivă pe care Comisia o dă noțiunii respective.

32 În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul unei proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, revine Comisiei obligația de a stabili existența pretinsei neîndepliniri a obligațiilor și de a prezenta Curții elementele necesare pentru ca aceasta să verifice existența neîndeplinirii obligațiilor, fără a

putea fi invocată vreo prezumție de către Comisie (a se vedea în special Hotărârea din 12 mai 2005, Comisia/Belgia, C-287/03, Rec., p. I-3761, punctul 27, și Hotărârea din 10 iunie 2010, Comisia/Portugalia, C-37/09, punctul 28).

33 Or, trebuie să se constate că interpretarea propusă de Comisie a celei de a treia liniuțe privind utilizarea critică a halonului 1301 și, respectiv, a celei de a treia liniuțe privind utilizarea critică a halonului 2402, care figurează în anexa VII la Regulamentul nr. 2037/2000, se bazează pe două afirmații. Pe de o parte, sistemele cu halon instalate în marea majoritate a cargourilor ar fi sisteme de stingere, iar nu de neutralizare. Pe de altă parte, numai două ipoteze particulare de utilizare a sistemelor cu halon în scopul neutralizării s-ar încadra în dispozițiile menționate, și anume fie în navele-cisternă petroliere, fie în instalația folosită la pomparea automată a făinurilor în interiorul sau în afara calei unei nave.

34 Totuși, această interpretare nu rezultă nici din dispozițiile anexei menționate, nici din altă dispoziție a Regulamentului nr. 2037/2000. Pe de altă parte, nicio referire la cele două ipoteze menționate de Comisie nu se regăsește în considerentele acestui regulament.

35 În schimb, a treia liniuță privind utilizarea halonului 1301 și, respectiv, a treia liniuță privind utilizarea halonului 2402, care figurează în anexa VII la Regulamentul nr. 2037/2000, sunt formulate în mod larg, vizând utilizarea lor „în sectorul militar, petrolier, al gazului sau în cel petrochimic, și pe cargourile existente".

36 Pe de altă parte, termenii „neutralizarea spațiilor ocupate" cuprinși în dispozițiile menționate indică faptul că utilizarea în cauză a acestor haloni este prevăzută în spațiile ocupate de persoane, ceea ce este de natură să înglobeze și alte tipuri sau părți ale navelor decât cele vizate de Comisie.

37 Prin urmare, chiar dacă se presupune că, astfel cum susține Comisia, în practică, utilizarea halonului pe nave ar fi limitată la cele două situații amintite de aceasta, niciun element din textul Regulamentului nr. 2037/2000 nu permite să se concluzioneze că intenția legiuitorului Uniunii a fost de a limita utilizarea halonului pe nave la aceste două cazuri.

38 În aceste condiții, este necesar să se considere că Comisia nu a dovedit neîndeplinirea obligațiilor imputată Republicii Malta.

39 În consecință, acțiunea Comisiei trebuie respinsă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

40 În temeiul articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Republica Malta a solicitat obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată, iar Comisia a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a doua) declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Obligă Comisia Europeană la plata cheltuielilor de judecată.

Semnături