SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PHILIPPE LÉGER

vom 3. Februar 1998 *

1. Die vorliegenden Vorabentscheidungsfragen, die vom Giudice di Pace Genua und von der Pretura circondariale Avezzano gestellt worden sind, betreffen die Auslegung des Artikels 5 der Verordnung (EG) Nr. 3093/94 des Rates vom 15. Dezember 1994 über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen [1] (im folgenden: Verordnung), und die Beurteilung seiner Gültigkeit insbesondere im Hinblick auf die Artikel 30 und 130r EG-Vertrag.

Der Gerichtshof wird im wesentlichen um Entscheidung darüber gebeten, ob diese Vorschrift die Verwendung, die Einfuhr, die Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr oder das Inverkehrbringen von Fluorchlorkohlenwasserstoffen (im folgenden: HCFC), einem Stoff, der schädliche Wirkungen auf die Ozonschicht hat, vollständig verbietet, und, wenn dies zu bejahen ist, ob dieses Verbot nicht den Vertrag verletzt.

Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen der Gesellschaft Safety Hi-Tech Srl (im folgenden: Safety), einem Hersteller von Feuerlöschgeräten mit einer Löschsubstanz, deren chemisches Ausgangsprodukt mit der Bezeichnung NAF S III aus HCFC Blend A (einer bestimmten Art von HCFC) hergestellt ist, und zwei ihrer Kunden, der Gesellschaft S. & T. Srl (im folgenden: S. & T.) und Herrn Bettati, dem Inhaber des Unternehmens Bettati Antincendio di Reggio Emilia (im folgenden: Bettati).

Der rechtliche Rahmen

2. Die Verordnung, die auf der Grundlage von Artikel 130s EG-Vertrag erlassen wurde, hebt die Verordnungen (EWG) Nr. 594/91 [2] und Nr. 3952/92 [3] des Rates auf und tritt an ihre Stelle. Sie übernimmt auf Gemeinschaftsebene die Verpflichtungen, die sich aus dem Wiener Übereinkommen vom 22. März 1985 zum Schutz der Ozonschicht (im folgenden: Wiener Übereinkommen) und dem Montrealer Protokoll vom 16. September 1987 [4] über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen (im folgenden: Montrealer Protokoll), das durch die auf der vierten Konferenz in Kopenhagen im November 1992 [5] beschlossene zweite Änderung angepaßt wurde (im folgenden: zweite

* Originalsprache: Französisch.

1 — ABl. L 333, S. 1.

2 — Verordnung (EWG) Nr. 594/91 des Rates vom 4. März 1991 über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen (ABl. L 67, S. 1).

3 — Verordnung (EWG) Nr. 3952/92 des Rates vom 30. Dezember 1992 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 594/91 über den beschleunigten Verzicht auf Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen (ABl. L 405, S. 41).

4 — Entscheidung 88/540/EWG des Rates vom 14. Oktober 1988 über den Abschluß des Wiener Übereinkommens zum Schutz der Ozonschicht und des Montrealer Protokolls über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen (ABl. L 297, S. 8).

5 — Entscheidung 94/68/EG des Rates vom 2. Dezember 1993 über den Abschluß der Änderung des Montrealer Protokolls über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen (ABl. 1994, L 33, S. 1).

Änderung), ergeben. Die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft sind Vertragsparteien des Wiener Übereinkommens und des Montrealer Protokolls.

3. Ziel der Verordnung ist es, entsprechend den verfügbaren technischen und wissenschaftlichen Erkenntnissen und dem Stand der Entwicklung von weniger schädlichen Substitutionserzeugnissen mit dem möglichen selben Verwendungszweck [6] die Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen, schrittweise abzuschaffen [7] und, wie zu sehen sein wird, nach Maßgabe des Wiener Übereinkommens und des Vertrages strengere Kontrollmaßnahmen einzuführen, als sie in der zweiten Änderung vorgesehen sind [8].

4. Gemäß ihren Artikeln 1 und 2 findet die Verordnung Anwendung auf die Produktion, die Einfuhr, die Ausfuhr, das Angebot, die Verwendung und die Rückgewinnung einer Reihe von Stoffen, die „geregelte Stoffe" genannt werden und zu denen die HCFC gehören.

5. Artikel 2 zwölfter Gedankenstrich der Verordnung definiert die HCFC als die in Gruppe VIII des Anhangs I aufgeführten geregelten Stoffe, einschließlich ihrer Isomere [9].

6. Artikel 5 der Verordnung sieht im wesentlichen vor, daß die Verwendung, die Einfuhr, die Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr und das Inverkehrbringen der HCFC bei bestimmten Arten der Verwendung schrittweise verboten wird. Er lautet wie folgt:

„(1) Ab dem ersten Tag des sechsten Monats nach Inkrafttreten dieser Verordnung [10] ist die Verwendung von (HCFC) verboten, ausgenommen

— als Lösungsmittel;

— als Kältemittel;

...

(2) Ab dem 1. Januar 1996 ist die Verwendung von [HCFC] in folgenden Fällen verboten:

— zur Verwendung als Lösungsmittel in nichtgeschlossenen Systemen ..., wenn die [HCFC] nicht zurückgewonnen werden, und in Aerosolen ...;

6 — Vierte bis achte Begründungserwägung der Verordnung.

7 — Ebenda, dritte und vierte Begründungserwägung.

8 — Ebenda, sechste Begründungserwägung.

9 — So werden zwei chemische Verbindungen derselben Elemente in derselben Zusammensetzung, jedoch mit unterschiedlichen Eigenschaften genannt.

10 — Gemäß Artikel 21 der Verordnung ist die Verordnung am 23. Dezember 1994 in Kraft getreten. Artikel 5 ist daher wirksam seit dem *1. Juni 1995*.

— in nach dem 31. Dezember 1995 hergestellten Geräten für folgende Verwendungszwecke:

...

c) zur Klimatisierung von Kraftfahrzeugen;

d) zur Klimatisierung von Straßenfahrzeugen im öffentlichen Verkehr.

(3) Ab dem 1. Januar 1998 ist die Verwendung von [HCFC] in nach dem 31. Dezember 1997 hergestellten Geräten für folgende Verwendungszwecke verboten:

— zur Klimatisierung in Schienenfahrzeugen für den öffentlichen Verkehr,

...

(4) Ab dem 1. Januar 2000 ist die Verwendung von [HCFC] in nach dem 31. Dezember 1999 hergestellten Geräten für folgende Verwendungszwecke verboten:

— als Kältemittel in öffentlichen bzw. Verteilerkühlhäusern und -lagern,

...

soweit keine Vorschriften, Sicherheitsbestimmungen oder andere Auflagen für die Verwendung von Ammoniak bestehen.

(5) Die Einfuhr, die Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr und das Inverkehrbringen von Geräten, deren Verwendung gemäß diesem Artikel beschränkt wird, sind ab dem Datum des Inkrafttretens der Verwendungsbeschränkung verboten. Geräte, die nachweislich vor dem Datum der Verwendungsbeschränkung hergestellt wurden, unterliegen diesem Verbot nicht.

(6) Die Kommission kann nach dem Verfahren des Artikels 16 [11] in der Liste in den Absätzen 1 bis 4 unter Berücksichtigung des technischen Fortschritts Einfügungen, Streichungen oder Änderungen vornehmen."

7. Darüber hinaus legt Artikel 4 der Verordnung insbesondere die Menge der HCFC fest, die die Hersteller und Importeure in der Zeit vom 1. Januar 1995 bis zum 31. Dezember 2014 in den Verkehr bringen oder für eigene Zwecke verwenden dürfen. Gemäß Artikel 4 Absatz 8 letzter Gedankenstrich der Verordnung dürfen HCFC nach 2014 nicht mehr in den Verkehr gebracht oder für eigene Zwecke verwendet werden.

Der Sachverhalt der Rechtssache C-284/95

8. Safety verkaufte an S. & T. Feuerlöschgeräte, die ein aus HCFC bestehendes chemisches Produkt aus eigener Herstellung mit der Bezeichnung NAF S III enthielten. Ein Auftrag der S. & T. vom 20. Juli 1995, die Auftragsbestätigung vom 24. Juli 1995 und die entsprechende Rechnung vom 4. August 1995 sind zu den Akten gereicht.

11 — Sogenannte „Verwaltungsausschußverfahren".

9. S. & T. bestritt die Wirksamkeit dieses Vertrages mit der Begründung, daß der Verkauf des aus HCFC bestehenden Produkts gemäß Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung seit 1. Juni 1995 verboten sei.

10. Am 8. August 1995 beantragte Safety beim Giudice di Pace Genua einen Mahnbescheid. Sie beantragte, S. & T. aufzugeben, ihr den vertraglich vereinbarten Betrag zuzüglich Nebenforderungen und Gebühren zu zahlen, hilfsweise, den Gerichtshof zwecks Auslegung und Entscheidung über die Gültigkeit der Verordnung im Hinblick auf den EG-Vertrag anzurufen.

11. Das vorlegende Gericht ist der Auffassung, daß der Ausgang des Rechtsstreits von der Gültigkeit und der Auslegung des Artikels 5 der Verordnung abhängt, und hat dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist die Verordnung Nr. 3093/94 des Rates (in Übereinstimmung mit Artikel 130r EG-Vertrag) so auszulegen, daß Halone (also stark umweltschädliche Produkte) frei verwendet werden dürfen, da nur ihre Produktion oder ihre Verwendung durch den Hersteller beschränkt ist, sie jedoch frei eingeführt werden dürfen, während die Verwendung (und damit sowohl die Produktion als auch die Einfuhr) von HCFC (also von gering umweltschädlichen Erzeugnissen) für andere als

die in Artikel 5 genannten Zwecke vollständig verboten ist?

2. Stellt die Regelung in der Verordnung Nr. 3093/94 eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen dar, indem sie, ohne daß die in Artikel 36 EG-Vertrag genannten Gründe vorliegen, den freien Verkehr eines Erzeugnisses im gesamten Gemeinschaftsgebiet beschränkt?

3. Stellt das Handeln der Gemeinschaft und ihrer Organe im Rahmen des Erlasses der Verordnung Nr. 3093/94 sowie insbesondere in den Phasen nach dem Erlaß ein öffentlich-rechtliches Eingreifen zur Stärkung der beherrschenden Stellung einzelner Wirtschaftsteilnehmer dar, das für sich den Tatbestand des erheblichen Mißbrauchs im Sinne von Artikel 86 EG-Vertrag erfüllt?

4. Können die Vorschriften über den Umweltschutz — insbesondere die Verordnung Nr. 3093/94 — so ausgelegt werden, daß sie von der gemeinschaftlichen Regelung des Wettbewerbs abweichen (indem sie das Zustandekommen von Kartellen oder die mißbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung ermöglichen oder erleichtern), oder sind die in dieser Regelung enthaltenen Verbote unbedingt und unabdingbar, so daß Ausnahmen oder Beschränkungen weder von der Gemeinschaft noch von den einzelnen Mitgliedstaaten angeordnet werden können?

Der Sachverhalt der Rechtssache C-341/95

12. Am 31. Juli 1995 erließ der Pretore Avezzano gegen Bettati einen Mahnbescheid über einen an Safety zu zahlenden Betrag in Höhe des Kaufpreises, der für von ihr gelieferte und ebenfalls NAF S III enthaltende Feuerlöschgeräte geschuldet war, zuzüglich Zinsen und Kosten.

13. Mit Schriftsatz, zugestellt am 26. September 1995, legte Bettati gegen diese Entscheidung Widerspruch ein mit der Begründung, daß die Geräte sich nach Abschluß des Vertrages, also nach dem 12. Mai 1995, als derartig ungeeignet und nutzlos erwiesen hätten, daß ein Recht zur Wandlung des Vertrages gemäß Artikel 1497 des italienischen Zivilgesetzbuchs bestehe, da das Inverkehrbringen der genannten Geräte ab dem 1. Juni 1995 gemäß Artikel 5 der Verordnung ausgeschlossen und verboten sei.

14. Safety berief sich in dem Verfahren auf die Ungültigkeit der genannten Verordnung, soweit sie die Verwendung von HCFC als Brandbekämpfungsmittel verbietet, wegen Unvereinbarkeit mit den Artikeln 3, 5, 30, 86, 92 und 130r EG-Vertrag.

15. Der Pretore Avezzano zweifelt an der Gültigkeit des Artikels 5 der Verordnung und hat dem Gerichtshof folgende Frage vorgelegt:

Ist angesichts der in der Begründung dargestellten Gesichtspunkte und Erwägungen Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 3093/94 des Rates vom 15. Dezember 1994 im Hinblick auf die Artikel 3, 5, 30, 86, 92 und 130r EG-Vertrag insoweit gültig, als diese Vorschrift die Verwendung von HCFC im Brandschutzsektor ab 1. Juni 1995 uneingeschränkt verbietet?

Vorbemerkungen

16. Die Kommission und der Rat machen in erster Linie geltend, daß die Frage der Gültigkeit der Verbote von HCFC gemäß Artikel 5 der Verordnung — *also die Entscheidung in den Ausgangsverfahren* — nicht von der Gültigkeit der für andere „geregelte Stoffe", wie z. B. die Halone, geltenden Beschränkungen abhänge. Folglich beantragen sie, die Vorabentscheidungsfragen, die die auf diese anderen Stoffe anwendbare Regelung betreffen, für unzulässig zu erklären.

17. Nach ständiger Rechtsprechung [12] ist es zwar im Rahmen des Artikels 177 EG-Vertrag Aufgabe des Gerichtshofes, „zur Rechtspflege in den Mitgliedstaaten beizutragen, nicht aber Gutachten zu allgemeinen oder hypothetischen Fragen abzugeben" [13]. „In Anbetracht dieser Aufgabe hat sich der Gerichtshof nicht für befugt gehalten, über eine vor einem nationalen Gericht aufgeworfene Vorabentscheidungsfrage zu befinden, wenn die Auslegung des Gemeinschaftsrechts in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht." [14] Mit anderen Worten besteht die Aufgabe des Gerichtshofes gemäß Artikel 177 EG-Vertrag darin, *Antworten zu geben, die für die Entscheidung des Ausgangsverfahrens sachdienlich sind.* Aufgrund dieser Rechtsprechung konnte der Gerichtshof bestimmte Vorabentscheidungsfragen für unzulässig erklären [15].

18. Der Gerichtshof hat jedoch auch ständig darauf hingewiesen [16], daß einerseits „Artikel 177 von einer klaren Zuständigkeitsverteilung zwischen den staatlichen Gerichten und dem Gerichtshof aus[geht] und ... es diesem nicht [gestattet], die Gründe des Auslegungsersuchens zu beanstanden. Daher kann der Gerichtshof die Entscheidung über ein von einem nationalen Gericht vorgelegtes Ersuchen nur dann ablehnen, wenn

12 — Vgl. insbesondere Urteil vom 1. Dezember 1965 in der Rechtssache 16/65 (Schwarze, Slg. 1965, 1151), in dem der Gerichtshof entschieden hat, daß das „Gebiet richterlichen Zusammenwirkens nach Artikel 177 ... dadurch gekennzeichnet ist, daß staatliches Gericht und Gerichtshof — in den Grenzen der eigenen Zuständigkeit und mit dem Ziel, die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten — *gemeinsam und unmittelbar zur Rechtsfindung beizutragen* haben" (Dritter Absatz der Entscheidungsgründe, Hervorhebung vom Verfasser).

13 — Vgl. z. B. Urteil vom 9. Februar 1995 in der Rechtssache C-412/93 (Leclerc-Siplec, Slg. 1995, I-179, Randnr. 12.

14 — Ebenda, Randnr. 13.

15 — Vgl. z. B. Urteil vom 14. Juli 1994 in der Rechtssache C-379/92 (Peralta, Slg. 1994, I-3453, Randnr. 8) in einem vergleichbaren Fall.

16 — Seit dem Urteil vom 19. Dezember 1968 in der Rechtssache 13/68 (Salgoil, Slg. 1968, 680).

offensichtlich kein Zusammenhang zwischen der von diesem Gericht erbetenen Auslegung des Gemeinschaftsrechts oder der Prüfung der Gültigkeit einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts oder der Wirklichkeit oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits besteht" [17]. Andererseits hat „der Gerichtshof im Falle ungenau formulierter oder den Rahmen seiner Befugnisse nach Artikel 177 überschreitender Fragen aus dem gesamten von dem einzelstaatlichen Gericht vorgelegten Material, insbesondere der Begründung der Vorlageentscheidung, diejenigen Elemente des Gemeinschaftsrechts herauszuarbeiten ..., die *unter Berücksichtigung des Gegenstands des Rechtsstreits* einer Auslegung — oder gegebenenfalls einer Beurteilung ihrer Gültigkeit — bedürfen" [18].

19. Aufgrund dieser Rechtsprechung konnte der Gerichtshof bestimmte Vorabentscheidungsfragen umformulieren [19].

20. Es steht fest, daß es in den Ausgangsverfahren nur um den Ausschluß der Brandbekämpfungsmittel vom Binnenmarkt geht, die HCFC enthalten. Aus diesem Grund wird der Gerichtshof, wenn sich die Fragen der vorlegenden Gerichte auf die Gültigkeit der Beschränkungen anderer „geregelter Stoffe" als der HCFC erstrecken sollten, hierzu keine Antwort geben können. Ich bin jedoch der Meinung, daß sich diese Gerichte auf diese anderen Stoffe nur deswegen beziehen, um ihre Ausführungen zu verdeutlichen, und daß folglich *ihre Fragen nur die Bestimmungen über die HCFC betreffen.*

21. Anhand der Entscheidungsgründe der Vorlagebeschlüsse und auch des Wortlauts der Fragen der italienischen Gerichte kann ich sechs Vorabentscheidungsfragen ausmachen.

22. *Mit der ersten Frage*, die in den Rechtssachen C-284/95 und C-341/95 gleichlautend ist, stellen die vorlegenden Gerichte die *Gültigkeit des vollständigen Ausschlusses der HCFC vom Binnenmarkt im Bereich der Brandbekämpfung* gemäß Artikel 5 der Verordnung im Hinblick auf Artikel 130r EG-Vertrag in Frage [20].

23. Nach ihrer Auffassung verlangt das Ziel des Umweltschutzes, wie er sich aus Artikel 130r ergibt, einen ganzheitlichen Ansatz beim Schutz des Ökosystems, der für jeden schädlichen Stoff selbstverständlich dessen *Ozon-Abbaupotential* (Ozone Depletion Potential, im folgenden: ODP), aber auch dessen *durchschnittliche Verweildauer in der Atmosphäre* (Atmospheric Lifelimit, im folgenden: ALT) und schließlich dessen

17 — Urteil vom 16. Juni 1981 in der Rechtssache 126/80 (Salonia, Slg. 1981, 1563, Randnr. 6, Hervorhebung vom Verfasser).

18 — Urteil vom 20. März 1986 in der Rechtssache 35/85 (Tissier, Slg. 1986, 1207, Randnr. 9, Hervorhebung vom Verfasser). Ständige Rechtsprechung seit dem Urteil vom 6. April 1962 in der Rechtssache 13/61 (De Geus, Slg. 1962, 97).

19 — Vgl. insbesondere Urteil Tissier, Randnr. 10.

20 — Vgl. hierzu in der dritten Begründungserwägung der Entscheidungsgründe des Vorlagebeschlusses in der Rechtssache C-284/95 die Worte „müßte die Frage des Schutzes der Umwelt" sowie die Bezugnahme auf Artikel 130r EG-Vertrag in der ersten Vorabentscheidungsfrage. Vgl. auch Nr. 2.1, sechster Absatz, des Vorlagebeschlusses in der Rechtssache C-341/95.

Treibhauseffekt (Global Warming Potential, im folgenden: GWP) berücksichtigt. [21] Diese drei Faktoren, die in den ODP-, ALT- und GWP-Indices ausgedrückt werden, bilden regelmäßig den Gegenstand wissenschaftlicher Schätzungen. Die vorlegenden Gerichte übernehmen im übrigen weitgehend die Argumente von Safety [22] und meinen, daß die Verordnung dadurch, daß sie nur den ODF-Index berücksichtige, folglich also nur den Schutz der Ozonschicht im Auge habe, *gegen die Zielsetzung des Artikels 130r EG-Vertrag verstoße* und daß das Handeln des Gesetzgebers einen *Ermessenmißbrauch* darstelle. Sie machen auch geltend [23], daß dieser Ausschluß unverhältnismäßig sei, da der Gesetzgeber nicht in gleicher Weise Maßnahmen insbesondere gegen ähnliche Mittel erlassen habe, die Gase enthielten, die für die Umwelt noch schädlicher seien (z. B. die Halone) [24].

24. *Zweitens* fragen sich die vorlegenden Richter — insbesondere der Giudice di Pace Genua — für den Fall, daß sich erweisen sollte, daß Artikel 5 der Verordnung weder aus Gründen des Umweltschutzes noch durch Artikel 36 EG-Vertrag gerechtfertigt werden kann, ob hieraus nicht seine Ungültigkeit im Hinblick auf Artikel 30 EG-Vertrag zu folgern sei [25] (zweite Frage).

25. *Darüber hinaus* möchten sie wissen, ob, ausgehend vom Tatsachenvortrag von Safety, das gesetzgeberische Handeln der Gemeinschaft ein Eingreifen der öffentlichen Gewalt darstellt, das eine Absprache oder einen Mißbrauch einer beherrschenden Stellung der Hersteller und der Verkäufer von anderen geregelten Stoffen, z. B. der Halone [26], begünstigt und aufgrund des Vertrages verboten ist (dritte Frage).

26. Unter ausschließlicher Übernahme der Argumente von Safety machen sie geltend, daß Artikel 5 der Verordnung im Widerspruch zu den Artikeln 86 und 92 EG-Vertrag stehen könne, da seine konkrete Wirkung in der Stärkung der beherrschenden Stellung der Unternehmen bestehe, die HCFC verwendeten, insbesondere aber der englischen Unternehmensgruppe William Holding, deren Anteil am europäischen Markt über 40 % betrage, sowie der Gesellschaft Silvani, die in Italien zu dieser Unternehmensgruppe gehöre und über 80 % des italienischen Marktes kontrolliere.

27. *Hilfsweise*, nämlich für den Fall der Bejahung der dritten Frage, stellt der Giudice di Pace Genua dem Gerichtshof in der Rechtssache C-284/95 die Frage, ob dieses Verhalten aus Gründen des Umweltschutzes gerechtfertigt sein kann (vierte Frage).

21 — Rechtssache C-284/95, dritte Begründungserwägung des Vorlagebeschlusses, und Rechtssache C-341/95, Nr. 2.1, dritter, vierter und fünfter Absatz des Vorlagebeschlusses.

22 — Vgl. Nrn. 59 bis 61 der vorliegenden Schlußanträge.

23 — Vgl. ebenda, Nrn. 80 und 81.

24 — Vgl. Rechtssache C-284/95, dritte Begründungserwägung des Vorlagebeschlusses, und Rechtssache C-341/95, Nr. 2.1, dritter, vierter und fünfter Absatz des Vorlagebeschlusses.

25 — Rechtssache C-284/95, vierte Begründungserwägung des Vorlagebeschlusses („Daher stellt die Beschränkung ... möglicherweise [einen Verstoß gegen Artikel 30 EG-Vertrag] dar") und Rechtssache C-341/95, Nr. 2.2 des Vorlagebeschlusses.

26 — Rechtssache C-284/95, fünfte Begründungserwägung des Vorlagebeschlusses, und Rechtssache C-341/95, Nr. 2.3 des Vorlagebeschlusses.

28. *Darüber hinaus* fragt die Pretura circondariale Avezzano den Gerichtshof in der Rechtssache C-341/95 nach der Vereinbarkeit des Artikels 5 der Verordnung mit den Artikeln 3 und 5 EG-Vertrag (fünfte Frage).

Die Antworten auf die Vorabentscheidungsfragen

Zur sechsten Frage (Auslegung des Artikels 5 der Verordnung)

29. *Schließlich* setzt die Beantwortung der Fragen des Giudice di Pace Genua voraus, daß der Gerichtshof der Ansicht dieses Gerichtes folgt, daß Artikel 5 der Verordnung dahin auszulegen ist, daß er die im Brandschutzsektor verwendeten HCFC vollständig vom Binnenmarkt ausschließt (sechste Frage).

31. Der Giudice di Pace Genua ist der Auffassung, daß Artikel 5 der Verordnung dahin auszulegen sei, daß die Verwendung, die Herstellung, die Einfuhr und das Inverkehrbringen von HCFC im Brandschutzsektor vollständig verboten seien.

32. Der Rat und die Kommission tragen vor, daß die die HCFC betreffenden Verbote schrittweise einsetzten und keine vollständigen Verbote seien, da Artikel 5 Absätze 1 bis 4 der Verordnung bestimmte Ausnahmen vorsehe. Darüber hinaus gestattet Artikel 4 Absatz 8 der Verordnung nach Ansicht der Kommission weitere Ausnahmen.

30. Da die Prüfung der vom Giudice di Pace Genua gestellten Fragen von der Antwort auf die sechste Frage abhängt, werde ich diese zuerst prüfen. Ich werde sodann begründen, warum die dritte Frage, die von beiden vorlegenden Gerichten gestellt wurde, meiner Auffassung nach unzulässig ist. Da die vom Giudice di Pace Genua hilfsweise gestellte Frage — die vierte Frage — von der Antwort auf die erste und dritte Frage abhängt, werde ich die erste Frage vor der Beantwortung der vierten Frage prüfen. Ich werde schließlich die Prüfung mit der zweiten und fünften Frage beenden.

33. *Zunächst* ist darauf hinzuweisen, daß nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes die Befugnisse der Gemeinschaft unter Beachtung des Völkerrechts auszuüben sind [27]. Artikel 5 der Verordnung ist daher im Licht der einschlägigen Bestimmungen

27 — Urteil vom 24. November 1992 in der Rechtssache C-286/90 (Poulsen und Diva Navigation, Slg. 1992, I-6019, Randnr. 9). Vgl. auch Urteil vom 24. November 1993 in der Rechtssache C-405/92 (Mondiet, Slg. 1993, I-6133, Randnr. 12) und a contrario Urteil Peralta, a. a. O., Randnr. 16.

des Wiener Übereinkommens, des Montrealer Protokolls und der zweiten Änderung auszulegen, denen die Gemeinschaft beigetreten ist.

34. Vor der zweiten Änderung [28] war die Verwendung von HCFC nicht geregelt [29]. Diese Stoffe sind fortan in der Gruppe I der Anlage C des Montrealer Protokolls aufgeführt. Gemäß der zweiten Änderung ist die Verwendung von HCFC aber nicht verboten, sondern nur beschränkt [30]. *Artikel 2 Absatz 3* des Wiener Übereinkommens gestattet jedoch den „Vertragsparteien, im Einklang mit dem Völkerrecht innerstaatliche Maßnahmen zusätzlich zu den in den Absätzen 1 und 2 genannten zu treffen..., sofern diese mit den Verpflichtungen der betreffenden Vertragspartei aus dem Übereinkommen nicht unvereinbar sind".

35. Die den Vertragsparteien obliegenden Verpflichtungen sind in den Artikeln 2 Absatz 1 und 3 Absatz 1 des Wiener Übereinkommens geregelt.

36. Artikel 2 Absatz 1 des Wiener Übereinkommens bestimmt, daß die Vertragsparteien „geeignete Maßnahmen [treffen], um die menschliche Gesundheit und die Umwelt vor schädlichen Auswirkungen zu schützen, die durch menschliche Tätigkeiten, welche die Ozonschicht verändern oder wahrscheinlich verändern, verursacht werden oder wahrscheinlich verursacht werden".

37. Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b bestimmt insoweit, daß die Vertragsparteien „geeignete Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen treffen ... zur Regelung, Begrenzung, Verringerung oder Verhinderung menschlicher Tätigkeiten in ihrem Hoheitsbereich oder unter ihrer Kontrolle ..., sofern es sich erweist, daß diese Tätigkeiten infolge einer tatsächlichen oder wahrscheinlichen Veränderung der Ozonschicht schädliche Auswirkungen haben oder wahrscheinlich haben".

38. Gemäß Artikel 3 Absatz 1 dieses Übereinkommens verpflichten sie sich, „unmittelbar oder über zuständige internationale Stellen Forschungsarbeiten und wissenschaftliche Bewertungen in bezug auf folgende Bereiche einzuleiten und dabei zusammenzuarbeiten:

...

f) alternative Stoffe und Technologien".

28 — Vgl. insbesondere Artikel 1 und Anlage A des Montrealer Protokolls.

29 — Vgl. insbesondere Artikel 1A und EE der zweiten Änderung.

30 — Ebenda, Artikel 1G und Q.

39. Gemäß Artikel 1 Absatz 4 des Wiener Übereinkommens bedeutet „alternative Stoffe" Stoffe, die schädliche Auswirkungen auf die Ozonschicht verringern, ausschließen oder vermeiden.

40. Aus den Artikeln 1 Absatz 4, 2 Absätze 1, 2 Buchstabe b und 3, sowie 3 Absatz 1 Buchstabe f des Wiener Übereinkommens ergibt sich folglich insgesamt, daß die Vertragsparteien strengere Maßnahmen treffen können, als sie im Übereinkommen vorgesehen sind, sofern diese durch die Absicht gerechtfertigt sind, die Verwendung von alternativen Stoffen durchzusetzen, deren Wirkungen für die Ozonschicht weniger schädlich sind.

41. Bei einer genauen Prüfung des Artikels 5 Absätze 1 bis 4 Unterabsatz 1 der Verordnung ergibt sich, daß die *Verwendung von HCFC im Brandschutzsektor* seit dem 1. Juni 1995 verboten ist.

42. Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 der Verordnung stellt nämlich den Grundsatz des Verbots der Verwendung von HCFC mit dem Vorbehalt von Ausnahmen auf, die unter den Gedankenstrichen der Absätze 1 bis 4 dieser Vorschrift aufgeführt sind. Die Verwendung von HCFC im Brandschutzsektor aber gehört nicht zu diesen Ausnahmen.

43. Zudem heißt es in Artikel 5 Absatz 5: „Die Einfuhr, die Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr und das Inverkehrbringen von Geräten, deren Verwendung gemäß diesem Artikel beschränkt wird, sind ab dem Datum des Inkrafttretens der Verwendungsbeschränkung verboten." Da die Verwendung von HCFC im Brandschutzsektor ab 1. Juni 1995 verboten ist, muß hieraus der Schluß gezogen werden, daß die anderen in Artikel 5 geregelten Verbote ebenfalls zu diesem Zeitpunkt in Kraft treten.

44. Die Produktion von geregelten Stoffen schließlich ist streng beschränkt, und Artikel 3 bestimmt, wie die Produktionsbeschränkungen dieser Stoffe zu erfolgen haben. Aus dem Wortlaut des Artikels 3 der Verordnung ergibt sich, daß die Hersteller von HCFC keine Möglichkeit erhalten, ihre Produktion zu verringern. Hieraus ist daher zu schließen, daß die Produktion von HCFC insgesamt verboten ist.

45. Der Grundsatz des absoluten Verbots von HCFC wurde jedoch, worauf die Kommission hinweist, u. a. in dem von Artikel 4 Absatz 8 der Verordnung betroffenen Bereich abgeschwächt. Diese Vorschrift stellt den Grundsatz auf, daß das Angebot an HCFC auf eine bestimmte Menge begrenzt — und nicht verboten — ist, sofern sie von den Herstellern oder Importeuren in den Verkehr gebracht oder für eigene Zwecke verwendet werden. Sie bestimmt sowohl die Methode zur Berechnung der zulässigen Menge wie auch das Verfahren der Zuteilung

dieser Menge an die Betroffenen [31]. Angesichts des vom vorlegenden Gericht dargelegten Sachverhalts ist diese Vorschrift jedoch hier offenbar nicht einschlägig. Es ist nämlich daran zu erinnern, daß die in den Ausgangsverfahren strittigen Produkte nicht für Safety, die Herstellerin von HCFC, bestimmt waren, sondern an Dritte verkauft wurden und daß diese Dritten die Waren anscheinend nicht für eigene Zwecke einführten.

46. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, daß Artikel 5 der Verordnung dahin auszulegen ist, daß im Brandschutzsektor die Verwendung, das Inverkehrbringen, die Produktion und die Einfuhr von HCFC seit dem 1. Juni 1995 verboten sind.

47. Ich werde jetzt die Vereinbarkeit dieser Maßnahmen mit dem Vertrag prüfen.

Zur dritten Frage (Vereinbarkeit des Artikels 5 der Verordnung mit den Artikeln 86 und 92 EG-Vertrag)

48. Die vorlegenden Gerichte möchten wissen, ob unter Zugrundelegung des Tatsachenvortrags von Safety Artikel 5 der Verordnung eine Absprache oder den Mißbrauch einer beherrschenden Stellung der Hersteller und der Verkäufer von anderen geregelten Stoffen, z. B. der Halone, begünstigt.

49. Es ist festzustellen, daß die vorlegenden Gerichte sich darauf beschränken, nur sehr allgemein auf die Bestimmungen des Vertrages zu verweisen, und nicht darlegen, weshalb das Verbot des Artikels 5 der Verordnung ungültig sein könnte. Darüber hinaus haben die vorlegenden Gerichte keinerlei Anhaltspunkte gegeben, die mir sachdienliche Ausführungen ermöglichen könnten. Insbesondere fehlen die notwendigen Angaben zur Bestimmung des fraglichen Marktes und zur Beurteilung der Auswirkungen des Verbotes auf das Funktionieren dieses Marktes [32].

50. In ständiger Rechtsprechung hat der Gerichtshof jedoch entschieden, daß die „Notwendigkeit, zu einer dem nationalen Gericht nützlichen Auslegung des Gemeinschaftsrechts zu gelangen, es erforderlich macht, daß dieses Gericht den tatsächlichen und rechtlichen Rahmen, in den sich die vom ihm gestellten Fragen einfügen, festlegt oder zumindest die tatsächlichen Annahmen erläutert, auf denen diese Fragen beruhen“ [33].

31 — Einführung eines Quotensystems.

32 — Safety hat dies in der mündlichen Verhandlung eingeräumt.

33 — Urteil vom 26. Januar 1993 in den Rechtssachen C-320/90, C-321/90 und C-322/90 (Telemarsicabruzzo u. a., Slg. 1993, I-393, Randnr. 6). Wegen eines Beispiels aus jüngerer Zeit vgl. auch Beschluß vom 30. Juni 1997 in der Rechtssache C-66/97 (Banco de Fomento e Exterior, Slg. 1997, I-3757, Randnr. 7).

51. Folglich kann ich nur vorschlagen, diese Frage für unzulässig zu erklären.

Zur ersten Frage (Vereinbarkeit des Artikels 5 der Verordnung mit Artikel 130r EG-Vertrag)

52. Mit dem Vertrag von Maastricht hat der Umweltschutz hohen Rang erhalten. Vor allem aus Gründen der Wirksamkeit werden die auf Artikel 130r gestützten Vorschriften mit qualifizierter Mehrheit und nicht mehr einstimmig erlassen.

53. Die Artikel 130r und 3b EG-Vertrag nennen die Aufgaben und Ziele, die von der Gemeinschaft auf diesem Gebiet zu beachten sind. Sie knüpfen die Zuständigkeit der Gemeinschaft an die Beachtung von vier Zielen, sechs Grundsätzen und vier Kriterien.

54. Die Ziele werden in Artikel 130r Absatz 1 EG-Vertrag genannt. Es geht um die Erhaltung und den Schutz der Umwelt sowie die Verbesserung ihrer Qualität, den Schutz der menschlichen Gesundheit, die umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen und um die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme. Anzumerken ist, daß die Bezugnahme auf die „globalen Umweltprobleme" durch den Vertrag von Maastricht eingefügt wurde. Der Schutz der Ozonschicht fällt gerade unter dieses neue, Artikel 130r EG-Vertrag zugewiesene Ziel.

55. Die in Artikel 130r Absätze 2 und 4 sowie Artikel 3b Satz 2 und 3 EG-Vertrag aufgeführten Grundsätze sind die Grundsätze der Vorsorge und Vorbeugung, der Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, das Verursacherprinzip, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, das Subsidiaritätsprinzip und das Integrationsprinzip. Dieser zuletzt genannte Grundsatz, wonach die Erfordernisse auf dem Gebiet des Umweltschutzes als ein Bestandteil der anderen Gemeinschaftspolitiken angesehen werden, unterstreicht die Bedeutung, die dem Umweltschutz künftig bei der Durchführung der anderen Gemeinschaftspolitiken zukommen muß. Dieser Grundsatz ist nämlich für keine der anderen Gemeinschaftspolitiken aufgestellt worden.

56. Als Kriterien stellt Artikel 130r Absatz 3 EG-Vertrag die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten, die Umweltbedingungen in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft, die Vorteile und die Belastung aufgrund des Tätigwerdens bzw. eines Nichttätigwerdens, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Gemeinschaft insgesamt sowie die ausgewogene Entwicklung ihrer Region auf.

57. Safety stellt nicht die Rechtsgrundlage in Frage, auf die der Gemeinschaftsgesetzgeber die Verordnung gestützt hat [34], sondern trägt vor, daß dieser das mit Artikel 130r EG-Vertrag verfolgte Ziel nicht beachtet habe. Darüber hinaus habe er den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt.

Zur Zielsetzung des Artikels 130r EG-Vertrag

58. Safety macht geltend, daß die Verordnung nur dann gerechtfertigt gewesen wäre, wenn sie es ermöglicht hätte, *einem möglichst hohen Umweltschutzniveau absoluten Vorrang einzuräumen* [35], wie es von Artikel 130r EG-Vertrag verlangt werde.

59. Die Durchführung der Umweltpolitik der Gemeinschaft erfordere die Berücksichtigung aller *gegenwärtig* verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten. Sie verlange darüber hinaus einen ganzheitlichen Ansatz beim Schutz des Ökosystems, der bedeute, daß die ODP-, ALT- und GWP-Indices der umweltschädlichen Stoffe *gemeinsam* berücksichtigt würden. Diese Bewertungsmethode werde im übrigen vom „Technology and Economic Assessment Panel" der Vereinten Nationen empfohlen.

60. Dadurch, daß sich der Gemeinschaftsgesetzgeber darauf beschränkt habe, Maßnahmen zur Bekämpfung der Zerstörung der Ozonschicht zu treffen, während mit derselben Regelung Maßnahmen zur Bekämpfung der Erderwärmung hätten getroffen werden müssen, habe er Artikel 130r EG-Vertrag verletzt. Unter Berufung auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes [36] kommt Safety zum Schluß, daß der Gesetzgeber ermessensmißbräuchlich gehandelt habe. Italien schließt sich dieser Auffassung an.

61. Der Rat trägt vor, daß ihm durch die Artikel 130r und 130s EG-Vertrag ein Ermessensspielraum hinsichtlich der Entscheidung über seine Umweltpolitik eingeräumt werde und daß daher die Entscheidung, sich vorrangig mit der durch die Zerstörung der Ozonschicht hervorgerufenen Umweltgefährdung statt mit der Gefahr der Erderwärmung zu befassen, nicht mit einer Klage angefochten werden könne. Im übrigen trägt er vor, daß die Behandlung des Problems der Erderwärmung in den internationalen Abkommen über die Klimaveränderungen vorgesehen sei [37].

34 — Zur Wahl der Rechtsgrundlage beim Tätigwerden des Gemeinschaftsgesetzgebers auf dem Gebiet des Umweltschutzes siehe insbesondere Urteile vom 11. Juni 1991 in der Rechtssache C-300/89 (Kommission/Rat, Slg. 1991, I-2867) und vom 17. März 1993 in der Rechtssache C-155/91 (Kommission/Rat, Slg. 1993, I-939). Vgl. auch den Aufsatz von Debroux, X.: „Le choix de la base juridique dans l'action environnementale de l'Union européenne", *Cahiers de droit européen*, 1995, Nrn. 3-4, S. 256.

35 — Vgl. insbesondere Absatz 2 Buchstabe b Satz 2 der Erklärungen von Safety in der Rechtssache C-284/95.

36 — Urteil vom 11. Juli 1990 in der Rechtssache C-323/88 (Sermes, Slg. 1990, I-3027, Randnr. 33).

37 — Beschluß 94/69/EG des Rates vom 15. Dezember 1993 über den Abschluß des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (ABl. 1994, L 33, S. 11). Ein Protokoll zu diesem Übereinkommen über die Reduzierung der Treibhausgasimmissionen wurde am 11. Dezember 1997 auf der Klimakonferenz beschlossen, an der die Gemeinschaft und die einzelnen Mitgliedstaaten teilnahmen (Agence Europe Nr. 7121 vom 14. Dezember 1997).

62. Darüber hinaus trägt der Rat, der insoweit von der Kommission unterstützt wird, vor, daß ihm im Rahmen einer frei bestimmten Umweltpolitik durch die Artikel 130s und 130r EG-Vertrag ein weites Ermessen bei der Wahl der Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Politik eingeräumt werde. Folglich könne nur eine offensichtlich fehlende Eignung dieser Maßnahmen im Hinblick auf das verfolgte Ziel deren Rechtmäßigkeit in Frage stellen.

63. Die erste von Safety erhobene Rüge bedeutet letzten Endes, daß der Ermessensspielraum zu bestimmen ist, über den der Gemeinschaftsgesetzgeber im Rahmen der ihm mit den Artikeln 130s und 130r EG-Vertrag eingeräumten Gesetzgebungsbefugnis verfügt.

64. Ich teile die von dem Rat und der Kommission vorgetragene Auffassung im wesentlichen aus vier Gründen.

65. *Erstens* lauten die in Artikel 130r Absatz 1 EG-Vertrag bestimmten Ziele wie folgt: „Die Umweltpolitik der Gemeinschaft trägt zur Verfolgung der nachstehenden Ziele bei:

— Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität;

— Schutz der menschlichen Gesundheit;

— umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen;

— Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme."

Aus dieser Bestimmung kann daher meiner Ansicht nach nicht abgeleitet werden, daß die Umweltpolitik der Gemeinschaft von klaren, genau zu beachtenden Grenzen bestimmt ist, da sie lediglich die Aufgabe hat, „zur Verfolgung" von allgemein formulierten Zielen „beizutragen".

66. Ich denke nicht, daß der Vertrag seinen Anspruch auf diesem Gebiet genau festlegt und daß Artikel 130r Absatz 2 EG-Vertrag, wonach die Umweltpolitik der Gemeinschaft auf ein hohes Schutzniveau abzielt, dahin ausgelegt werden muß.

67. Diese Aussage ist nämlich in Absatz 2 des Artikels 130r EG-Vertrag enthalten, der

sich mit den Grundsätzen befaßt, von denen sich der Gemeinschaftsgesetzgeber bei einer erfolgreichen Umweltpolitik leiten zu lassen hat. Sie ist daher als eine an den Gesetzgeber gerichtete Empfehlung zu verstehen, aufgrund deren er gehalten ist, ständig für eine Verbesserung der bereits betriebenen Politik zu sorgen. Die Umweltpolitik der Gemeinschaft ist daher notwendig langfristig angelegt.

68. *Zweitens* meine ich, daß die Ersetzung des Ausdrucks „Tätigkeit der Gemeinschaft im Bereich der Umwelt" in Artikel 130r EWG-Vertrag durch den Ausdruck „Umweltpolitik der Gemeinschaft" in Artikel 130r EG-Vertrag nicht ohne Bedeutung ist [38].

69. Der Begriff „Politik" setzt im Gegensatz zu dem Begriff „Tätigkeit" die Berücksichtigung einer Gesamtheit von Tatsachen, Praktiken oder Maßnahmen voraus. Auch wenn sich die Entscheidung für ein bestimmtes Tätigwerden manchmal als schwierig erweisen kann, verlangt doch die Entscheidung für eine Politik *notwendig* die Einschätzung komplexer und im allgemeinen antagonistischer Sachverhalte, was gerade durch eine Prüfung des Inhalts von Artikel 130r EG-Vertrag bestätigt wird.

70. So stellt Artikel 130r Absatz 2 EG-Vertrag den Grundsatz auf, daß die Gemeinschaft im Rahmen dieser Politik den Grundsatz der Vorbeugung zu beachten hat. Absatz 2 Satz 1 dieses Artikels verlangt daher vom Gemeinschaftsgesetzgeber, daß er die zukünftigen Auswirkungen der von ihm geschaffenen Regelung überprüft.

71. Darüber hinaus sieht Artikel 130r Absatz 3 vor, daß die Gemeinschaft bei der Erarbeitung dieser Politik eine Reihe von Parametern zu beachten hat, insbesondere die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten sowie die Vorteile und die Belastung aufgrund des Tätigwerdens bzw. eines Nichttätigwerdens.

72. Es ist offensichtlich, daß die Beachtung dieses Grundsatzes und dieser Kriterien notwendig voraussetzt, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber eine Beurteilung komplexer Sachverhalte vornimmt, die in der Abschätzung der Vor- und Nachteile einer bestimmten Maßnahme besteht.

73. Bei einem solchen Sachverhalt hat es der Gerichtshof aber stets abgelehnt, die Beurteilung der Eignung einer gewählten Maßnahme durch den Gemeinschaftsgesetzgeber durch seine eigene Beurteilung zu ersetzen [39], es sei denn, der Kläger beweist, daß der Gesetzgeber im Hinblick auf die Erkenntnisse, über die er zum Zeitpunkt des

38 — Wie hier, vgl. Cloos, J., Reinesch, G., Vignes, D. und Weyland, J., *Le traité de Maastricht: Genèse, analyse, commentaires*, Bruylant, 1993, S. 320, Abschnitt 1 Absatz 2.

39 — Vgl. insbesondere Urteil vom 20. Oktober 1977 in der Rechtssache 29/77 (Roquette Frères, Slg. 1977, 1835, Randnrn. 19 und 20).

Erlasses der Regelung verfügte [40], einen offensichtlichen Irrtum oder einen Ermessensmißbrauch begangen [41] oder die Grenzen seines Ermessens offenkundig überschritten hat [42].

74. *Zudem* bestimmt Artikel 130t EG-Vertrag: „Die Schutzmaßnahmen, die aufgrund des Artikels 130s getroffen werden, hindern die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen. Die betreffenden Maßnahmen müssen mit diesem Vertrag vereinbar sein. Sie werden der Kommission notifiziert."

75. Aus dieser Vorschrift folgt unzweifelhaft, daß die Zielsetzung des Artikels 130r EG-Vertrag nicht in der Gewährleistung absoluten, sofortigen und globalen Umweltschutzes besteht.

76. Schließlich hat der Gerichtshof im Urteil Peralta bereits wie folgt entschieden [43]:

„... *Artikel 130r [beschränkt sich] darauf, die allgemeinen Ziele* der Gemeinschaft im Umweltbereich festzulegen. Gemäß Artikel 130s ist der Rat damit betraut, über das Tätigwerden zu beschließen. Überdies *bestimmt Artikel 130t*, daß die Schutzmaßnahmen, die gemeinsam aufgrund des *Artikels 130s* getroffen werden, *die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran hindern, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen*, die mit dem Vertrag vereinbar sind".

77. Aus dem Vorstehenden folgt, daß der Vertrag vom Gemeinschaftsgesetzgeber im Umweltbereich nicht die *sofortige* Verwirklichung einer Politik verlangt, deren *Schutzniveau möglichst hoch* ist, und daß die Zielsetzung einer Verordnung, die darin besteht, den Umweltschutz innerhalb der Gemeinschaft deutlich zu verbessern, völlig im Einklang mit der Zielsetzung des Artikels 130r EG-Vertrag steht [44].

78. Ziel der Verordnung ist es aber, wie ausgeführt [45], entsprechend den verfügbaren technischen und wissenschaftlichen Erkenntnissen und dem Stand der Entwicklung von Substitutionserzeugnissen — *Erzeugnissen, die weniger schädlich sind und denselben Verwendungszweck haben* — die Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen, schrittweise abzuschaffen und nach Maßgabe des Wiener Übereinkommens strengere Kon-

40 — Vgl. insbesondere Urteile vom 21. Februar 1990 in den Rechtssache C-267/88 bis C-285/88 (Wuidart u. a., Slg. 1990, I-435, Randnr. 14) und vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-280/93 (Deutschland/Rat, Slg. 1994, I-4973, Randnr. 90).

41 — Vgl. insbesondere Urteil Sermes.

42 — Vgl. z. B. im Bereich der Gesundheitspolitik Urteil vom 12. November 1996 in der Rechtssache C-84/94 (Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1996, I-5755, Randnr. 58); im Bereich der Wirtschaftspolitik Urteil vom 13. Mai 1997 in der Rechtssache C-233/94 (Deutschland/Parlament und Rat, Slg. 1997, I-2405, Randnrn. 55 und 56) und schließlich im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik Urteil vom 30. Oktober 1975 in der Rechtssache 23/75 (Rey Soda, Slg. 1975, 1279, Randnr. 11).

43 — Randnr. 57.

44 — Vgl. entsprechend Urteil Deutschland/Parlament und Rat, Randnr. 48, in dem der Gerichtshof anerkannt hat, daß Artikel 3 Buchstabe s EG-Vertrag, wonach die „Tätigkeit der Gemeinschaft ... nach Maßgabe dieses Vertrags und der darin vorgesehenen Zeitfolge ... einen Beitrag zur Verbesserung des Verbraucherschutzes [umfaßt]", nicht dahin ausgelegt werden kann, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber verpflichtet ist, „das höchste, in einem bestimmten Mitgliedstaat bestehende Schutzniveau festzuschreiben".

45 — Vgl. Nr. 3 der vorliegenden Schlußanträge.

trollmaßnahmen einzuführen, als sie in der zweiten Änderung vorgesehen sind. Diese Verordnung verbessert daher deutlich den Schutz der Ozonschicht innerhalb der Gemeinschaft.

79. Folglich ist die Zielsetzung dieser Verordnung vollkommen vereinbar mit den von Artikel 130r EG-Vertrag verfolgten Zielen.

Zur Vereinbarkeit des Artikels 5 der Verordnung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

80. Safety räumt ein, daß Artikel 130r EG-Vertrag vom Gemeinschaftsgesetzgeber nicht verlange, nur Vorschriften zu erlassen, die die Gewährleistung eines möglichst hohen Umweltschutzniveaus ermöglicht, und daß der Gesetzgeber berechtigt sei, sich für die von ihm beabsichtigte Umweltschutzpolitik frei zu entscheiden (im vorliegenden Fall für den Schutz der Ozonschicht), und trägt vor, daß Artikel 5 der Verordnung es nicht erlaube, das so verstandene Ziel zu erreichen.

81. Safety erläutert ihre Ausführungen mit dem Vortrag, daß diese Vorschrift die Verwendung von HCFC im Brandschutzsektor verbiete, während andere Stoffe mit einem deutlich höheren ODP-Index zulässig seien. So gebe es Halone, die auch im Brandschutzbereich verwendet würden, oder auch ein Produkt auf der Basis von HCFC wie das 141b, das als Lösungsmittel verwendet werde.

82. Der Rat und das Parlament machen geltend, daß im Rahmen einer Politik zum Schutz der Ozonschicht nur eine Regelung für die Stoffe getroffen werde, die zu deren Abbau führen. Dies sei der Grund, weshalb die Stoffe, deren ODP-Index gleich Null sei, z. B. die „HCF" und die „PCF", nicht unter die Verordnung fielen.

83. Zudem rechtfertige der Grundsatz, daß es darauf ankomme, ob es aus wissenschaftlicher Sicht zur Zeit des Erlasses der Verordnung Substitutionserzeugnisse gebe, die bei derselben Verwendung zu einem geringeren Abbau der Ozonschicht führten, die mit der Verordnung getroffenen Maßnahmen.

84. Dieser Grundsatz sei genau beachtet worden. Das absolute Verbot der Verwendung von HCFC im Brandschutzsektor finde daher seine Rechtfertigung in der Tatsache, daß zur Zeit des Erlasses der Verordnung für dieselbe Art der Verwendung

Substitutionserzeugnisse mit einem ODP-Index von annähernd Null gegeben habe, wie etwa Wasser, Puder und inerte Gase [46].

85. Bezüglich der Halone weisen der Rat und das Parlament dagegen darauf hin, daß es zur Zeit des Erlasses der Verordnung kein geeignetes Substitutionserzeugnis — nämlich einen Stoff mit derselben Feuerlöschtauglichkeit und mit ebenso geringen toxischen Wirkungen — im Rahmen der sogenannten „wesentlichen" [47] Verwendung — d. h. der Brandbekämpfung in engen Räumen wie z. B. in Panzern, Operationssälen, Flugzeugen, Unterseebooten — und deshalb nicht einmal die HCFC gab [48]. Der Rat und die Kommission stellen im übrigen klar, daß dies immer noch der Fall sei [49].

86. Dementsprechend machen sie geltend, daß die mit der Verordnung getroffenen Maßnahmen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vollständig beachteten.

87. Die Kommission ist im Rahmen der auf den Artikeln 130r und 130s EG-Vertrag beruhenden Umweltpolitik nach Maßgabe des in Artikel 3b Absatz 3 EG-Vertrag niedergelegten Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ausdrücklich verpflichtet, nicht über dasjenige hinauszugehen, was zur Erreichung der ihr vorgegebenen Ziele erforderlich und geeignet ist.

88. Dieser allgemeine Grundsatz des Gemeinschaftsrechts verlangt, daß die Handlungen der Organe der Gemeinschaft nicht das Maß dessen übersteigen, was zur Erreichung des mit der fraglichen Vorschrift angestrebten Zweckes geeignet und erforderlich ist, wobei jedoch bei der Wahl zwischen zwei gleich geeigneten Mitteln das weniger lästige Mittel zu wählen ist und die hervorgerufenen nachteiligen Folgen nicht außer Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen dürfen [50].

89. Die Beantwortung des von Safety geltend gemachten Klagegrunds läuft auf die Prüfung hinaus, ob die strittige Maßnahme — nämlich der Ausschluß der aus HCFC bestehenden Brandbekämpfungsmittel vom Binnenmarkt mit der Begründung, daß es Substitutionserzeugnisse gebe, die weniger schädlich für die Ozonschicht seien, genauso wirksam seien und einen ODP-Index von annähernd Null hätten — angesichts der dem Rat zur Zeit des Erlasses der Verordnung zur Verfügung gestellten wissenschaftlichen und technischen Daten für das vom Gemeinschaftsgesetzgeber verfolgte Ziel *offensichtlich ungeeignet* ist, ob sie zur Erreichung dieses Zieles *erforderlich* ist und ob

46 — Die Regierungen von Dänemark, Deutschland, Spanien, Österreich, Portugal, Finnland und Schweden tragen ebenfalls vor, daß die Verwendung von HCFC im Brandschutzsektor wissenschaftlich nicht gerechtfertigt sei.

47 — Gemäß der Entscheidung 98/67/EG der Kommission vom 16. Dezember 1997 über die Zuteilung von Mengen geregelter Stoffe, die 1998 in der Gemeinschaft für wesentliche Verwendungszwecke gemäß der Verordnung (EG) Nr. 3093/94 zugelassen sind (ABl. 1998, L 10, S. 31), sollte der Verwendungszweck eines geregelten Stoffes nur dann als wesentlich eingestuft werden, wenn die Verwendung für die Gesundheit und Sicherheit erforderlich oder für die Gesellschaft unverzichtbar ist und wenn es keine technischen und wirtschaftlichen Alternativen gibt, die aus der Sicht des Umwelt- und des Gesundheitsschutzes vertretbar wären.

48 — Vgl. hierzu die Erklärungen der Regierungen von Dänemark, Deutschland, Spanien, Österreich, Portugal, Finnland und Schweden.

49 — Ebenda.

50 — Vgl. z. B. Urteil Deutschland/Parlament und Rat, Randnr. 54.

der Rückgriff auf *andere, weniger lästige Maßnahmen* möglich war.

90. Meiner Ansicht nach geht es bei dieser Prüfung nicht darum, ein wissenschaftliches oder technisches Problem zu lösen. Ich verfüge nicht nur nicht über die Ergebnisse der Gutachten, die zur Zeit des Erlasses der strittigen Vorschrift erstellt und dem Rat vorgelegt wurden [51], sondern ich fühle mich auch nicht kompetent, ein solches Problem ohne sachverständigen Beistand zu lösen, selbst wenn mir diese Daten zur Verfügung stünden. Meine Aufgabe besteht darin, *anhand der vorliegenden Prozeßakten* zu prüfen, ob der Gesetzgeber sich nicht grob und offenkundig geirrt hat.

91. Aus der Prüfung der Akten ergibt sich, daß es zur Gewährleistung des Schutzes der Ozonschicht angesichts der zur Zeit des Erlasses der Verordnung verfügbaren wissenschaftlichen Daten richtig ist — und jedenfalls weder von einer der Regierungen, die Erklärungen abgegeben haben, noch von Safety oder der italienischen Regierung bestritten wurde —, daß

— die Regelung nur der Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen können, das angemessene Mittel zur Gewährleistung des Schutzes der Ozonschicht war;

— zu diesem Zweck die Berücksichtigung nur des ODP-Indexes dieser Stoffe angemessen erschien;

— die HCFC zu Recht als Stoffe angesehen wurden, die für die Ozonschicht schädlich sind;

— die HCFC im Brandschutzsektor durch viel weniger schädliche Stoffe ersetzt werden konnten.

92. Darüber hinaus ist nach fast einhelliger Meinung, der nur Safety widerspricht, der Gebrauch von HCFC bei wesentlichen Verwendungen nicht angemessener als der Gebrauch von Halonen.

93. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, daß die strittige Maßnahme nicht offensichtlich „in sachfremder und unvernünftiger Weise" getroffen wurde und daß infolgedessen Artikel 5 der Verordnung Artikel 130r EG-Vertrag beachtet.

51 — Hierzu weise ich darauf hin, daß die Aufstellungen über die ODP-Indices der geregelten Stoffe wie z. B. der Halone und des NAF S III, die dem Gerichtshof vorgelegt worden sind, keine Angaben darüber enthalten, wann diese Ergebnisse erzielt wurden. Sie sind daher nicht verwertbar.

Zur vierten Frage

94. Mit dieser Frage bittet der Giudice di Pace Genua den Gerichtshof, zu entscheiden, ob und, wenn ja, unter welchen Voraussetzungen eine auf Artikel 130r EG-Vertrag gestützte Verordnung, wie z. B. die strittige Verordnung, Ausnahmen von den Artikeln 86 und 92 EG-Vertrag rechtfertigen kann.

95. Mangels ausreichender Tatsachenangaben und aufgrund des bereits erwähnten Umstands [52], daß die Aufgabe des Gerichtshofes im Rahmen des Artikels 177 EG-Vertrag darauf beschränkt ist, Antworten zu geben, die für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits nützlich sind, nicht aber Gutachten zu allgemeinen oder hypothetischen Fragen abzugeben, sehe ich mich nicht in der Lage, die Frage nach der Vereinbarkeit des Artikels 5 der Verordnung mit den Artikeln 86 und 92 EG-Vertrag (dritte Frage) [53] zu beantworten, und schlage deshalb vor, diese Frage für unzulässig zu erklären.

52 — Vgl. Nr 17 der vorliegenden Schlußanträge.
53 — Ebenda, Nrn. 48 bis 50.

Zur zweiten Frage (Vereinbarkeit des Artikels 5 der Verordnung mit Artikel 30 EG-Vertrag)

96. Ich glaube nicht, daß die Beantwortung dieser Frage umfangreiche Ausführungen verdient.

97. Nach ständiger Rechtsprechung gilt folgendes: „Der Gerichtshof hat den Umweltschutz bereits in seinem Urteil vom 7. Februar 1985 in der Rechtssache 240/83 (Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, Slg. 1985, 531) als ein ‚wesentliches Ziel der Gemeinschaft' angesehen, das als solches bestimmte Beschränkungen des freien Warenverkehrs rechtfertigen kann. Diese Beurteilung ist im übrigen durch die Einheitliche Europäische Akte bestätigt worden.

Der Umweltschutz stellt somit *ein zwingendes Erfordernis* dar, das die Anwendung des

Artikels 30 EWG-Vertrag einschränken kann." [54]

98. Der Gerichtshof hat klargestellt, daß Beschränkungen des freien Warenverkehrs, die auf das zwingende Erfordernis des Umweltschutzes gestützt sind, zur Erreichung der Ziele dieser Regelung erforderlich sein müssen [55]. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit muß mit anderen Worten beachtet werden.

99. Obwohl der ursprüngliche EWG-Vertrag in den Artikeln 2 und 3 nicht ausdrücklich den Umweltschutz als eines der namentlich genannten Ziele der Gemeinschaft erwähnte, hat der Gerichtshof dieses Ziel noch vor der Einfügung des Artikels 130r in den EWG-Vertrag in dem Urteil Association de défense des brûleurs d'huiles usagées implizit anerkannt [56].

100. Nach Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte am 1. Juli 1987 hat der Gerichtshof darüber hinaus in den Randnummern 21 des Urteils vom 17. März 1993 (Kommission/Rat) entschieden, daß Artikel 130s EWG-Vertrag die zutreffende Rechtsgrundlage für eine Richtlinie ist, deren Ziel im wesentlichen der Umweltschutz ist; in Randnummer 13 dieses Urteils hat er folgerichtig bestätigt, daß „dringende Erfordernisse des Umweltschutzes Ausnahmen vom freien Verkehr von Abfällen [rechtfertigen]" [57].

101. Seit Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht, der dem Ziel des Umweltschutzes eine noch größere Bedeutung beimißt, darf die Antwort des Gerichtshofes erst recht nicht anders ausfallen. Diese Verordnung, die auf Artikel 130r EG-Vertrag gestützt ist, ermächtigt den Gesetzgeber der Gemeinschaft, von dem Grundsatz des freien Warenverkehrs aufgrund des zwingenden Erfordernisses des Umweltschutzes abzuweichen, sofern dies zu dem verfolgten Ziel im Verhältnis steht.

102. Gerade Artikel 3b EG-Vertrag verlangt von der Gemeinschaft, nicht über „das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß" hinauszugehen, d. h., den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

103. Im vorliegenden Fall ist es offensichtlich, daß Feuerlöschgeräte Waren sind und daß Artikel 5 der Verordnung bei ihrem vollständigen Ausschluß vom Binnenmarkt

54 — Urteil vom 20. September 1988 in der Rechtssache 302/86 (Kommission/Dänemark, Slg. 1988, 4607, Randnrn. 8 und 9), Hervorhebung vom Verfasser. Vgl. auch den Artikel von De Sadeleer, N.: „La question du choix juridique des actes communautaires ayant trait à la protektion de l'environnement: *symbiose ou opposition entre la politique d'établissement du marché interne de l'environnement?*", *Revue juridique de l'environnement*, 1993, S. 597.

55 — Ebenda, Randnr. 12.

56 — Vgl. insbesondere Randnr. 13.

57 — Hervorhebung vom Verfasser.

unvermeidbar zu einer Verhinderung ihres freien Verkehrs in der Gemeinschaft führt.

Zur fünften Frage (Vereinbarkeit von Artikel 5 der Verordnung mit den Artikeln 3 und 5 EG-Vertrag)

104. Unbestritten ist jedoch der Schutz der Ozonschicht ein „zwingendes Erfordernis" des Umweltschutzes im Sinne des Urteils vom 17. März 1993 (Kommission/Rat). Darüber hinaus habe ich gezeigt, daß Artikel 5 der Verordnung den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet.

105. Demgemäß ist auf die Frage der vorlegenden Gerichte zu antworten, daß Artikel 5 der Verordnung nicht gegen Artikel 30 EG-Vertrag verstößt.

106. Da die fragliche Rechtsvorschrift aufgrund eines zwingenden Erfordernisses gerechtfertigt ist, ist es überflüssig, die ausdrücklich vom Giudice di Pace Genua gestellte Frage zu prüfen, ob sie auch gemäß Artikel 36 EG-Vertrag gerechtfertigt sein kann.

107. Artikel 3 EG-Vertrag nennt die Ziele der Gemeinschaft. Ich habe bereits bei der Prüfung der ersten Frage gezeigt, daß die Verordnung zur Erreichung eines dieser Ziele erlassen wurde.

108. Artikel 5 EG-Vertrag „stellt den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsorganen auf. Dieser Grundsatz verpflichtet nicht nur die Mitgliedstaaten, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Geltung und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten, sondern erlegt auch den Gemeinschaftsorganen entsprechende Pflichten zur loyalen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten auf." [58]

109. Wie der Gerichtshof entschieden hat, kann aber der „Erlaß einer Regelung durch den Rat [keine] Verletzung der Loyalitätspflicht des Rates als Organ [darstellen]" [59].

58 — Vgl. insbesondere Urteil vom 13. Oktober 1992 in den Rechtssachen C-63/90 und C-67/90 (Portugal und Spanien/Rat, Slg. 1992, I-5073, Randnr. 52).

59 — Ebenda, Randnr. 53.

110. Folglich ist auf die Frage der vorlegenden Gerichte zu antworten, daß Artikel 5 der Verordnung nicht gegen die Artikel 3 und 5 EG-Vertrag verstößt.

111. Aus alledem ergibt sich, daß den vorlegenden Gerichten zu antworten ist, daß die Prüfung der vorgelegten Frage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit des Artikels 5 der Verordnung in Frage stellen könnte.

Schlußanträge

112. Aus den vorstehend dargelegten Gründen schlage ich vor, die vom Giudice di Pace Genua und von der Pretura circondariale Avezzano vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Rechtssache C-284/95

Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 3093/94 des Rates vom 15. Dezember 1994 über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen, ist dahin auszulegen, daß seit dem 1. Juni 1995 die Verwendung, das Inverkehrbringen, die Produktion und die Einfuhr von Fluorchlorkohlenwasserstoffen im Brandschutzsektor verboten sind.

Die Prüfung der genannten Verordnung hat nichts ergeben, was ihre Gültigkeit in Frage stellen könnte.

2. Rechtssache C-341/95

Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 3093/94 des Rates vom 15. Dezember 1994 über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen, hat nichts ergeben, was seine Gültigkeit in Frage stellen könnte.