FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 3. februar 1998 *

1. Giudice di Pace di Genova og Pretura circondariale di Avezzano har stillet en række præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 5 i Rådets forordning (EF) nr. 3093/94 af 15. december 1994 om stoffer, der nedbryder ozonlaget [1] (herefter »forordningen«), og om artiklens gyldighed, navnlig i relation til EF-traktatens artikel 30 og 130 R.

Domstolen skal i det væsentlige tage stilling til, om artikel 5 indeholder et fuldstændigt forbud mod anvendelse, import, overgang til fri omsætning og markedsføring af hydrochlorfluorcarbonforbindelser (herefter »HCFC«), som skader ozonlaget, og i bekræftende fald, om dette forbud er i strid med traktaten.

Spørgsmålene er blevet rejst under to sager mellem Safety Hi-Tech Srl (herefter »Safety«) og to af selskabets kunder, henholdsvis s. & T. Srl (herefter »s. & T.«) og Gianni Bettati, som er indehaver af virksomheden Bettati Antincendio i Reggio Emilia (herefter »Bettati«). Safety fremstiller brandslukningsudstyr, hvis grundprodukt NAF S III i kemisk forstand består af HCFC Blend A (en særlig HCFC-type).

De relevante retsforskrifter

2. Forordningen, som er vedtaget på grundlag af EF-traktatens artikel 130 S, ophæver og erstatter Rådets forordning (EØF) nr. 594/91 [2] og nr. 3952/92 [3]. Den udmønter på fællesskabsplan den beslutning [4], hvorved Fællesskabet indgår og påtager sig de forpligtelser, som følger af Wienerkonventionen af 22. marts 1985 om beskyttelse af ozonlaget (herefter »Wienerkonventionen«) og Montreal-protokollen af 16. september 1987 om stoffer, der nedbryder ozonlaget (herefter »Montreal-protokollen«), som ændret for anden gang under parternes fjerde møde i København i november 1992 [5] (herefter »anden ændring«).

* Originalsprog: fransk.

1 — EFT L 333, s. 1.

2 — Af 4.3.1991 om stoffer, der nedbryder ozonlaget (EFT L 67, s. 1).

3 — Af 30.12.1992 om ændring af forordning (EØF) nr. 594/91 med henblik på en fremskyndelse af afviklingen af stoffer, der nedbryder ozonlaget (EFT L 405, s. 41).

4 — Rådets beslutning 88/540/EØF af 14.10.1988 om indgåelse af Wienerkonventionen om beskyttelse af ozonlaget og Montreal-protokollen om stoffer, der nedbryder ozonlaget (EFT L 297, s. 8).

5 — Rådets beslutning 94/68/EF om indgåelse af ændringen til Montreal-protokollen om stoffer, der nedbryder ozonlaget (EFT 1994 L 33, s. 1).

Såvel medlemsstaterne som Fællesskabet har undertegnet Wienerkonventionen og Montreal-protokollen.

3. Forordningens formål er under hensyntagen til de eksisterende tekniske og videnskabelige resultater og tilstedeværelsen af mindre skadelige erstatningsstoffer, som kan anvendes til samme formål [6], gradvis at fjerne de ozonlagsnedbrydende stoffer [7] og, som jeg skal vende tilbage til, i overensstemmelse med Wienerkonventionen og traktaten at indføre strengere kontrolforanstaltninger end i anden ændring til protokollen [8].

4. Ifølge artikel 1 og 2 gælder forordningen for produktion, import, eksport, udbud, brug og/eller genvinding af en række stoffer, som betegnes »kontrollerede stoffer«, og som omfatter HCFC.

5. HCFC defineres i forordningens artikel 2, tolvte led, som et af de kontrollerede stoffer, der er opført under gruppe VIII i bilag I, og isomere [9] heraf.

6. Forordningens artikel 5 foreskriver i det væsentlige, at brug, import, overgang til fri omsætning og markedsføring af HCFC for visse anvendelsers vedkommende gradvis skal forbydes. Den har følgende ordlyd:

»1. Fra den første dag i den sjette måned efter denne forordnings ikrafttræden [10] forbydes anvendelsen af [HCFC], medmindre de anvendes:

— som opløsningsmiddel

— som kølemiddel

...

2. Fra den 1. januar 1996 forbydes anvendelsen af [HCFC]:

— som opløsningsmiddel til ikke-indesluttet brug, herunder ... når de ikke anvendes ... uden genvinding af [HCFC] og i aerosoler, bortset fra anvendelse ...

6 — Forordningens fjerde til ottende betragtning.

7 — Forordningens tredje og fjerde betragtning.

8 — Forordningens sjette betragtning.

9 — Betegnelse for to kemiske forbindelser, som består af samme elementer i samme mængdeforhold, men som har forskellige egenskaber.

10 — Forordningens ikrafttrædelsesdato er ifølge artikel 21 den 23.12.1994, hvorfor artikel 5 har virkning fra *den 1.6.1995*.

— i udstyr fremstillet efter den 31. december 1995 til følgende formål:

...

c) i luftkonditioneringsanlæg til biler

d) i luftkonditioneringsanlæg til offentlige transportmidler i vejtrafikken.

3. Fra den 1. januar 1998 forbydes anvendelsen af [HCFC] i udstyr fremstillet efter den 31. december 1997 til følgende formål:

— i luftkonditioneringsanlæg i offentlige transportmidler i jernbanetrafikken

...

4. Fra den 1. januar 2000 forbydes anvendelsen af [HCFC] i udstyr fremstillet efter den 31. december 1999 til følgende formål:

— som kølemiddel i kølehuse og varelagre til offentlig brug samt med henblik på distribution

...

medmindre der findes regler, sikkerhedsbestemmelser eller lignende begrænsninger, som hindrer anvendelsen af ammoniak.

5. Import, overgang til fri omsætning eller markedsføring af udstyr, hvis anvendelse er begrænset i henhold til denne artikel, er forbudt fra datoen for begrænsningens ikrafttræden. Udstyr, der er fremstillet før begrænsningens ikrafttræden, er ikke omfattet af forbuddet.

6. Kommissionen kan efter proceduren i artikel 16 [11] udvide, indskrænke eller ændre listen i stk. 1 til 4 på baggrund af den tekniske udvikling.«

7. Derudover fastsætter forordningens artikel 4 bl.a., hvor stor en mængde HCFC producenter og importører må markedsføre eller selv anvende i perioden fra den 1. januar 1995 til den 31. december 2014. Artikel 4, stk. 8, sidste led, præciserer, at producenter og importører ikke må markedsføre eller selv anvende HCFC efter 2014.

Faktiske omstændigheder i sag C-284/95

8. Safety har til s. & T. solgt brandslukningsudstyr, som indeholdt et produkt af eget fabrikat, NAF S III, der i kemisk forstand består af HCFC. I sagens akter indgår en ordre fra s. & T. af 20. juli 1995, en bekræftelse af denne ordre af 24. juli 1995 og en dertil svarende faktura af 4. august 1995.

11 — Den såkaldte forvaltningskomitéprocedure.

9. S. & T. er af den opfattelse, at købsaftalen er ugyldig, fordi det siden den 1. juni 1995 har været forbudt at sælge HCFC-produktet ifølge forordningens artikel 5, stk. 1.

10. Den 8. august 1995 fremsatte Safety over for Giudice di Pace di Genova begæring om, at der blev meddelt s. & T. et betalingspålæg. Safety anmodede om, at det blev pålagt s. & T. at betale selskabet det aftalte beløb med tillæg af omkostninger og honorarer, og at der subsidiært blev forelagt Domstolen et spørgsmål om fortolkningen af forordningen og om dennes gyldighed i forhold til traktaten.

11. Da den nationale ret fandt, at sagens udfald afhang af gyldigheden og fortolkningen af forordningens artikel 5, besluttede den at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal Rådets forordning nr. 3093/94 (der antages at være i overensstemmelse med traktatens artikel 130 R) fortolkes således, at den tillader fri anvendelse af halon (dvs. af produkter med skadelig indvirkning på miljøet), idet den kun begrænser produktionen og producenternes brug, og omvendt tillader uhindret import, mens den samtidig fuldstændig forbyder anvendelsen (og således både produktion og import) af HCFC (dvs. produkter, der kun i mindre grad indvirker på miljøet) uden

for de anvendelsesområder, som er omhandlet i artikel 5?

2) Udgør bestemmelserne i forordning nr. 3093/94 ikke i realiteten foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner i det omfang de, uden at de i traktatens artikel 36 anførte grunde foreligger, begrænser en vares fri bevægelighed på Fællesskabets samlede område?

3) Udgør Fællesskabets og dets organers virksomhed i forbindelse med vedtagelsen af forordning nr. 3093/94, og særligt i de faser, som fulgte efter denne vedtagelse, ikke et offentligretligt indgreb, som styrker visse erhvervsdrivendes dominerende stilling, og som i og for sig udgør et eksempel på et misbrug efter traktatens artikel 86?

4) Kan reglerne om miljøbeskyttelse — og særligt forordning nr. 3093/94 — fortolkes således, at de tillader at fravige Fællesskabets konkurrenceregler (således at aftaler eller misbrug af dominerende stilling herefter vil kunne være tilladt eller efterprøvelsen af, om de foreligger, gøres mindre indgribende), eller er forbuddene i henhold til konkurrencereglerne ubetingede og ufravigelige, således at der ikke kan forekomme undtagelser eller begrænsninger hverken for så vidt angår Fællesskabets lovgivning eller de enkelte medlemsstaters lovgivning?«

Faktiske omstændigheder i sag C-341/95

12. Den 31. juli 1995 udstedte Pretore di Avezzano et pålæg til Bettati om at betale Safety det skyldige restbeløb af salgsprisen for det af selskabet leverede brandslukningsudstyr, som ligeledes indeholdt NAF S III, med tillæg af renter og omkostninger.

13. Bettati begærede ved stævning af 26. september 1995 pålægget ophævet under henvisning til, at det indkøbte udstyr efter indgåelsen af købsaftalen den 12. maj 1995 havde vist sig at være uegnet og ubrugeligt, således at selskabet var berettiget til at hæve aftalen i medfør af artikel 1497 i den italienske codice civile, eftersom det ifølge forordningens artikel 5 havde været forbudt at markedsføre det nævnte produkt fra den 1. juni 1995.

14. Safety, som gav møde i sagen, har gjort gældende, at forordningen er uforenelig med EF-traktatens artikel 3, 5, 30, 86, 92 og 130 R, eftersom den forbyder anvendelsen af HCFC til brandslukning.

15. Pretore di Avezzano har på grund af tvivl om gyldigheden af forordningens artikel 5 forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 5 i Rådets forordning (EF) nr. 3093/94 af 15. december 1994 ud fra de i præmisserne anførte synspunkter og betragtninger gyldig efter EF-traktatens artikel 3, 5, 30, 86, 92 og 130 R, for så vidt som denne bestemmelse fra den 1. juni 1995 ubetinget forbyder anvendelse af HCFC til brandslukning?«

Indledende bemærkning

16. Kommissionen og Rådet har principalt gjort gældende, at spørgsmålet om, hvorvidt forbuddene mod HCFC i forordningens artikel 5 er gyldige — *og dermed afgørelsen af de sager, der verserer for de forelæggende domstole* — ikke afhænger af, om begrænsningerne for andre »kontrollerede stoffer« såsom haloner er det. Derfor henstiller de til Domstolen, at den afviser de præjudicielle spørgsmål, der drejer sig om bestemmelserne for disse andre stoffer.

17. Det forholder sig da også sådan, at Domstolen i sin faste praksis [12] har udtalt, at dens opgave i overensstemmelse med traktatens artikel 177 er at »bidrage til retsplejen i medlemsstaterne og ikke at udøve responderende virksomhed vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål« [13], og at den »i betragtning af denne opgave, der påhviler Domstolen, har ... fundet ikke at kunne træffe afgørelse om et præjudicielt spørgsmål, der er rejst for en national retsinstans, når fortolkningen af fællesskabsretten ikke har nogen sammenhæng med, hvad hovedsagen reelt drejer sig om« [14]. Domstolens opgave ifølge traktatens artikel 177 er med andre ord at *afgive sådanne svar, som er nødvendige for afgørelsen af hovedsagen.* Den har i henhold til denne retspraksis afvist en række præjudicielle spørgsmål [15].

18. Den har dog lige så regelmæssigt udtalt [16] dels, at traktatens »artikel 177 ... [hviler] på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens kompetence og ... ikke [giver] ... Domstolen mulighed for at bedømme grundene til fortolkningsanmodningen. Det er derfor kun muligt at anvise en anmodning fra en national ret, hvis det viser sig, at den fortolkning af fællesskabsretten eller den efterprøvelse af en

12 — Jf. bl.a. dom af 1.12.1965, sag 16/65, Schwarze, Sml. 1965-1968, s. 131, org. ref.: Rec. s. 1081, hvori Domstolen udtalte, at »det retslige samarbejde, der indføres ved artikel 177, og inden for hvis rammer de nationale retter og Domstolen ifølge deres respektive beføjelser *direkte og gensidigt skal bidrage til, at der nås frem til en sådan afgørelse*, at der sikres en ensartet anvendelse af fællesskabsretten i samtlige medlemsstater ...« (præmis 7, min fremhævelse).

13 — Jf. eksempelvis dom af 9.2.1995, sag C-412/93, Leclerc-Siplec, Sml. I, s. 179, præmis 12.

14 — A.st., præmis 13.

15 — Jf. i en sammenlignelig sag f.eks. dom af 14.7.1994, sag C-379/92, Peralta, Sml. I, s. 3453, præmis 8.

16 — Fra og med dom af 19.12.1968, sag 13/68, Salgoil, Sml. 1965-1968, s. 553, org. ref.: Rec. s. 661.

fællesskabsregels gyldighed, som den pågældende ret har anmodet om, *åbenbart* savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand« [17], dels at »såfremt Domstolen får forelagt spørgsmål, der er affattet uhensigtsmæssigt eller på en sådan måde, at de i den form, de har, går ud over rammerne for Domstolens beføjelser i medfør af artikel 177, bør den af samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den nationale retsinstans, herunder navnlig forelæggelsesafgørelsens præmisser, *i lyset af hovedsagens genstand* udlede, hvilke fællesskabsretlige fortolkningsspørgsmål — eller i givet fald gyldighedsspørgsmål — der foreligger til bedømmelse« [18].

19. Domstolen har i henhold til denne retspraksis omformuleret en række præjudicielle spørgsmål [19].

20. I hovedsagerne er det naturligvis kun undtagelsen af HCFC-holdigt brandslukningsudstyr fra det indre marked, der er omtvistet. Derfor kan Domstolen ikke besvare de forelæggende domstoles spørgsmål, i den udstrækning de drejer sig om, hvorvidt begrænsningerne for andre »kontrollerede stoffer« end HCFC er gyldige. Jeg mener imidlertid, at deres henvisninger til andre stoffer kun har til formål at belyse spørgsmålene, og at disse derfor *kun drejer sig om bestemmelserne om HCFC.*

21. En gennemgang af forelæggelseskendelsernes præmisser og selve ordlyden af de italienske domstoles spørgsmål viser, at der faktisk er tale om seks præjudicielle spørgsmål.

22. *I det første*, hvis ordlyd er den samme i sag C-284/95 og sag C-341/95, rejser de forelæggende domstole tvivl om, hvorvidt det i forhold til traktatens artikel 130 R er lovligt *fuldstændigt af undtage HCFC inden for brandslukning fra det indre marked*, således som det sker i forordningens artikel 5 [20].

23. De mener, at den miljøbeskyttelsesmålsætning, der fremgår af artikel 130 R, forudsætter en samlet strategi for beskyttelsen af miljøet, som indebærer, at der for hvert enkelt skadeligt stof ikke kun skal tages hensyn til, naturligvis, *i hvor høj grad det kan nedbryde ozonlaget* (stoffets Ozone Depletion Potential, herefter »ODP«), men også dets *gennemsnitlige levetid i atmosfæren* (stoffets Atmospheric Lifetime, herefter

17 — Dom af 16.6.1981, sag 126/80, Salonia, Sml. s. 1563, præmis 6, min fremhævelse.

18 — Dom af 20.3.1986, sag 35/85, Tissier, Sml. s. 1207, præmis 9, min fremhævelse. Fast retspraksis fra og med dom af 6.4.1962, sag 13/61, Bosch, Sml. 1954-1964, s. 293, org. ref.: Rec. s. 89.

19 — Jf. bl.a. førnævnte Tissier-dom, præmis 10.

20 — Jf. i forelæggelseskendelsens tredje præmis i sag C-284/95 udtrykket »på miljøbeskyttelsesområdet er det tilsyneladende nødvendigt at ...« og henvisningen til traktatens artikel 130 R i det første præjudicielle spørgsmål. Jf. på samme måde punkt 2.1, sjette afsnit, i forelæggelseskendelsen i sag C-341/95.

»ALT«) og dets *bidrag til opvarmningen af jordkloden* (stoffets Global Warming Potential, herefter »GWP«) [21]. Der foretages regelmæssigt videnskabelige vurderinger af disse tre faktorer, som udtrykkes i ODP-, ALT- og GWP-værdier. De forelæggende domstole mener — hvorved de i øvrigt i vid udstrækning gentager Safety's argumenter [22] — at forordningen ved kun at tage hensyn til ODP-værdien og dermed kun tage sigte på at beskytte ozonlaget *overtræder formålet med traktatens artikel 130 R*, og at der er tale om *magtfordrejning fra lovgivers side*. På samme måde [23] gør de gældende, at undtagelsen af HCFC står i misforhold til det forfulgte mål, eftersom lovgiver navnlig ikke har fastsat en tilsvarende bestemmelse for lignende udstyr, som indeholder endnu mere miljøskadelige gasarter (f.eks. haloner) [24].

24. *For det andet* søger de forelæggende domstole — navnlig Giudice di Pace di Genova — at få afklaret, om der ikke må drages den konklusion, at forordningens artikel 5 er ugyldig i forhold til traktaten artikel 30, hvis det viser sig, at den hverken kan begrundes i miljøbeskyttelsesmæssige hensyn eller under henvisning til traktatens artikel 36 [25] (andet spørgsmål).

25. *Derudover* ønsker de svar på, om Fællesskabets lovgivningsmæssige foranstaltninger udgør et ved traktaten forbudt offentligretligt indgreb, som fremmer aftaler mellem producenter og forhandlere af andre kontrollerede stoffer, f.eks. haloner [26], eller misbrug af en dominerende stilling fra disses side (tredje spørgsmål).

26. Som en gentagelse alene af Safety's argumenter gør de gældende, at forordningens artikel 5 kan være i strid med traktatens 86 og 92, da dens konkrete virkning er at styrke den dominerende stilling for de virksomheder, der benytter haloner, især den engelske koncern William Holding, som tegner sig for 40% af det europæiske marked, og det italienske selskab Silvani, som repræsenterer koncernen i Italien og kontrollerer over 80% af det italienske marked.

27. *Subsidiært* — såfremt dette tredje spørgsmål besvares benægtende — ønsker Giudice di Pace di Genova i sag C-284/95 Domstolens svar på, om de nævnte foranstaltninger er lovlige, fordi de er begrundet i hensynet til beskyttelsen af miljøet (fjerde spørgsmål).

21 — Sag C-284/95: tredje præmis i forelæggelseskendelsen; sag C-341/95: forelæggelseskendelsens punkt 2.1, tredje, fjerde og femte afsnit.

22 — Jf. punkt 59, 60 og 61 i dette forslag til afgørelse.

23 — A.st., punkt 80 og 81.

24 — Sag C-284/95: tredje præmis i forelæggelseskendelsen; sag C-341/95: forelæggelseskendelsens punkt 2.1, tredje, fjerde og femte afsnit.

25 — Sag C-284/95: fjerde præmis i forelæggelseskendelsen: »... det kan derfor ikke udelukkes, at denne begrænsning ... [er uforenelig med traktatens artikel 30]«; sag C-341/95: forelæggelseskendelsens punkt 2.2.

26 — Sag C-284/95: femte præmis i forelæggelseskendelsen; sag C-341/95: forelæggelseskendelsens punkt 2.3.

28. *Derudover* spørger Pretura circondariale di Avezzano i sag C-341/95 Domstolen, om forordningens artikel 5 er forenelig med traktatens artikel 3 og 5 (femte spørgsmål).

29. *Endelig* forudsætter besvarelsen af Giudice di Pace di Genova's spørgsmål, at Domstolen, som den forventer, bekræfter, at forordningens artikel 5 skal fortolkes således, at den fuldstændig undtager HCFC inden for brandslukning fra det indre marked (sjette spørgsmål).

30. Da behandlingen af Giudice di Pace di Genova's spørgsmål afhænger af svaret på sjette spørgsmål, gennemgår jeg først dette. Derpå forklarer jeg, hvorfor jeg ikke mener, at de forelæggende domstoles tredje spørgsmål kan antages til besvarelse. Da Giudice di Pace di Genova's subsidiære spørgsmål — fjerde spørgsmål — afhænger af svaret på første og tredje spørgsmål, undersøger jeg herefter første spørgsmål, inden jeg går over til det fjerde. Jeg slutter min undersøgelse med andet og femte spørgsmål.

Besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål

Sjette spørgsmål (fortolkning af forordningens artikel 5)

31. Giudice di Pace di Genova mener, at forordningens artikel 5 skal fortolkes således, at den fuldstændig forbyder anvendelse, produktion, import og markedsføring af HCFC inden for brandslukning.

32. Rådet og Kommissionen henleder opmærksomheden på, at forbuddene mod HCFC indføres gradvis og ikke er fuldstændige, idet forordningens artikel 5, stk. 1-4, fastsætter en række undtagelser. Derudover, anfører Kommissionen, gør artikel 4, stk. 8, det muligt at fastsætte andre undtagelser.

33. *Indledningsvis* skal jeg erindre om, at Fællesskabet ifølge Domstolens praksis skal udøve sine beføjelser under overholdelse af folkeretten [27]. Artikel 5 skal derfor fortolkes i lyset af de relevante bestemmelser i

27 — Dom af 24.11.1992, sag C-286/90, Poulsen og Diva Navigation, Sml. I, s. 6019, præmis 9. Jf. også dom af 24.11.1993, sag C-405/92, Mondiet, Sml. I, s. 6133, præmis 12, og, modsætningsvis, førnævnte Peralta-dom, præmis 16.

Wienerkonventionen, Montreal-protokollen og anden ændring, som Fællesskabet har undertegnet.

34. Før vedtagelsen af anden ændring [28] var der ingen regler for anvendelsen af HCFC [29]. Disse stoffer indgår nu i gruppe I i bilag C til Montreal-protokollen. Anden ændring forbyder dog ikke efter sin ordlyd anvendelsen af HCFC, men begrænser den kun [30]. Wienerkonventionens *artikel 2, stk. 3*, giver imidlertid »(parterne) ret til, i overensstemmelse med international ret, at træffe strengere interne foranstaltninger end de ovenfor i stk. 1 og 2 nævnte ... medmindre disse foranstaltninger er uforenelige med de nævnte parters forpligtelser i medfør af denne konvention«.

35. De kontraherende parters forpligtelser fremgår af Wienerkonventionens artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 1.

36. Ifølge konventionens artikel 2, stk. 1, er parterne forpligtet til at træffe »passende foranstaltninger til at beskytte menneskets sundhed og miljøet mod de skadelige virkninger, der hidrører fra eller formodes at kunne hidrøre fra menneskelige aktiviteter, som ændrer eller formodes at kunne ændre ozonlaget«.

37. Efter konventionens artikel 2, stk. 2, litra b), skal de i dette øjemed »vedtage passende love og administrative bestemmelser og samarbejde med henblik på at harmonisere egnede foranstaltninger til at regulere, begrænse, mindske eller forebygge menneskelige aktiviteter henhørende under deres jurisdiktion eller deres kontrol, såfremt det viser sig, at disse aktiviteter har eller formodes at kunne have skadelige virkninger som følge af allerede indtrufne eller mulige ændringer i ozonlaget«.

38. I konventionens artikel 3, stk. 1, forpligter parterne sig til »at iværksætte forskningsarbejder og videnskabelige vurderinger eller til at samarbejde om gennemførelsen af forskning og videnskabelige vurderinger, direkte eller via kompetente internationale organer, vedrørende:

...

f) erstatningsstoffer og -teknologier«.

28 — Jf. navnlig Montreal-protokollens artikel 1 og bilag A.

29 — Jf. bl.a. anden ændring, artikel 1, litra A) og EE).

30 — A.st., artikel 1, litra G) og Q).

39. Ifølge konventionens artikel 1, stk. 4, skal der ved »erstatningsstoffer« forstås stoffer, der mindsker, fjerner eller undgår de skadelige virkninger på ozonlaget.

40. Det fremgår følgelig af konventionens artikel 1, stk. 4, artikel 2, stk. 1, artikel 2, stk. 2, litra b), og artikel 2, stk. 3, samt artikel 3, stk. 1, litra f), i sammenhæng, at konventionens parter kan indføre strengere foranstaltninger end foreskrevet i den, hvis de begrundes i et ønske om at gennemtvinge anvendelse af erstatningsstoffer, som er mindre skadelige for ozonlaget.

41. Endvidere fremgår det af en nøje gennemgang af forordningens artikel 5, stk. 1, 2 og 3 samt stk. 4, første afsnit, at *anvendelse af HCFC inden for brandslukning* er forbudt fra den 1. juni 1995.

42. Således bestemmes det i artikel 5, stk. 1, første punktum, at anvendelse af HCFC er forbudt med de i leddene i artiklens stk. 1-4 nævnte undtagelser. Anvendelse af HCFC inden for brandslukning er ikke en af disse undtagelser.

43. Desuden minder jeg om, at artikel 5, stk. 5, bestemmer, at »import, overgang til fri omsætning eller markedsføring af udstyr, hvis anvendelse er begrænset i henhold til denne artikel, er forbudt fra datoen for begrænsningens ikrafttræden«. Da anvendelse af HCFC inden for brandslukning er forbudt fra den 1. juni 1995, må der drages den konklusion, at de øvrige forbud i stk. 5 også har virkning fra dette tidspunkt.

44. Endelig fastsættes der strenge begrænsninger for produktionen af kontrollerede stoffer, idet artikel 3 foreskriver, hvordan begrænsningerne for disse stoffer skal gennemføres. Det fremgår af selve ordlyden af artikel 3, at producenterne af HCFC på ingen måde er omfattet af muligheden for blot at begrænse deres produktion. Derfor må der drages den konklusion, at produktion af samtlige HCFC-typer er forbudt.

45. Som påpeget af Kommissionen gælder der dog visse undtagelser fra det fuldstændige forbud mod HCFC, bl.a. på det i forordningens artikel 4, stk. 8, omhandlede område. Denne bestemmelse indeholder en regel, der — i stedet for at forbyde HCFC — begrænser udbuddet af disse til en bestemt mængde, for så vidt de markedsføres eller anvendes af producenterne eller importørerne selv. Den fastsætter desuden både, hvordan den tilladte mængde skal beregnes, og hvordan den skal fordeles på de berørte

personer [31]. Men når man tager de faktiske omstændigheder, som den forelæggende domstol har oplyst, i betragtning, forekommer bestemmelsen dog irrelevant for det foreliggende tilfælde. De i hovedsagerne omtvistede varer skulle nemlig, erindrer jeg om, ikke leveres til HCFC-producenten Safety, men blev solgt til en tredjemand, som, efter hvad der fremgår, ikke importerede dem til eget brug.

46. Det følger af ovenstående, at forordningens artikel 5 skal fortolkes således, at anvendelse, markedsføring, fremstilling og import af HCFC bestemt til brandslukning er forbudt fra den 1. juni 1995.

47. Herefter går jeg over til at undersøge, om de omtvistede foranstaltninger er forenelige med traktaten.

Tredje spørgsmål (om forordningens artikel 5 er forenelig med traktatens artikel 86 og 92)

48. De forelæggende domstole ønsker at få oplyst, om forordningens artikel 5 i betragtning af de af Safety oplyste faktiske omstændigheder kan fremme aftaler mellem producenter og forhandlere af andre kontrollerede stoffer, f.eks. haloner, eller misbrug af en dominerende stilling fra disses side.

49. Det må konstateres, at de forelæggende domstole kun henviser meget generelt til traktatens bestemmelser uden at angive nærmere, hvorfor artikel 5 kan være ugyldig. De anfører heller ikke nogen omstændighed, der gør det muligt for mig at foretage et brugbart ræsonnement. Navnlig mangler der oplysninger, der gør det muligt at fastslå, hvilket marked der er tale om, og vurdere, hvilke virkninger det omtvistede forbud har på dette marked [32].

50. Domstolen har i fast retspraksis udtalt, at det »er påkrævet, at [den nationale ret] giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og de regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i alt fald forklarer de faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål« [33].

31 — Der indføres en kvoteordning.

32 — Hvilket Safety erkendte under den mundtlige forhandling.

33 — Dom af 26.1.1993, forenede sager C 320/90, C 321/90 og C 322/90, Telemarsicabruzzo m.fl., Sml. I, s. 393, præmis 6. For et senere eksempel jf. også kendelse af 30.6.1997, sag C-66/97, Banco de Fomento e Exterior, Sml. I, s. 3757, præmis 7.

51. Derfor kan jeg kun foreslå, at dette spørgsmål afvises.

Første spørgsmål (om forordningens artikel 5 er forenelig med traktatens artikel 130 R)

52. Maastricht-traktaten gjorde beskyttelsen af et miljøet til et højtprioriteret mål. Ud fra et effektivitetshensyn vedtages retsakter med traktatens artikel 130 R som retsgrundlag derfor med kvalificeret flertal i stedet for som tidligere med enstemmighed.

53. Traktatens artikel 130 R og 3 B angiver, hvilke opgaver og mål Fællesskabet skal opfylde på dette område. De fastsætter fire mål, seks principper og fire kriterier for Fællesskabets beføjelser.

54. Målene fremgår af artikel 130 R, stk. 1. Det drejer sig om bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten, beskyttelse af menneskers sundhed, en forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne og fremme på internationalt plan af foranstaltninger til løsning af de regionale og globale miljøproblemer. Det skal bemærkes, at henvisningen til »globale miljøproblemer« blev indsat ved Maastricht-traktaten. Beskyttelsen af ozonlaget er netop omfattet af dette nye mål, der opstilles i artikel 130 R.

55. Principperne, der opregnes i artikel 130 R, stk. 2 og 4, og i artikel 3 B, stk. 2 og 3, drejer sig om forsigtighed og forebyggende indsats, indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden, at forureneren skal betale, proportionalitet, subsidiaritet og integration. Sidstnævnte princip, hvorefter kravene med hensyn til miljøbeskyttelse skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker på andre områder, understreger hvilken betydning det fremover skal tillægges i forbindelse med de øvrige politikker, som Fællesskabet iværksætter. Et sådant princip er faktisk ikke blevet fastsat for nogen anden fællesskabspolitik.

56. Kriterierne, der fastlægges i artikel 130 R, stk. 3, drejer sig om eksisterende videnskabelige og tekniske data, de miljømæssige forhold i de forskellige områder i Fællesskabet, fordele og ulemper ved at gennemføre eller undlade at gennemføre en foranstaltning, den økonomiske og sociale udvikling i Fællesskabet som helhed og en afbalanceret udvikling i dets områder.

57. Safety anfægter ikke det retsgrundlag, hvorpå fællesskabslovgiver har baseret forordningen [34], men hævder, at denne ikke iagttager formålet med traktatens artikel 130 R, og at den desuden tilsidesætter proportionalitetsprincippet.

Formålet med traktatens artikel 130 R

58. Safety gør gældende, at forordningen kun ville være berettiget, hvis den som foreskrevet i artikel 130 R *først og fremmest tog sigte på det højst mulige miljøbeskyttelsesniveau* [35].

59. Selskabet mener, at der ved gennemførelsen af Fællesskabets politik på miljøområdet skal tages hensyn til samtlige *eksisterende* videnskabelige og tekniske data, og at miljøpolitikken forudsætter en samlet miljøbeskyttelsesstrategi, som indebærer, at ODP-, ALT- og GWP-værdierne for miljøskadelige stoffer tages i betragtning *samtidig*. Denne evalueringsmetode anbefales i øvrigt af FN's »Technology and Economic Assessment Panel«.

60. Safety mener, at fællesskabslovgiver ved kun at fastsætte foranstaltninger imod udtyndingen af ozonlaget, hvor der i samme retsakt også burde have været fastsat foranstaltninger imod opvarmningen af jordkloden, har overtrådt traktatens artikel 130 R, og drager under henvisning til Domstolens praksis [36] den konklusion, at fællesskabslovgiver dermed har gjort sig skyldig i magtfordrejning. Den italienske regering deler denne opfattelse.

61. Rådet er af den opfattelse, at det efter traktatens artikel 130 R og 130 S kan udøve et frit skøn med hensyn til valg af miljøpolitik, og at dets beslutning om at tillægge faren for miljøet som følge af nedbrydningen af ozonlaget højere prioritet end faren for miljøet som følge af opvarmningen af jordkloden derfor ikke kan indbringes for Domstolen. Det understreger i øvrigt, at det er omfattet af internationale aftaler om klimaændringer, hvordan man skal forholde sig til problemet vedrørende opvarmningen af jordkloden [37].

34 — Om valget af retsgrundlag for Fællesskabets retsforskrifter på miljøområdet jf. bl.a. dom af 11.6.1991, sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2867, og af 17.3.1993, sag C-155/91, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 939. Jf. desuden X. Debroux' artikel »Le choix de la base juridique dans l'action environnementale de l'Union européenne« i *Cahiers de droit européen*, 1995, nr. 3-4, s. 256.

35 — Jf. navnlig punkt 2, litra a), andet afsnit, i Safety's skriftlige indlæg i sag C-284/95.

36 — Dom af 11.7.1990, sag C-323/88, Sermes, Sml. I, s. 3027, præmis 33.

37 — Rådets afgørelse 94/69/EF af 15.12.1993 om indgåelse af De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer (EFT 1994 L 33, s. 11). Den 11.12.1997 blev der efter konferencen om klimaændringer, som Fællesskabet og medlemsstaterne deltog i, vedtaget en protokol til denne konvention om begrænsning af drivhusgasemissionerne (Agence Europe nr. 7121 af 14.12.1997).

62. Desuden hævder Rådet — støttet af Kommissionen — at artikel 130 S og 130 R tillægger det en bred beføjelse til som led i den miljøpolitik, som det frit kan fastlægge, at vælge, hvilke foranstaltninger der skal træffes for at føre politikken ud i livet. Derfor kan der kun rejses spørgsmål om lovligheden af foranstaltninger, som er klart upassende i forhold til det tilsigtede mål.

63. Safety's første klagepunkt indebærer, at det må bestemmes, hvor frit et skøn fællesskabslovgiver har inden for rammerne af den lovgivningsbeføjelse, som traktatens artikel 130 S og 130 R tillægger ham.

64. Jeg deler Rådets og Kommissionens opfattelse af hovedsagelig fire grunde.

65. *For det første* er de mål, som fastsættes i traktatens artikel 130 R, stk. 1, affattet således: »1. Fællesskabets politik på miljøområdet skal bidrage til forfølgelse af nedennævnte mål:

— bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten

— beskyttelse af menneskers sundhed

— en forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne

— fremme på internationalt plan af foranstaltninger til løsning af de regionale og globale miljøproblemer«.

Jeg mener derfor ikke, at det kan udledes af denne bestemmelse, at Fællesskabets miljøbeskyttelsespolitik er underlagt præcise begrænsninger, som nøje skal overholdes, eftersom den kun skal »bidrage til forfølgelse« af generelt formulerede mål.

66. Jeg mener heller ikke, at traktaten angiver, i hvilken udstrækning dens krav på dette område skal opfyldes, eller at dens artikel 130 R, stk. 2, som bestemmer, at »Fællesskabets politik på miljøområdet tager sigte på et højt beskyttelsesniveau ...«, skal fortolkes således.

67. Artikel 130 R, stk. 2, hvori denne passage findes, omhandler nemlig kun de prin-

cipper, som fællesskabslovgiver skal iagttage ved gennemførelsen af sin miljøpolitik. Passagen skal derfor opfattes som en henstilling om til stadighed at forbedre den politik, som allerede føres. Gennemførelsen af Fællesskabets miljøpolitik må således skulle opfattes som en kontinuerlig proces.

68. *For det andet* mener jeg ikke, at det er uden betydning, at EF-traktatens artikel 130 S anvender udtrykket »de aktioner, der skal iværksættes af Fællesskabet« i stedet for »Fællesskabets politik på miljøområdet« som i artikel 130 R [38].

69. Udtrykket »politik« indebærer i modsætning til udtrykket »aktioner« hensyntagen til en helhed af omstændigheder, fremgangsmåder eller foranstaltninger. Selv om valget mellem forskellige punktaktioner undertiden kan være svært, forudsætter valget af en bestemt politik derfor *nødvendigvis* en undersøgelse af komplekse og almindeligvis indbyrdes modstridende forhold, hvilket bekræftes af selve indholdet af artikel 130 R.

70. Derfor fastlægger artikel 130 R, stk. 2, den regel, at Fællesskabets miljøpolitik skal bygge på princippet om forebyggende indsats. Artiklens første afsnit pålægger således fællesskabslovgiver at vurdere, hvilke virkninger de regler, som han udsteder, vil få.

71. Desuden fastsættes det nærmere i artiklens stk. 3, at Fællesskabet ved udarbejdelsen af sin miljøpolitik skal tage hensyn til en række kriterier, bl.a. eksisterende videnskabelige og tekniske data og fordele og ulemper ved at gennemføre eller undlade at gennemføre en foranstaltning.

72. Det er klart, at fællesskabslovgiver ikke kan overholde denne regel og disse kriterier uden først at undersøge komplekse forhold, idet der foretages en vurdering af henholdsvis fordele og ulemper ved at gennemføre eller undlade at gennemføre en bestemt foranstaltning.

73. Når der foreligger sådanne forhold, har Domstolen altid nægtet at sætte sin egen bedømmelse af, om de valgte foranstaltninger er mere eller mindre passende [39], i stedet for fællesskabslovgivers, medmindre sagsøgeren har forelagt bevis for, at fællesskabslovgiver i betragtning af de oplysninger, som forelå,

38 — Jf. herom J. Closs, G. Reinesch, D. Vignes og J. Weyland: *Le traité de Maastricht: Genèse, analyse, commentaires*, Bruylant, 1993, s. 320, punkt 1, andet afsnit.

39 — Jf. bl.a. dom af 20.10.1977, sag 29/77, Roquette Frères, Sml. s. 1835, præmis 19 og 20.

da reglerne blev udstedt [40], har foretaget et åbenbart urigtigt skøn, begået magtfordrejning [41] eller åbenbart overskredet grænserne for sit skøn [42].

74. *Desuden* fremgår det af traktatens artikel 130 T, at: »Beskyttelsesforanstaltninger, som vedtages i henhold til artikel 130 S, er ikke til hinder for, at de enkelte medlemsstater opretholder eller indfører strengere beskyttelsesforanstaltninger. Disse foranstaltninger skal være forenelige med denne traktat. De meddeles Kommissionen.«

75. Det fremgår klart af denne artikel, at artikel 130 R ikke har til formål at sikre fuldstændig, øjeblikkelig og global beskyttelse af miljøet.

76. *Endelig* udtalte Domstolen i førnævnte Peralta-dom [43], at:

»... *artikel 130 R alene [fastlægger] de almindelige formål* med Fællesskabets virke på miljøområdet. Det tilkommer Rådet at træffe afgørelse om de foranstaltninger, der skal iværksættes af Fællesskabet, jf. artikel 130 s. *I artikel 130 T er det bestemt*, at beskyttelsesforanstaltninger, som vedtages i Fællesskabet *i henhold til artikel 130 S, ikke er til hinder for, at de enkelte medlemsstater opretholder eller indfører strengere beskyttelsesforanstaltninger*, som er forenelige med traktaten«.

77. Det fremgår af ovenstående, at traktaten ikke stiller krav om, at fællesskabslovgiver *øjeblikkelig* gennemfører en miljøpolitik, der tilstræber *det højst mulige beskyttelsesniveau*, og at det er fuldt foreneligt med formålet med traktatens artikel 130 R, at en forordning kun tager sigte på en væsentlig forbedring af miljøbeskyttelsen i Fællesskabet [44].

78. Som tidligere nævnt [45] har forordningen da også kun til formål under hensyntagen til de eksisterende tekniske og videnskabelige resultater og tilstedeværelsen af *mindre skadelige* erstatningsstoffer, *som kan anvendes til samme formål*, gradvis at fjerne de ozonlagsnedbrydende stoffer og i overensstem-

40 — Jf. bl.a. dom af 21.2.1990, forenede sager C-267/88 — C-285/88, Wuidart m.fl., Sml. I, s. 435, præmis 14, og af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 90.

41 — Jf. bl.a. førnævnte Sermes-dom.

42 — Jf. eksempelvis på sundhedsområdet dom af 12.11.1996, sag C-84/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 5755, præmis 58, inden for den økonomiske politik dom af 13.5.1997, sag C-233/94, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 2405, præmis 55 og 56, og på det landbrugspolitiske område dom af 30.10.1975, sag 23/75, Rey Soda, Sml. s. 1279, præmis 11.

43 — Præmis 57.

44 — Jf. i analogi hermed ovennævnte dom i sagen Tyskland mod Rådet og Parlamentet, hvori Domstolen i præmis 48 fastslog, at traktatens artikel 3, litra s), hvorefter »Fællesskabets virke under de betingelser og i det tempo, som er foreskrevet i denne traktat, [skal] indebære ... bidrag til styrkelse af forbrugerbeskyttelse«, ikke kan fortolkes således, at de pålægger fællesskabslovgiver at »stadfæste det højeste beskyttelsesniveau, der findes i en bestemt medlemsstat«.

45 — Jf. punkt 3 i dette forslag til afgørelse.

melse med Wienerkonventionen og traktaten at indføre strengere kontrolforanstaltninger end i anden ændring. Forordningen vil dog føre til en væsentlig forbedring af ozonlagsbeskyttelsen i Fællesskabet.

79. Dens formål er følgelig fuldt foreneligt med de i traktatens artikel 130 R opstillede mål.

Spørgsmålet om, hvorvidt forordningens artikel 5 er forenelig med proportionalitetsprincippet

80. Safety medgiver, at traktatens artikel 130 R ikke pålægger fællesskabslovgiver kun at udstede sådanne retsforskrifter, som sikrer det højest mulige miljøbeskyttelsesniveau, og at fællesskabslovgiver frit kan vælge, hvilken miljøbeskyttelsespolitik der skal føres (i det aktuelle tilfælde med hensyn til beskyttelse af ozonlaget), men hævder, at forordningens artikel 5 ikke gør det muligt at nå målet, når det forstås på denne måde.

81. Til belysning af sin påstand anfører Safety, at bestemmelsen forbyder anvendelse af HCFC inden for brandslukning, men tillader anvendelse af andre stoffer med en langt højere ODP-værdi. Det gælder således haloner, som også anvendes inden for brandslukning, og et HCFC-baseret produkt som 141b, der bruges som opløsningsmiddel.

82. Rådet og Kommissionen gør gældende, at en politik for beskyttelse af ozonlaget ikke nødvendigvis skal omfatte regler for andre stoffer end dem, der udtynder det. Derfor er stoffer med en ODP-værdi på nul, såsom HCF og PCF, ikke omfattet af forordningen.

83. Endvidere peger de på, at de foranstaltninger, der iværksættes ved forordningen, er berettigede under henvisning til reglen om, at der skal tages hensyn til, om der set fra et videnskabeligt synspunkt findes passende erstatningsstoffer på tidspunktet for dens udstedelse, som kan anvendes til samme formål, og som medfører en mindre kraftig udtynding af ozonlaget.

84. De hævder, at denne regel nøje er blevet overholdt. Det totale forbud mod anvendelse af HCFC inden for brandslukning er således berettiget, fordi der fandtes erstatningsstoffer med en ODP-værdi tæt på nul, såsom vand,

pulver og inert gas, som kunne anvendes til samme formål [46], da forordningen blev udstedt.

85. Til gengæld, anfører de, fandtes der for halonernes vedkommende inden for de såkaldt »væsentlige anvendelser« [47], dvs. slukning af brande i små rum såsom kampvogne, operationsstuer, fly og undervandsbåde, ikke noget passende erstatningsstof, da forordningen blev udstedt — nemlig et stof med samme brandslukningsevne og med lige så ringe giftighed for mennesker — således heller ikke engang HCFC [48]. I øvrigt peger Rådet og Kommissionen på, at dette stadig er tilfældet [49].

86. De hævder i medfør heraf, at de ved forordningen fastsatte foranstaltninger er i fuld overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

46 — Den danske, tyske, spanske, østrigske, portugisiske, finske og svenske regering gør desuden gældende, at der ikke er nogen videnskabelig begrundelse for at anvende HCFC inden for brandslukning.

47 — Ifølge Kommissionens beslutning 98/67/EF af 16.12.1997 om fordelingen af de mængder af kontrollerede stoffer, der er tilladte for væsentlige anvendelser i Fællesskabet i 1998 i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 3093/94 (EFT 1998 L 10, s. 31) bør anvendelsen af et kontrolleret stof kun kvalificeres som »væsentlig«, hvis den er nødvendig for sundheden og sikkerheden eller afgørende for, at samfundet kan fungere, og hvis der ikke findes teknisk og økonomisk gennemførlige alternativer eller erstatninger, der kan accepteres ud fra et miljø- eller sundhedsmæssigt synspunkt.

48 — Jf. herom den danske, tyske, spanske, østrigske, portugisiske, finske og svenske regerings bemærkninger.

49 — A.st.

87. Ifølge proportionalitetsprincippet i traktatens artikel 3 B, stk. 3, er Fællesskabet inden for sin miljøpolitik på basis af traktatens artikel 130 R og 130 S udtrykkelig forpligtet til kun at handle i det omfang, det er nødvendigt og passende for at nå de mål, som det påhviler det at forfølge.

88. Jeg erindrer om, at fællesskabsinstitutionernes retsakter efter dette overordnede princip i fællesskabsretten ikke må overskride, hvad der er nødvendigt og passende for virkeliggørelsen af de mål, som lovligt forfølges af de pågældende bestemmelser. Således skal, når der foreligger et valg mellem flere forskellige egnede foranstaltninger, den mindst indgribende træffes, og de forvoldte ulemper må ikke stå i misforhold til det forfulgte mål [50].

89. At forholde sig til Safety's klage er ensbetydende med at prøve, om den omtvistede foranstaltning — som består i at undtage HCFC-holdigt brandslukningsudstyr fra det indre marked, fordi der findes lige så effektive erstatningsstoffer med en ODP-værdi tæt på nul, som kan anvendes til samme formål, og som er mindre skadelige for ozonlaget — i betragtning af de videnskabelige og tekniske data, som var til rådighed for Rådet, da forordningen blev udstedt, er *åbenbart uegnet* i forhold til det forfulgte mål, om den er *nødvendig* for at nå dette, og

50 — Jf. eksempelvis førnævnte dom i sagen Tyskland mod Parlamentet og Rådet, præmis 54.

om *andre, mindre indgribende midler* havde kunnet vælges.

90. Jeg mener ikke, at denne prøvelse består i at afgøre et videnskabeligt eller teknisk spørgsmål. Ikke alene råder Domstolen ikke over resultatet af de videnskabelige undersøgelser, der var blevet gennemført og forelagt Rådet [51], da forordningen blev udstedt, men selv om den gjorde, tvivler jeg på, at den havde været kompetent til at løse en sådan problemstilling uden kyndig bistand af eksperter. Domstolens opgave består i *på grundlag af de fremlagte dokumenter* at kontrollere, at lovgiver ikke har begået en grov og åbenbar fejl.

91. En gennemgang af disse dokumenter bekræfter rigtigheden af — den bestrides i hvert fald ikke af nogen af de regeringer, der har afgivet indlæg, og selv ikke af Safety og den italienske regering — at det for at beskytte ozonlaget, ud fra de videnskabelige data, der var til rådighed, da forordningen blev vedtaget:

— var et passende middel til at sikre denne beskyttelse alene at fastsætte regler for de stoffer, der kunne udtynde det

— i dette øjemed kun forekom passende at tage de pågældende stoffers ODP-værdi i betragtning

— var med rette, at HCFC blev anset for skadelige for ozonlaget

— var muligt inden for brandslukning at erstatte HCFC med andre, langt mindre skadelige stoffer.

92. Desuden er der, om end Safety har en anden opfattelse, så godt som fuld enighed om, at HCFC ikke er bedre egnet til væsentlige anvendelser end haloner.

93. Det fremgår af ovenstående, at det ikke var åbenbart »upassende og urimeligt« at indføre den omtvistede foranstaltning, og at forordningens artikel 5 følgelig er i overensstemmelse med traktatens artikel 130 R.

51 — Herom skal det nævnes, at det ikke fremgår af de tabeller over ODP-værdier for kontrollerede stoffer såsom haloner og NAF S III, der er blevet forelagt Domstolen, hvornår de pågældende resultater er opnået. De kan derfor ikke benyttes.

Fjerde spørgsmål

94. Med dette spørgsmål anmoder Giudice di Pace di Genova Domstolen om at udtale sig om, hvorvidt en forordning som den omtvistede, der bygger på traktatens artikel 130 R, kan berettige undtagelser fra dens artikel 86 og 92, og i bekræftende fald på hvilke betingelser.

95. Da jeg ikke mener at kunne besvare spørgsmålet om, hvorvidt forordningens artikel 5 er forenelig med artikel 86 og 92 (tredje spørgsmål) [52], fordi der ikke er tilstrækkelige faktiske oplysninger til rådighed, og fordi Domstolens opgave i overensstemmelse med traktatens artikel 177 som nævnt [53] kun er at afgive sådanne svar, som er nødvendige for afgørelsen af hovedsagen — og ikke at udøve responderende virksomhed vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål — foreslår jeg den, at den afviser dette spørgsmål.

52 — Jf. punkt 48, 49 og 50 i dette forslag til afgørelse.
53 — A.st., punkt 17.

Andet spørgsmål (om forordningens artikel 5 er forenelig med traktatens artikel 30)

96. Jeg mener ikke, at besvarelsen af dette spørgsmål kræver nogen længere udredning.

97. Jeg skal blot henvise til, at Domstolen i fast retspraksis har udtalt følgende:

»Domstolen har allerede, i dom af 7. februar 1985 (Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, sag 240/83, Sml. s. 531), anerkendt beskyttelsen af miljøet som 'et af Fællesskabets grundlæggende formål', der som sådant kan retfærdiggøre visse begrænsninger i princippet om de frie varebevægelser. Denne vurdering er i øvrigt bekræftet i den europæiske fælles akt.

Det må således lægges til grund, at miljøbeskyttelse er *et tvingende hensyn*, der kan

begrænse anvendelsen af traktatens artikel 30« [54].

98. Domstolen har fastslået, at de begrænsninger for varernes frie bevægelighed, som er begrundet i det tvingende hensyn, som beskyttelse af miljøet udgør, skal være nødvendige for at nå de mål, der forfølges med bestemmelserne [55]. Med andre ord skal proportionalitetsprincippet iagttages.

99. På trods af at den oprindelige EØF-traktats artikel 2 og 3 ikke direkte angav miljøbeskyttelse som et af Fællesskabets udtrykte mål, havde Domstolen i førnævnte dom i sagen Association de défense des brûleurs d'huiles usagées således allerede inden indsættelsen af artikel 130 R i EØF-traktaten indirekte udpeget det som et sådant [56].

100. Desuden udtalte Domstolen efter ikrafttrædelsen af den europæiske fælles akt den 1. juli 1987 i førnævnte dom af 17. marts 1993 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 21, at EØF-traktatens artikel 130 S var det korrekte retsgrundlag for et direktiv, der som det væsentlige havde miljøbeskyttelse som formål, og bekræftede nødvendigvis, i præmis 13, at »... for så vidt angår affald kan tvingende miljøbeskyttelseshensyn begrunde *undtagelser* fra princippet om fri bevægelighed« [57].

101. Efter at Maastricht-traktaten, som lægger endnu større vægt på miljøbeskyttelsesmålsætningen, er trådt i kraft, er det utænkeligt, at Domstolen skulle svare anderledes. Den omtvistede forordning, der bygger på EF-traktatens artikel 130 R, tillader fællesskabslovgiver at fravige reglen om frie varebevægelser på grund af det tvingende hensyn, som beskyttelsen af miljøet udgør, for så vidt undtagelsen står i forhold til det forfulgte mål.

102. Fællesskabet må nemlig ifølge traktatens artikel 3 B kun handle »i det omfang, det er nødvendigt for at nå denne traktats mål«; dvs. det skal iagttage proportionalitetsprincippet.

103. I det foreliggende tilfælde er det åbenbart, at brandslukningsapparater er varer, og at det er en uundgåelig følge af forordningens artikel 5, at den ved at undtage dem

54 — Dom af 20.9.1988, sag 302/86, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 4607, præmis 8 og 9, min fremhævelse. Jf. desuden N. De Sadeleer's artikel »La question du choix juridique des actes communautaires ayant trait à la protection 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 — A.st., præmis 12.

56 — Jf. navnlig præmis 13.

57 — Min fremhævelse.

fuldstændig fra det indre marked hindrer dem i at bevæge sig frit i Fællesskabet.

Femte spørgsmål (om forordningens artikel 5 er forenelig med traktatens artikel 3 og 5)

104. Ingen bestrider imidlertid, at beskyttelsen af ozonlaget er et »tvingende miljøbeskyttelseshensyn« som omhandlet i Domstolens førnævnte dom af 17. marts 1993 i sagen Kommissionen mod Rådet. Endvidere har jeg vist, at artikel 5 er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

105. De forelæggende domstole må derfor gives det svar, at artikel 5 ikke er i strid med traktatens artikel 30.

106. Når den omtvistede lovgivning er begrundet i »et tvingende hensyn«, er det unødvendigt at undersøge, om den også er det under henvisning til traktatens artikel 36, sådan som Giudice di Pace di Genova udtrykkelig anmoder Domstolen om at gøre.

107. Traktatens artikel 3 opregner Fællesskabets mål. Jeg påviste under behandlingen af første spørgsmål, at forordningen blev udstedt for at virkeliggøre et af disse mål.

108. I traktatens artikel 5 er der »fastsat et princip om loyalt samarbejde i forholdet mellem medlemsstaterne og fællesskabsinstitutionerne. Ved dette princip forpligtes medlemsstaterne til at træffe alle foranstaltninger, der er egnede til at sikre fællesskabsrettens rækkevidde og effektivitet, men samtidig er også fællesskabsinstitutionerne forpligtet til loyalt at samarbejde med medlemsstaterne ...« [58].

109. Jeg skal blot pege på, at Domstolen har udtalt, at »Rådets vedtagelse af en retsakt ... [ikke kan] udgøre ... en tilsidesættelse af den loyalitetspligt, der påhviler Rådet som institution« [59].

58 — Jf. bl.a. dom af 13.10.1992, forenede sager C-63/90 og C-67/90, Portugal og Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 5073, præmis 52.

59 — A.st., præmis 53.

110. Der må derfor svares de forelæggende domstole, at forordningens artikel 5 ikke er i strid med traktatens artikel 3 og 5.

111. Det følger af alt det ovenfor anførte, at der må svares de forelæggende domstole, at gennemgangen af de forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordningens artikel 5.

Forslag til afgørelse

112. Af ovenstående grunde foreslår jeg Domstolen, at den besvarer de af Giudice di Pace di Genova og Pretura circondariale di Avezzano stillede spørgsmål på følgende måde:

1) Sag C-284/95

»Artikel 5 i Rådets forordning (EF) nr. 3093/94 af 15. december 1994 om stoffer, der nedbryder ozonlaget, skal fortolkes således, at anvendelse, markedsføring, fremstilling og import af hydrochlorfluorcarbonforbindelser til brandslukning er forbudt med virkning fra den 1. juni 1995.

Gennemgangen af denne bestemmelse har intet frembragt, der kan rejse tvivl om dens gyldighed.«

2) Sag C-341/95

»Gennemgangen af artikel 5 i Rådets forordning (EF) nr. 3093/94 af 15. december 1994 om stoffer, der nedbryder ozonlaget, har intet frembragt, der kan rejse tvivl om dens gyldighed.«