

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 19 maj 2011 *

I mål C-376/09,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 22 september 2009,

Europeiska kommissionen, företrädd av A. Alcover San Pedro och E. Depasquale, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Malta, företrädd av S. Camilleri och A. Buhagiar, båda i egenskap av ombud, svarande,

meddelar

* Rättegångsspråk: engelska.

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.N. Cunha Rodrigues samt domarna A. Rosas, U. Löhmus (referent), A. Ó Caoimh och P. Lindh,

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

och efter att den 28 oktober 2010 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- ¹ Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Malta har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4.4 v och 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2037/2000 av den 29 juni 2000 om ämnen som bryter ned ozonskiktet (EGT L 244, s. 1), i dess lydelse enligt kommissionens beslut 2004/232/EG av den 3 mars 2004 (EUT L 71, s. 28) (nedan kallad förordning nr 2037/2000), genom att inte avveckla brandskyddssystem och brandsläckare som innehåller haloner på användningsområden som inte är av avgörande betydelse ombord på fartyg och genom att inte återvinna dessa haloner.

Tillämpliga bestämmelser

Förordning nr 2037/2000

- 2 Förordning (EG) nr 2037/2000 syftar till att genomföra de internationella åtaganden som följer av Wienkonventionen för skydd av ozonskiktet, som undertecknades den 22 mars 1985, och Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet, som antogs den 16 september 1987 och som Europeiska ekonomiska gemenskapen godkände genom rådets beslut 88/540/EEG av den 14 oktober 1988 (EGT L 297, s. 8; svensk specialutgåva, område 11, volym 14, s. 146).
- 3 Enligt artikel 1 är förordningen bland annat tillämplig på användning av haloner.
- 4 I artikel 4.1 c stadgas att "[o]m inte annat följer av punkterna 4 och 5 skall det vara förbjudet att på marknaden släppa ut och att använda ... [h]aloner."
- 5 Artikel 4.4 v i nämnda förordning har följande lydelse:

"Förutom såvitt avser de användningsområden som förtecknas i bilaga VII skall brandskyddssystem och brandsläckare som innehåller haloner avvecklas före den 31 december 2003 och halonerna återvinnas i enlighet med artikel 16."

- 6 Enligt artikel 16.1 i förordning nr 2037/2000 gäller följande:

”Kontrollerade ämnen som används i

...

— brandskyddssystem och brandsläckare,

skall, vid service och underhåll eller före [n]edmontering eller bortskaffande av utrustningen, återvinnas för att destrueras med hjälp av teknik som har godkänts av parterna eller med annan miljömässigt godtagbar destruktions teknik, alternativt återanvändas eller regenereras.”

- 7 I artikel 20.3 i samma förordning föreskrivs att ”[d]e behöriga myndigheterna i medlemsstaterna skall göra de utredningar som kommissionen bedömer nödvändiga för tillämpningen av denna förordning. Medlemsstaterna skall också göra stickprovskontroller på import av kontrollerade ämnen och meddela tidpunkterna för och resultaten av dessa kontroller till kommissionen.”

- 8 Bilaga VII till förordningen behandlar användningsområden som är av avgörande betydelse avseende halon och har följande lydelse:

”Användning av halon 1301:

...

- För explosionsskydd i bemannade utrymmen där utsläpp av brandfarliga vätskor och/eller gas kan förekomma på det militära området, inom olje- och gassektorn samt den petrokemiska sektorn och i befintliga lastfartyg.

...

Användning av halon 2402 i Cypern, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern:

...

- För explosionsskydd i bemannade utrymmen där utsläpp av brandfarliga vätskor och/eller gas kan förekomma på det militära området, inom olje- och gassektorn samt den petrokemiska sektorn och i befintliga lastfartyg.

...”

- 9 När det gäller tillämpningen i tiden av förordning nr 2037/2000 har det inte föreskrivits några övergångsbestämmelser för Republiken Malta i akten om villkoren för Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska Unionen och om anpassning av fördragen (EUT 2003, L 236, s. 33) (nedan kallad anslutningsakten).
- 10 I artikel 2 i anslutningsakten föreskrivs följande:

”Från och med dagen för anslutningen skall bestämmelserna i de grundläggande fördragen och i rättsakter som har antagits av institutionerna och Europeiska centralbanken före anslutningen vara bindande för de nya medlemsstaterna och skall tillämpas i dessa på de villkor som anges i de fördragen och i denna anslutningsakt.”

Det administrativa förfarandet

- 11 I skrivelse av den 11 november 2005 påpekade kommissionen för maltesiska myndigheter vikten av att avveckla brandskyddssystem och brandsläckare som innehåller haloner som inte är avsedda för användningsområden som är av avgörande betydelse. Kommissionen meddelade även att enligt bilaga VII till förordning nr 2037/2000 var de enda tillåtna användningsområdena för dessa ämnen ombord på befintliga lastfartyg explosionsskydd antingen i oljetankar eller i maskineri som är förenat med automatisk pumpning av mjöl i eller utanför ett fartygs lastutrymme. Kommissionen uppmanade nämnda myndigheter att senast den 31 januari 2006 fylla i och skicka in

ett formulär om användningsområden för halon som är av avgörande betydelse ombord på fartyg under maltesisk flagg.

- 12 Kommissionen erhöll inget svar från maltesiska myndigheter och drog härav slutsatsen att den maltesiska regeringen medgav att halon användes ombord på fartyg under maltesisk flagg på områden som inte är av avgörande betydelse. Kommissionen ansåg följaktligen att Republiken Malta hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 4.4 v, 16 och 20.3 i nämnda förordning samt artikel 10 EG och tillställde, genom skrivelse av den 15 december 2006, medlemsstaten en formell underrättelse med uppmaning att yttra sig.
- 13 I sitt svar, daterat den 14 maj 2007, på den formella underrättelsen angav de maltesiska myndigheterna att 89 fartyg under maltesisk flagg fortfarande var utrustade med brandskyddssystem och brandsläckare som innehåller haloner. Samma myndigheter bestred kommissionens tolkning av bilaga VII till förordning nr 2037/2000 och ansåg den restriktiv. De ansåg i stället att det rörde sig om användningsområden som är av avgörande betydelse i den mening som avses i bilagan.
- 14 Kommissionen övertygades inte av detta svar och avgav därför den 17 oktober 2008 ett motiverat yttrande till nämnda medlemsstat i vilket medlemsstaten anmodades att vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter yttrandet inom två månader från mottagandet av detsamma.
- 15 De maltesiska myndigheterna svarade i skrivelse av den 16 juli 2009 att det fanns 41 fartyg under maltesisk flagg som fortfarande använde haloner som brandsläckare. Republiken Malta bestred kommissionens tolkning av begreppet "[a]nvändningsområden av avgörande betydelse: halon" i bilaga VII till förordning nr 2037/2000 och

påpekade att man uppmanade samtliga skeppsredare vilkas fartyg under maltesisk flagg var utrustade med brandskyddssystem som innehåller haloner att ta fartygen ur trafik senast den 30 juni 2010.

- 16 Kommissionen ansåg att svaret var otillfredsställande och beslutade därför att väcka förevarande talan.

Prövning av talan

Parternas argument

- 17 Till stöd för sin talan har kommissionen för det första gjort gällande att begreppet "användningsområden av avgörande betydelse" avseende halon som förekommer i bilaga VII till förordning nr 2037/2000 ska tolkas restriktivt, eftersom dessa användningsområden utgör undantag från skyldigheten enligt artikel 4.4 v i förordningen att avveckla brandskyddssystem och brandsläckare som innehåller haloner.
- 18 I enlighet med ordalydelsen i bilaga VII, särskilt de tre strecksatserna avseende användningsområden av avgörande betydelse av halon 1301 respektive halon 2402, är de enda tillåtna användningsområdena av dessa haloner i befintliga lastfartyg, enligt kommissionen, de som gäller "explosionsskydd i bemannade utrymmen där utsläpp av brandfarliga vätskor och/eller gas kan förekomma". I praktiken avser bestämmelserna endast två specifika fall, nämligen explosionsskydd i antingen oljelastfartyg eller i maskineri som är förenat med automatisk pumpning av mjöl i eller utanför ett fartygs lastutrymme.

- 19 Kommissionen anser vidare att det finns anledning att göra skillnad mellan explosionsskydd och brandskyddssystem. De halonsystem som finns installerade i de flesta lastfartyg tillhör den sistnämnda kategorin. Uttrycket "explosionsskydd" motsvarar "den för tidiga frigörelsen av halon som reaktion på en brand- eller explosionsrisk i ett potentiellt brandfarligt och farligt bemannat utrymme, med en sådan koncentration att luften på platsen inte längre kan tåla förbränningen".
- 20 Vad beträffar befintliga lastfartyg är det endast användning av halonerna 1301 och 2402 i ett brandskyddssystem som är tänkt som explosionsskydd i bemannade utrymmen där utsläpp av brandfarliga vätskor och/eller gas kan förekomma som kan anses vara av avgörande betydelse i den mening som avses i bilaga VII till förordning nr 2037/2000. Det ska alltså röra sig om användning i ett system som är tänkt att frigöra halon innan förbränning eller explosion sker i en brandfarlig miljö eller i en miljö där explosionsrisk föreligger. Frigörandet av halon ska ske i förebyggande syfte. Den tolkning som Republiken Malta har förespråkats av begreppet användningsområden av avgörande betydelse strider således mot ordalydelsen i nämnda bilaga.
- 21 Kommissionen har tillagt att de maltesiska myndigheterna under det administrativa förfarandet själva medgett att de berörda fartygen använder halon för att släcka bränder. Republiken Malta har under alla omständigheter inte lämnat några upplysningar om syftet med användningen av halon i dessa fartyg. Eftersom halon inte vanligtvis är installerat på fartyg som explosionsskydd, omfattas dessa fartyg inte av undantagen rörande lastfartyg i bilaga VII till förordning nr 2037/2000.
- 22 För att tillbakavisa Republiken Maltas argument avseende principen om skydd för berättigade förväntningar, som berörda skeppsredare borde komma i åtnjutande av, har kommissionen gjort gällande att principen inte åsidosatts i förevarande fall. Kommissionen har aldrig gett några försäkringar på det sätt Republiken Malta påstår, utan har i stället regelbundet vidhållit sin inställning om hur bilagan ska tolkas i fråga om användning av avgörande betydelse av halon i fraktfartyg. När det gäller

den ekonomiska bördan för redare och befraktare av de aktuella fraktfartygen har kommissionen gjort gällande att de installationer som innehåller halon i dessa fraktfartyg skulle ha avvecklats före den 1 maj 2004 och att de tillämpningssvårigheter som uppstått vid genomförandet av en unionsrättsakt inte medger att en medlemsstat ensidigt befriar sig från att iaktta sina skyldigheter. Kommissionen hänvisar härvid till domen av den 7 februari 1979 i mål 128/78, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 1979, s. 419).

- 23 Republiken Malta har inledningsvis bestritt kommissionens tolkning av begreppet "användningsområden av avgörande betydelse av halon" i bilaga VII till förordning nr 2037/2000. Nämda medlemsstat anser att användningen gäller maskinrum som innehåller förbränningsmotorer, oljepannor eller enheter och pannor som försörjs med olja, lastpumprum och andra liknande utrymmen på fartyg som byggts före den 1 oktober 1994. I förevarande fall utgör användning av halon i sådana "utrymmen" ombord på de aktuella fartygen ett "användningsområde av avgörande betydelse" i den mening som avses i bilagan.
- 24 Medlemsstaten anser att kommissionens tolkning av begreppet strider mot den exakta lydelsen av de aktuella bestämmelserna i bilagan. Dessa bestämmelser har en allmän formulering och avser "explosionsskydd i bemannade utrymmen där utsläpp av brandfarliga vätskor och/eller gas kan förekomma ... i befintliga lastfartyg", utan vidare inskränkningar.
- 25 Republiken Malta har därefter gjort gällande att den skillnad kommissionen gjort mellan "släckning" och "explosionsskydd" saknar stöd i förordning nr 2037/2000 och är konstlad. Släckningsarbetet ingår i väsentliga delar i explosionsskyddet, i synnerhet när samma ämne används. Skiljelinjen mellan explosionsskyddet och släckningen är ofta tveksam, eftersom användning av halonerna 1301 och 2402 för att bekämpa snabb förbränning i ett visst utrymme automatiskt leder till att närliggande utrymmen

skyddas mot nya förbränningar och/eller möjliga explosioner. Explosionsskyddet är följaktligen en normal följd av släckningsprocessen när sådana haloner används. Enligt Republiken Malta är halonerna 1301 och 2402 välkända på brandskyddsområdet för sin effektivitet när det gäller såväl släckning som explosionsskydd. Vidare är det just denna mångsidighet som gör dem så attraktiva och förhållandevis oersättliga som brandskydd.

²⁶ Republiken Malta har hävdad att bilaga VII till förordning nr 2037/2000 har gett upphov till berättigade förväntningar hos skeppsredarna. Dessa förväntningar kan påverkas av kommissionens subjektiva tolkning av bestämmelsen, bland annat på grund av att tolkningen begränsar bestämmelsens tillämpningsområde och strider mot dess lydelse och innehåll. Tolkningen strider även mot rättssäkerhetsprincipen.

²⁷ Nämda medlemsstat har under alla omständigheter anfört att antalet fartyg under maltesisk flagg som fortfarande är utrustade med brandskyddssystem som innehåller halon är på tillbakagång. Merparten av fartygen är i slutet av sin livscykel, och vissa av dem är oljefartyg med enkelskrov som ska tas ur trafik senast i slutet på år 2010 enligt tillämpliga bestämmelser i den internationella konventionen till förhindrande av förorening från fartyg, som undertecknades i London den 2 november 1973 och som kompletterades genom protokollet av den 17 februari 1978, och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 417/2002 av den 18 februari 2002 om ett påskyndat införande av krav på dubbelskrov eller likvärdig konstruktion för oljetankfartyg med enkelskrov och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 2978/94 (EGT L 64, s. 1). Att under dessa omständigheter begära att redarna avvecklar systemen skulle medföra en orimligt tung och oproportionerlig börda för dem.

Domstolens bedömning

- 28 Domstolen påpekar inledningsvis att enligt artikel 4.1 c i förordning nr 2037/2000 är det, om inte annat följer av punkterna 4 och 5, förbjudet att släppa ut haloner på marknaden.
- 29 I artikel 4.4 v föreskrivs en skyldighet att avveckla brandskyddssystem och brandsläckare som innehåller haloner före den 31 december 2003, förutom såvitt avser de användningsområden som förtecknas i bilaga VII till förordning nr 2037/2000. Då det inte föreskrivs något annat i anslutningsakten blev denna skyldighet bindande för Republiken Malta vid medlemsstatens anslutning till Europeiska unionen den 1 maj 2004, i enlighet med artikel 2 i akten.
- 30 Det följer av en kombinerad läsning av dessa bestämmelser att för fartyg under maltesisk flagg är användning av sådana släckningssystem, från och med sistnämnda datum, endast tillåten om den kan anses gälla ett "användningsområde av avgörande betydelse" i den mening som avses i bilagan.
- 31 Republiken Malta har inte bestritt att vissa fartyg under maltesisk flagg är utrustade med släckningsanordningar som använder halon. Nämnda medlemsstat har däremot hävdatt att användningen omfattas av begreppet användningsområden av avgörande betydelse, och har bestritt kommissionens restriktiva tolkning härav.
- 32 Det ska i detta avseende inledningsvis erinras om att det inom ramen för ett fördragsbrottsförfarande enligt fast rättspraxis åligger kommissionen att bevisa det påstådda fördragsbrottet och att förse domstolen med de uppgifter som är nödvändiga för att den ska kunna kontrollera att fördragsbrottet föreligger, utan någon möjlighet för kommissionen att stödja sig på någon presumtion (se, bland annat, dom av

den 12 maj 2005 i mål C-287/03, kommissionen mot Belgien, REG 2005, s. I-3761, punkt 27, och av den 10 juni 2010 i mål C-37/09, kommissionen mot Portugal, punkt 28).

- 33 Domstolen konstaterar emellertid att kommissionens tolkning av de tre strecksatserna avseende användningsområden av avgörande betydelse för halon 1301 respektive halon 2402 i bilaga VII till förordning nr 2037/2000 grundas på två påståenden: för det första att de halonsystem som är installerade på merparten av lastfartygen är släckningssystem och inte explosionsskydd, för det andra att det endast är två specifika fall av användning av halonsystem som explosionsskydd som omfattas av de nämnda bestämmelserna, det vill säga antingen i oljelastfartyg, eller i maskineri som är förenat med automatisk pumpning av mjöl i eller utanför ett fartygs lastutrymme.
- 34 En sådan tolkning följer varken av bestämmelserna i bilagan eller av någon annan bestämmelse i förordning nr 2037/2000. Inte heller i skälen till förordningen finns det någon hänvisning till de två fall som kommissionen har nämnt.
- 35 De tre strecksatser som avser användning av halonerna 1301 respektive 2402 som återfinns i bilaga VII till förordning nr 2037/2000 har en allmän formulering och avser användning "på det militära området, inom olje- och gassektorn samt den petrokemiska sektorn och i befintliga lastfartyg".
- 36 Uttrycket "explosionsskydd i bemannade utrymmen" i nämnda bestämmelser visar att den aktuella användningen av haloner gäller utrymmen som är bemannade av människor, vilken kan inbegripa andra typer eller delar av fartyg än dem som kommissionen avser.

- 37 Även om användning av halon ombord på fartyg i praktiken skulle vara begränsad till de två fall som kommissionen tagit upp, finns det inget i texten i förordning nr 2037/2000 som medger slutsatsen att unionslagstiftarens avsikt var att begränsa användningen av halon ombord på fartyg till dessa två fall.
- 38 Domstolen finner mot denna bakgrund att kommissionen i förevarande fall inte har styrkt det fördragsbrott som har lagts Republiken Malta till last.
- 39 Kommissionens talan ska därför ogillas.

Rättegångskostnader

- 40 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Republiken Malta har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, ska Republiken Maltas yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

- 1) Talan ogillas.**
- 2) Europeiska kommissionen ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter