# CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. LÉGER

van 3 februari 1998 *

1. De onderhavige prejudiciële vragen van de Giudice di pace di Genova en de Pretura circondariale di Avezzano hebben betrekking op de uitlegging van artikel 5 van verordening (EG) nr. 3093/94 van de Raad van 15 december 1994 betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken [1] (hierna: „verordening") en op de geldigheid van die verordening, gelet op met name de artikelen 30 en 130 R EG-Verdrag.

Het Hof wordt in wezen gevraagd, of deze bepaling het gebruik, de invoer, het in het vrije verkeer brengen en het op de markt brengen van chloorfluorkoolwaterstoffen (hierna: „cfk's"), die schadelijk zijn voor de ozonlaag, geheel verbiedt, en zo ja, of dat verbod in strijd is met het Verdrag.

Die vragen zijn gerezen in gedingen tussen Safety Hi-Tech Srl (hierna: „Safety"), een producent van brandbestrijdingsproducten waarvan het basisproduct, NAF S III, bestaat uit cfk Blend A (een bepaalde soort cfk's), en twee klanten, de vennootschap S. & T. Srl (hierna: „S & T") en G. Bettati, eigenaar van Bettati Antincendio di Reggio Emilia (hierna: „Bettati").

## Het rechtskader

2. De verordening, die is vastgesteld op grond van artikel 130 S EG-Verdrag, vervangt de verordeningen (EEG) nrs. 594/91 [2] en 3952/92 [3] van de Raad. Met deze handeling komt de Gemeenschap de verplichtingen na uit hoofde van het Verdrag van Wenen van 22 maart 1985 ter bescherming van de ozonlaag (hierna: „Verdrag van Wenen") en van het Protocol van Montreal van 16 december 1987 betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken (hierna: „Protocol van Montreal") [4], zoals een tweede keer gewijzigd tijdens de in november 1992 te Kopenhagen gehouden vierde vergadering [5] (hierna:

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — PB L 333, blz. 1.

2 — Van 4 maart 1991 betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken (PB L 67, blz. 1).

3 — Van 30 december 1992 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 594/91 met het oog op de versnelde eliminatie van stoffen die de ozonlaag afbreken (PB L 405, blz. 41).

4 — Beschikking 88/540/EEG van de Raad van 14 oktober 1988 betreffende goedkeuring van het Verdrag van Wenen ter bescherming van de ozonlaag en van het Protocol van Montreal betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken (PB L 297, blz. 8).

5 — Beschikking 94/68/EG van de Raad van 2 december 1993 betreffende de sluiting van de wijziging van het Protocol van Montreal betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken (PB 1994, L 33, blz. 1).

„tweede wijziging"). De lidstaten en de Gemeenschap zijn partij bij het Verdrag van Wenen en het Protocol van Montreal.

3. De verordening heeft tot doel, om in het licht van het wetenschappelijk bewijsmateriaal, de stand van de techniek en het bestaan van minder schadelijke alternatieve stoffen die voor dezelfde doeleinden kunnen worden gebruikt [6] de ozonafbrekende stoffen geleidelijk te elimineren [7], en zoals nog zal blijken, overeenkomstig het Verdrag van Wenen en het Verdrag beperkende maatregelen te nemen die verder gaan dan die van de tweede wijziging. [8]

4. Krachtens de artikelen 1 en 2 is de verordening van toepassing op de productie, de invoer, de uitvoer, het aanbod, het gebruik en de terugwinning van een aantal zogenoemde „gereguleerde stoffen", waaronder cfk's.

5. Artikel 2, twaalfde streepje, van de verordening definieert cfk's als de gereguleerde stoffen die zijn opgenomen in groep VIII van bijlage I, met inbegrip van de isomeren [9] ervan.

6. Artikel 5 van de verordening bepaalt in wezen, dat het gebruik, de invoer, het in het vrije verkeer brengen en het op de markt brengen van cfk's voor bepaalde toepassingen geleidelijk verboden wordt. Dit artikel luidt als volgt:

„1. Met ingang van de eerste dag van de zesde maand na de datum van inwerkingtreding van deze verordening [10] is het gebruik van [cfk's] verboden, met uitzondering van het gebruik:

— als oplosmiddel;

— als koelmiddel;

(...)

2. Met ingang van 1 januari 1996 zijn de volgende toepassingen van [cfk's] verboden:

— als oplosmiddel in open systemen, zoals (...) indien niet gebruikt in (...) indien de [cfk's] niet teruggewonnen worden, en in aërosolen, behalve het gebruik als (...);

6 — Vierde tot en met achtste overweging van de considerans van de verordening.

7 — Derde en vierde overweging van de considerans.

8 — Zesde overweging van de considerans.

9 — Dit zijn chemische verbindingen van dezelfde elementen in dezelfde verhouding, maar met verschillende eigenschappen.

10 — Overeenkomstig artikel 21 is de verordening in werking getreden op 23 december 1994. Artikel 5 sorteert dus gevolgen sinds *1 juni 1995*.

— in na 31 december 1995 geproduceerde apparatuur voor de volgende toepassingen:

(...)

c) klimaatregeling in auto's;

d) klimaatregeling in het openbaar vervoer over de weg.

3. Met ingang van 1 januari 1998 is het gebruik van [cfk's] in na 31 december 1997 geproduceerde apparatuur verboden voor de volgende toepassingen:

— klimaatregeling in het openbaar vervoer per spoor;

(...)

4. Met ingang van 1 januari 2000 is het gebruik van [cfk's] in na 31 december 1999 geproduceerde apparatuur verboden voor de volgende toepassingen:

— als koelmiddel in openbare of voor de distributie gebruikte koelhuizen en pakhuizen;

(...)

behalve indien er codes, veiligheidsvoorschriften of soortgelijke beperkingen bestaan ten aanzien van het gebruik van ammoniak.

5. De invoer, het in het vrije verkeer brengen en het op de markt brengen van apparatuur waarvoor krachtens dit artikel een gebruiksbeperking geldt, is met ingang van de datum waarop die gebruiksbeperking van kracht wordt, verboden. Dit verbod geldt niet voor apparatuur die aantoonbaar vóór de datum van die gebruiksbeperking is vervaardigd.

6. De Commissie kan volgens de procedure van artikel 16 [11] in het licht van de vooruitgang van de techniek aanvullingen en wijzigingen aanbrengen, dan wel onderdelen schrappen in de lijst van de leden 1 tot en met 4."

7. Voorts bepaalt artikel 4 van de verordening onder meer hoeveel cfk's producenten en importeurs van 1 januari 1995 tot en met 31 december 2014 op de markt mogen brengen of voor eigen rekening mogen gebruiken. Krachtens artikel 4, lid 8, laatste streepje, van de verordening mogen deze stoffen na 2014 niet meer in de handel worden gebracht of voor eigen rekening gebruikt.

**De context van zaak C-284/95**

8. Safety verkocht aan S. & T. brandbestrijdingsmateriaal met een door haar geproduceerd product, NAF S III, dat bestaat uit cfk's. Een bestelbon van S. & T. van 20 juli 1995, de bevestiging van deze bestelling van 24 juli 1995 en de desbetreffende factuur van 4 augustus 1995 bevinden zich in het dossier.

9. S. & T. betwistte de geldigheid van deze verkoopovereenkomst, op grond dat producten met cfk's krachtens artikel 5, lid 1, van de verordening sinds 1 juni 1995 niet meer mochten worden verkocht.

10. Op 8 augustus 1995 diende Safety bij de Giudice di pace di Genova een verzoek in tot het verkrijgen van een bevel tot betaling. Zij verzocht hem, S. & T. te gelasten haar de overeengekomen prijs te betalen, vermeerderd met kosten en honoraria, en subsidiair, het Hof te verzoeken om een beslissing over de uitlegging en de geldigheid van de verordening in het licht van het Verdrag.

11. Van oordeel dat de uitkomst van het geschil afhankelijk is van de geldigheid en de uitlegging van artikel 5 van de verordening, heeft de verwijzende rechter het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet verordening (EG) nr. 3093/94 van de Raad (om in overeenstemming te zijn met artikel 130 R van het Verdrag) aldus worden uitgelegd, dat halonen (met ernstige gevolgen voor het milieu) vrij mogen worden gebruikt, aangezien zij enkel de productie en het gebruik van halonen door producenten beperkt doch de invoer daarvan vrij toelaat, terwijl zij voor chloorfluorkoolwaterstoffen (producten met lichte gevolgen voor het milieu) het gebruik (en bijgevolg zowel de productie als de invoer) voor de niet

11 — De zogenoemde „beheerscomitéprocedure".

in artikel 5 genoemde toepassingen volstrekt verbiedt?

2) Moet de regeling van verordening nr. 3093/94 als maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking worden aangemerkt, aangezien zij, zonder dat aan de rechtvaardigingsgronden van artikel 36 van het Verdrag is voldaan, het vrije verkeer van een product in de gehele Gemeenschap beperkt?

3) Moet het optreden van de Gemeenschap en van haar organen bij de vaststelling van verordening nr. 3093/94 en in het bijzonder in de periode daarna niet als een overheidsingrijpen om de machtspositie van bepaalde marktdeelnemers te versterken, en dus als een geval van misbruik in de zin van artikel 86 van het Verdrag worden aangemerkt?

4) Kunnen regelingen op het gebied van milieubescherming — en inzonderheid verordening nr. 3093/94 — (aldus worden uitgelegd, dat zij) afwijken van de communautaire mededingingsregels (en dus de totstandkoming van kartels of misbruik van een machtspositie toelaten dan wel bevorderen), of zijn de verbodsbepalingen van die mededingingsregels onvoorwaardelijk en absoluut, zodat de Gemeenschap noch de afzonderlijke lidstaten afwijkingen of beperkingen kunnen vaststellen?"

**De context van zaak C-341/95**

12. Op 31 juli 1995 gelastte de Pretore di Avezzano Bettati om aan Safety het saldo te betalen van de verkoopprijs van het door haar geleverde brandbestrijdingsmateriaal met NAF S III, vermeerderd met rente en kosten.

13. Bij op 26 september 1995 betekende dagvaarding ging Bettati in verzet tegen deze beschikking, op grond dat het gekochte materiaal na het sluiten van de overeenkomst, namelijk op 12 mei 1995, zodanig ongeschikt en onbruikbaar was gebleken, dat ontbinding van de overeenkomst op grond van artikel 1497 van de Codice civile gerechtvaardigd was, nu artikel 5 van de verordening met ingang van 1 juni 1995 de verkoop van het betrokken product verbood.

14. In het geding stelde Safety, dat voor zover de verordening het gebruik van cfk's als brandbestrijdingsproduct verbiedt, zij onwettig is wegens onverenigbaarheid met de artikelen 3, 5, 30, 86, 92 en 130 R van het Verdrag.

15. De Pretore di Avezzano betwijfelde, of artikel 5 van de verordening geldig is, en heeft het Hof de volgende vraag gesteld:

„Is artikel 5 van verordening (EG) nr. 3093/94 van de Raad van 15 december 1994, voor zover het met ingang van 1 juni 1995 het gebruik van chloorfluorkoolwaterstoffen in de brandbestrijdingssector onvoorwaardelijk verbiedt, geldig, gelet op de artikelen 3, 5, 30, 86, 92 en 130 R EG-Verdrag en op hetgeen in de motivering van deze [verwijzings]beschikking is overwogen?"

Opmerking vooraf

16. De Commissie en de Raad betogen primair, dat de geldigheid van het verbod op cfk's in artikel 5 van de verordening — *en dus de uitkomst van de geschillen voor de verwijzende rechters* — niet afhankelijk is van de geldigheid van de beperkingen voor andere „gereguleerde stoffen" zoals halonen. Zij verzoeken het Hof dan ook, de prejudiciële vragen over de regeling voor die andere stoffen niet-ontvankelijk te verklaren.

17. Het is vaste rechtspraak [12], dat de taak van het Hof in het kader van artikel 177 van het Verdrag erin bestaat „om bij te dragen tot de rechtsbedeling in de lidstaten en niet om adviezen over algemene of hypothetische vragen te geven" [13] en dat het Hof, gelet op deze taak, meent „dat het geen uitspraak kan doen over een voor een nationale rechter opgeworpen prejudiciële vraag, wanneer de uitlegging van het gemeenschapsrecht geen enkel verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding". [14] Krachtens artikel 177 van het Verdrag heeft het Hof met andere woorden tot taak, *antwoorden te geven die nuttig zijn voor de beslechting van het geschil in het hoofdgeding*. Op grond van die rechtspraak heeft het Hof bepaalde prejudiciële vragen [15] niet-ontvankelijk verklaard.

18. Het is echter ook vaste rechtspraak [16], dat „het Hof ingevolge artikel 177 EEG-Verdrag, waarin het beginsel der onderlinge onafhankelijkheid van de nationale en communautaire rechter is neergelegd, zich niet [mag] uitspreken over de overwegingen, welke tot het verzoek om interpretatie hebben geleid. Bijgevolg kan het verzoek van een nationale rechter slechts worden verworpen wanneer *duidelijk* blijkt dat de door

12 — Zie met name het arrest van 1 december 1965, Schwarze (16/65, Jurispr. blz. 1103), waarin het Hof overwoog, dat in „de door artikel 177 ingestelde rechterlijke samenwerking (...) de nationale rechter en het Hof van Justitie — elk volgens hun eigen competentie — geroepen zijn om *rechtstreeks en wederzijds bij te dragen tot het vinden van een beslissing* waardoor de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht in alle lidstaten wordt gewaarborgd" (zevende rechtsoverweging, cursivering van mij).

13 — Zie bijvoorbeeld arrest van 9 februari 1995, Leclerc-Siplec (C-412/93, Jurispr. blz. I-179, punt 12).

14 — Ibidem, punt 13.

15 — Zie voor een vergelijkbaar geval bijvoorbeeld arrest van 14 juli 1994, Peralta (C-379/92, Jurispr. blz. I-3453, punt 8).

16 — Sinds het arrest van 19 december 1968, Salgoil (13/68, Jurispr. blz. 661).

deze rechter gevraagde uitlegging van het gemeenschapsrecht of het onderzoek van de geldigheid van een communautair voorschrift geen verband houdt met de feiten of het onderwerp van het hoofdgeding" [17], en dat wanneer „de vragen onjuist zijn geformuleerd of buiten het kader van de hem bij artikel 177 verleende opdracht vallen, (...) het Hof uit de door de nationale rechter verschafte gegevens en met name uit de motivering van de verwijzingsbeschikking de elementen van gemeenschapsrecht [dient] te putten welke, mede *gelet op het voorwerp van het geschil*, uitlegging behoeven of, in voorkomend geval, een beoordeling van de geldigheid vereisen". [18]

19. Overeenkomstig die rechtspraak hebt u bepaalde prejudiciële vragen geherformuleerd. [19]

20. Vaststaat, dat de hoofdgedingen enkel betrekking hebben op de uitsluiting uit de interne markt van brandbestrijdingsproducten die cfk's bevatten. Mochten de vragen van de verwijzende rechters betrekking hebben op de geldigheid van de beperkingen voor andere „gereguleerde stoffen" dan cfk's, dan zou het Hof daarop dus geen antwoord kunnen geven. Ik geloof evenwel, dat zij enkel naar die andere stoffen verwijzen om hun betoog te verduidelijken en dat *hun vragen dus enkel slaan op de bepalingen inzake cfk's*.

21. Bij onderzoek van de motivering van de verwijzingsbeschikkingen en van de tekst van de vragen van de Italiaanse rechters, kunnen namelijk zes prejudiciële vragen worden onderscheiden.

22. Met *de eerste vraag*, die in de zaken C-284/95 en C-341/95 identiek is geformuleerd, trekken de verwijzende rechters de geldigheid in twijfel van de *volledige uitsluiting van in de brandbestrijdingssector gebruikte cfk's uit de interne markt* door artikel 5 van de verordening, gelet op artikel 130 R van het Verdrag. [20]

23. Volgens hen veronderstelt het doel van milieubescherming in artikel 130 R een algemene benadering van de bescherming van het ecosysteem, waarbij voor elke schadelijke stof uiteraard rekening moet worden gehouden met het *ozonafbrekend vermogen* (Ozone Depletion Potential; hierna: „ODP"), maar ook met de *levensduur in de atmosfeer* (Atmospheric Lifetime; hierna: „ALT") en de *bijdrage tot de opwarming van*

17 — Arrest van 16 juni 1981, Salonia (126/80, Jurispr. blz. 1563, punt 6); *cursivering van mij*.

18 — Arrest van 20 maart 1986, Tissier (35/85, Jurispr. blz. 1207, punt 9); cursivering van mij. Vaste rechtspraak sinds het arrest van 6 april 1962, De Geus (13/61, Jurispr. blz. 91).

19 — Zie met name arrest Tissier, reeds aangehaald, punt 10.

20 — Zie in zaak C-284/95 de uitdrukking „inzake milieubescherming lijkt (...)" in de derde overweging van de verwijzingsbeschikking, en de verwijzing naar artikel 130 R van het Verdrag in de eerste prejudiciële vraag. Zie in zaak C-341/95 punt 2.1, zesde alinea, van de verwijzingsbeschikking.

*de aarde* (Global Warming Potential; hierna: „GWP"). [21] Die drie elementen, uitgedrukt in ODP-, ALT- en GWP-indexen, worden regelmatig wetenschappelijk onderzocht. In ruime mate steunend op de argumenten van Safety [22] menen de verwijzende rechters trouwens, dat de verordening, door enkel rekening te houden met de ODP-index en dus slechts met de bescherming van de ozonlaag, *het doel van artikel 130 R van het Verdrag miskent* en dat de handeling van de wetgever *misbruik van bevoegdheid* oplevert. Zij stellen eveneens [23], dat de uitsluiting onevenredig is, daar de wetgever die regel niet heeft ingevoerd voor vergelijkbare producten die gassen bevatten die nog gevaarlijker zijn voor het milieu (bijvoorbeeld halonen). [24]

24. *In de tweede plaats* vragen de verwijzende rechters zich af, of, indien artikel 5 van de verordening geen rechtvaardiging zou vinden om redenen van milieubescherming of in artikel 36 van het Verdrag — een vraag van de Giudice di pace di Genova — daaruit niet moet worden afgeleid, dat het artikel ongeldig is, gelet op artikel 30 van het Verdrag [25] (tweede vraag).

25. *Voorts* wensen zij te vernemen of, gelet op de door Safety aangevoerde feiten, de regelgeving van de Gemeenschap een overheidsingrijpen vormt dat een door het Verdrag verboden kartel of misbruik van een machtspositie door de producenten en de verkopers van andere gereguleerde stoffen, bijvoorbeeld halonen [26], bevordert (derde vraag).

26. Uitsluitend op basis van het betoog van Safety stellen zij, dat artikel 5 van de verordening kan indruisen tegen de artikelen 86 en 92 van het Verdrag, daar het leidt tot een versterking van de machtspositie van ondernemingen die halonen gebruiken, inzonderheid de Engelse groep William Holding, die in Europa een marktaandeel van meer dan 40 % heeft, en de vennootschap Silvani, die deze groep in Italië vertegenwoordigt en daar een marktaandeel van meer dan 80 % heeft.

27. *Subsidiair* vraagt de Giudice di pace di Genova in zaak C-284/95, of in geval van een bevestigend antwoord op de derde vraag, een dergelijk optreden kan worden gerechtvaardigd door redenen van milieubescherming (vierde vraag).

21 — Zaak C-284/95, derde overweging van de verwijzingsbeschikking, en zaak C-341/95, punt 2.1, derde, vierde en vijfde alinea, van de verwijzingsbeschikking.

22 — Zie hierna, punten 59-61.

23 — Hierna, punten 80 en 81.

24 — Zie in zaak C-284/95 de derde overweging van de verwijzingsbeschikking en in zaak C-341/95, punt 2.1, derde, vierde en vijfde alinea, van de verwijzingsbeschikking.

25 — Zaak C-284/95, vierde overweging van de verwijzingsbeschikking: „het is derhalve niet uitgesloten, dat de uitsluiting in strijd is met artikel 30 van het Verdrag", en zaak C-341/95, punt 2.2 van de verwijzingsbeschikking.

26 — Zaak C-284/95, vijfde overweging van de verwijzingsbeschikking, en zaak C-341/95, punt 2.3 van de verwijzingsbeschikking.

28. *Verder* vraagt de Pretura circondariale di Avezzano in zaak C-341/95, of artikel 5 van de verordening verenigbaar is met de artikelen 3 en 5 van het Verdrag (vijfde vraag).

29. *Ten slotte* veronderstelt het antwoord op de vragen van de Giudice di pace di Genova, dat het Hof zijn veronderstelling bevestigt, dat artikel 5 van de verordening aldus moet worden uitgelegd, dat het de in de brandbestrijdingssector gebruikte cfk's volledig uitsluit van de interne markt (zesde vraag).

30. Aangezien het onderzoek van de vragen van de Giudice di pace di Genova afhankelijk is van het antwoord op de zesde vraag, zal ik die eerst behandelen. Daarna zal ik uiteenzetten waarom de derde vraag van de twee verwijzende rechters mij niet-ontvankelijk lijkt. Nu de subsidiaire vraag van de Giudice di pace di Genova — de vierde vraag — afhankelijk is van het antwoord op de eerste en de derde vraag, zal ik vervolgens de eerste vraag onderzoeken alvorens op de vierde vraag te antwoorden. Ik zal eindigen met een bespreking van de tweede en de vijfde vraag.

## Het antwoord op de prejudiciële vragen

### *De zesde vraag (uitlegging van artikel 5 van de verordening)*

31. Volgens de Giudice di pace di Genova moet artikel 5 van de verordening aldus worden uitgelegd, dat het het gebruik, de productie, de invoer en het op de markt brengen van in de brandbestrijdingssector gebruikte cfk's geheel verbiedt.

32. De Raad en de Commissie merken op, dat cfk's slechts geleidelijk en niet algeheel worden verboden, daar artikel 5, leden 1 tot en met 4, van de verordening in een aantal uitzonderingen voorziet. Bovendien maakt artikel 4, lid 8, van de verordening volgens de Commissie andere afwijkingen mogelijk.

33. *Allereerst* zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak de bevoegdheden van de Gemeenschap moeten worden uitgeoefend in overeenstemming met het volkenrecht. [27] Artikel 5 van de verordening moet dus worden uitgelegd in het licht van de

27 — Arrest van 24 november 1992, Poulsen en Diva Navigation (C-286/90, Jurispr. blz. I-6019, punt 9). Zie ook arrest van 24 november 1993, Mondiet (C-405/92, Jurispr. blz. I-6133, punt 12), en a contrario arrest Peralta, reeds aangehaald, punt 16.

relevante regels van het Verdrag van Wenen, het Protocol van Montreal en de tweede wijziging, waarbij de Gemeenschap partij is.

34. Vóór de tweede wijziging [28] was het gebruik van cfk's niet gereglementeerd. [29] Deze stoffen staan thans in groep I van bijlage C bij het Protocol van Montreal. Volgens de tweede wijziging is het gebruik van cfk's evenwel niet verboden, maar enkel beperkt. [30] *Artikel 2, lid 3*, van het Verdrag van Wenen machtigt de partijen evenwel, „in overeenstemming met het internationale recht, binnenlandse maatregelen te treffen als aanvulling op de in het eerste en tweede lid hierboven bedoelde (...), mits deze niet onverenigbaar zijn met hun uit dit verdrag voortvloeiende verplichtingen".

35. De verplichtingen van de verdragsluitende partijen staan in de artikelen 2, lid 1, en 3, lid 1, van het Verdrag van Wenen.

36. Artikel 2, lid 1, van het Verdrag van Wenen bepaalt, dat de partijen passende maatregelen treffen „ter bescherming van de gezondheid van de mens en van het milieu tegen de schadelijke gevolgen, voortvloeiend of vermoedelijk voortvloeiend uit menselijke activiteiten die veranderingen veroorzaken of vermoedelijk veroorzaken in de ozonlaag".

37. Artikel 2, lid 2, sub b, van dat verdrag bepaalt, dat de partijen daartoe „passende wettelijke of administratieve maatregelen treffen (...) gericht op het controleren, beperken, verminderen of voorkomen van menselijke activiteiten, verricht onder hun rechtsmacht of toezicht, indien wordt vastgesteld dat deze activiteiten schadelijke gevolgen hebben of vermoedelijk hebben die voortvloeien uit veranderingen of vermoedelijke veranderingen in de ozonlaag".

38. Volgens artikel 3, lid 1, van het verdrag verplichten zij zich ertoe, „rechtstreeks of via bevoegde internationale organen het initiatief te nemen tot en mede te werken aan de uitvoering van wetenschappelijke onderzoekingen en wetenschappelijke evaluaties betreffende:

(...)

f) de alternatieve stoffen en technologieën".

28 — Zie met name artikel 1 en bijlage A bij het Protocol van Montreal.

29 — Zie met name artikel 1, sub A en EE, van de tweede wijziging.

30 — Ibidem, artikel 1, sub G en Q.

39. Volgens artikel 1, lid 4, van het Verdrag van Wenen zijn „alternatieve stoffen" stoffen die de schadelijke gevolgen voor de ozonlaag verminderen, tenietdoen of voorkomen.

40. Bij gecombineerde lezing van de artikelen 1, lid 4, 2, leden 1, 2, sub b, en 3, en 3, lid 1, sub f, van het Verdrag van Wenen blijkt dus, dat de partijen bij dat verdrag strengere maatregelen mogen treffen dan in het verdrag voorzien, wanneer die gerechtvaardigd zijn door de wens om het gebruik van voor de ozonlaag minder schadelijke alternatieve stoffen verplicht te stellen.

41. Bij aandachtige lezing van artikel 5, leden 1 tot 4, eerste alinea, van de verordening blijkt, dat *het gebruik van cfk's in de brandbestrijdingssector* sinds 1 juni 1995 verboden is.

42. Artikel 5, lid 1, eerste zin, van de verordening bevat immers een principieel verbod om cfk's te gebruiken voor andere toepassingen dan degene die in de leden 1 tot en met 4 van die bepaling uitdrukkelijk worden genoemd. Het gebruik van cfk's voor brandbestrijding valt evenwel niet onder die uitzonderingen.

43. Artikel 5, lid 5, luidt bovendien — ik herhaal het — als volgt: „De invoer, het in het vrije verkeer brengen en het op de markt brengen van apparatuur waarvoor krachtens dit artikel een gebruiksbeperking geldt, is met ingang van de datum waarop die gebruiksbeperking van kracht wordt, verboden." Daar het gebruik van cfk's bij de brandbestrijding sinds 1 juni 1995 verboden is, moet worden geconcludeerd, dat ook de andere verboden van lid 5 op die datum van kracht worden.

44. Ten slotte is de productie van gereguleerde stoffen strikt beperkt. Artikel 3 bepaalt hoe de productie van die stoffen moet worden beheerst. Uit de tekst van artikel 3 van de verordening blijkt, dat de producenten van cfk's niet de mogelijkheid hebben om hun productie te beheersen. De conclusie moet dus zijn, dat de productie van alle cfk's verboden is.

45. Zoals de Commissie evenwel beklemtoont, wordt het beginsel van het volledige verbod op cfk's onder meer in de betrokken sector verzacht door artikel 4, lid 8, van de verordening. Deze bepaling bevat het beginsel, dat het aanbod van cfk's tot een bepaalde hoeveelheid wordt beperkt — maar niet verboden — wanneer de producenten of importeurs ze op de markt brengen of voor eigen rekening gebruiken. Zij bepaalt voorts, hoe de toegestane hoeveelheid wordt berekend en hoe die hoeveelheid aan de betrok-

kenen wordt toegewezen. [31] Gelet op de door de verwijzende rechter vermelde feiten, lijkt deze bepaling hier evenwel niet relevant te zijn. Ik herinner eraan, dat de litigieuze producten in de hoofdzaken niet voor Safety, producent van cfk's, waren bestemd, maar zijn verkocht aan derden, en dat die derden die goederen niet voor eigen gebruik lijken te hebben ingevoerd.

46. Uit een en ander volgt, dat artikel 5 van de verordening aldus moet worden uitgelegd, dat sinds 1 juni 1995 in de brandbestrijdingssector het gebruik, het op de markt brengen, de productie en de invoer van cfk's verboden is.

47. Ik onderzoek thans of die maatregelen verenigbaar zijn met het Verdrag.

*De derde vraag (verenigbaarheid van artikel 5 van de verordening met de artikelen 86 en 92 van het Verdrag)*

48. De verwijzende rechters wensen te vernemen, of, gelet op de door Safety aangevoerde feiten, artikel 5 van de verordening een kartel of misbruik van een machtspositie door de producenten en de verkopers van andere gereguleerde stoffen, bijvoorbeeld halonen, bevordert.

49. De verwijzende rechters halen slechts in zeer algemene termen de verdragsbepalingen aan, maar vermelden niet waarom het verbod van artikel 5 van de verordening ongeldig zou kunnen zijn. Bovendien verstrekken zij ons geen enkel element voor een nuttige redenering. Met name ontbreken de nodige gegevens om de relevante markt af te bakenen of om de invloed van het litigieuze verbod op de werking van die markt te beoordelen. [32]

50. Het is vaste rechtspraak, dat „wegens het vereiste om tot een voor de nationale rechter nuttige uitlegging van het gemeenschapsrecht te komen, het noodzakelijk is dat deze rechter een omschrijving geeft van het feitelijk en juridisch kader waarin de gestelde vragen moeten worden geplaatst, of althans de feiten uiteenzet waarop die vragen zijn gebaseerd". [33]

31 — Invoering van een quotastelsel.

32 — Hetgeen Safety ter terechtzitting ook heeft erkend.

33 — Arrest van 26 januari 1993, Telemarsicabruzzo e. a. (C-320/90, C-321/90 en C-322/90, Jurispr. blz. I-393, punt 6). Zie voor een recenter voorbeeld beschikking van 30 juni 1997, Banco de Fomento e Exterior (C-66/97, Jurispr. blz. I-3757, punt 7).

51. Derhalve moet ik het Hof in overweging geven, deze vraag niet-ontvankelijk te verklaren.

*De eerste vraag (verenigbaarheid van artikel 5 van de verordening met artikel 130 R van het Verdrag)*

52. Sinds het Verdrag van Maastricht is milieubescherming een prioriteit geworden. Met het oog op een grotere doeltreffendheid worden teksten op grond van artikel 130 R daarom niet langer met eenparigheid van stemmen maar bij gekwalificeerde meerderheid vastgesteld.

53. De artikelen 130 R en 3 B van het Verdrag formuleren de desbetreffende taken en doelstellingen van de Gemeenschap. Zij stellen de bevoegdheid van de Gemeenschap afhankelijk van vier doelstellingen, zes beginselen en vier criteria.

54. De doelstellingen staan in artikel 130 R, lid 1, van het Verdrag. Het gaat om behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, bescherming van de gezondheid van de mens, behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen, en bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen. Op te merken valt, dat de verwijzing naar „mondiale milieuproblemen" is ingevoegd bij het Verdrag van Maastricht. De bescherming van de ozonlaag valt precies onder deze nieuwe doelstelling van artikel 130 R van het Verdrag.

55. De in de artikelen 130 R, leden 2 en 4, en 3 B, tweede en derde alinea, van het Verdrag genoemde beginselen zijn het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, het beginsel dat de vervuiler betaalt, het evenredigheids-, het subsidiariteits- en het integratiebeginsel. Dit laatste beginsel, op grond waarvan de eisen ter zake van milieubescherming worden beschouwd als een onderdeel van het gemeenschapsbeleid op andere gebieden, toont aan welke belangrijke plaats het milieu voortaan inneemt in het beleid van de Gemeenschap. Het geldt immers voor geen enkele andere vorm van gemeenschapsbeleid.

56. De in artikel 130 R, lid 3, van het Verdrag genoemde criteria zijn de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens, de milieuomstandigheden in de onderscheiden regio's van de Gemeenschap, de voordelen en lasten die kunnen voortvloeien uit optreden, onderscheidenlijk niet-optreden, en de economische en sociale ontwikkeling van de Gemeenschap als geheel en de evenwichtige ontwikkeling van haar regio's.

57. Safety betwist niet de rechtsgrondslag voor de vaststelling van de verordening door de gemeenschapswetgever [34], maar stelt, dat de verordening het doel van artikel 130 R niet eerbiedigt. Bovendien zou zij indruisen tegen het evenredigheidsbeginsel.

Het doel van artikel 130 R van het Verdrag

58. Volgens Safety zou de verordening slechts gerechtvaardigd zijn, indien daardoor *absolute prioriteit zou worden gegeven aan een zo hoog mogelijk niveau van milieubescherming* [35], zoals artikel 130 R van het Verdrag zou voorschrijven.

59. Volgens haar vereist de tenuitvoerlegging van het milieubeleid van de Gemeenschap, dat rekening wordt gehouden met alle wetenschappelijke en technische gegevens die *momenteel* beschikbaar zijn. Zij veronderstelt bovendien een algemene benadering van de bescherming van het ecosysteem waarbij de ODP-, ALT- en GWP-indexen van voor het milieu schadelijke stoffen *tezamen* moeten worden beschouwd. Deze beoordelingsmethode zou trouwens worden verdedigd door het „Technology and Economic Assessment Panel" van de Verenigde Naties.

60. Door enkel maatregelen voor de strijd tegen de afbraak van de ozonlaag vast te stellen terwijl in dezelfde tekst ook maatregelen hadden moeten worden getroffen tegen de opwarming van de aarde, heeft de gemeenschapswetgever artikel 130 R van het Verdrag geschonden. Op grond van de rechtspraak van het Hof [36] leidt Safety daaruit af, dat de wetgever zijn bevoegdheid heeft misbruikt. De Italiaanse regering is het daarmee eens.

61. De Raad stelt van zijn kant, dat de artikelen 130 R en 130 S van het Verdrag hem met betrekking tot de keuze van het milieubeleid een discretionaire bevoegdheid verlenen, en dat tegen het besluit om aan het gevaar voor het leefmilieu ten gevolge van de vernietiging van de ozonlaag meer prioriteit te verlenen dan aan het gevaar van opwarming van de planeet, geen beroep in rechte mogelijk is. Daarnaast beklemtoont hij, dat het probleem van de opwarming van de aarde wordt behandeld in het kader van internationale overeenkomsten inzake klimaatverandering. [37]

34 — Zie met betrekking tot de keuze van de rechtsgrondslag voor het optreden van de gemeenschapswetgever op milieugebied met name arresten van 11 juni 1991, Commissie/Raad (C-300/89, Jurispr. blz. I-2867), en 17 maart 1993, Commissie/Raad (C-155/91, Jurispr. blz. I-939). Zie ook Debroux, X., „Le choix de la base juridique dans l'action environnementale de l'Union européenne", *Cahiers de droit européen*, 1995, nrs. 3 en 4, blz. 256.

35 — Zie met name lid 2, sub a, tweede alinea, van de opmerkingen van Safety in zaak C-284/95.

36 — Arrest van 11 juli 1990, Sermes (C-323/88, Jurispr. blz. I-3027, punt 33).

37 — Besluit 94/69/EG van de Raad van 15 december 1993 betreffende de sluiting van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (PB 1994, L 33, blz. 11). Na afloop van de conferentie over klimaatverandering, waaraan de Gemeenschap en de lidstaten hebben deelgenomen, is op 11 december 1997 een protocol bij dit verdrag goedgekeurd, dat strekt tot verlaging van de uitstoot van broeikasgassen (Agence Europe, nr. 7121 van 14 december 1997).

62. Voorts stelt de Raad — en de Commissie ondersteunt hem daarin — dat de artikelen 130 S en 130 R van het Verdrag hem in het kader van een vrij uitgestippeld milieubeleid een ruime beoordelingsbevoegdheid verlenen om de maatregelen ter uitvoering van dat beleid te kiezen. Enkel de kennelijke ongeschiktheid van die maatregelen voor het beoogde doel kan dus de wettigheid ervan aantasten.

63. De eerste grief van Safety impliceert de bepaling van de beoordelingsmarge van de gemeenschapswetgever in het kader van de wetgevende bevoegdheid die hij ontleent aan de artikelen 130 S en 130 R van het Verdrag.

64. Om vier redenen deel ik de mening van de Raad en de Commissie.

65. *In de eerste plaats* luiden de doelstellingen in artikel 130 R, lid 1, van het Verdrag als volgt: „Het beleid van de Gemeenschap op milieugebied draagt bij tot het nastreven van de volgende doelstellingen:

— behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu;

— bescherming van de gezondheid van de mens;

— behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen;

— bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen."

Mijns inziens kan uit die tekst niet worden afgeleid, dat het beleid van de Gemeenschap inzake milieubescherming duidelijke grenzen kent die strikt moeten worden nageleefd, daar dit beleid slechts „bijdraagt tot het nastreven" van doelstellingen die zeer algemeen zijn geformuleerd.

66. Ik geloof niet, dat het Verdrag de vereisten ter zake nauwkeurig heeft omschreven en dat artikel 130 R, lid 2, van het Verdrag [„De Gemeenschap streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming (...)"] aldus moet worden uitgelegd.

67. Deze aanwijzing staat namelijk in artikel 130 R, lid 2, van het Verdrag, dat is

gewijd aan de beginselen waaraan de gemeenschapswetgever zich bij het milieubeleid moet houden. Zij moet dus worden uitgelegd als een tot de gemeenschapswetgever gerichte aanbeveling om het gevoerde beleid voortdurend te verbeteren. Het milieubeleid van de Gemeenschap vergt dus noodzakelijkerwijze tijd.

68. *In de tweede plaats* geloof ik niet, dat de vervanging van de uitdrukking „optreden van de Gemeenschap" in artikel 130 R EEG-Verdrag door „beleid van de Gemeenschap" in artikel 130 R EG-Verdrag neutraal is. [38]

69. In tegenstelling tot het begrip „optreden" impliceert het begrip „beleid" dat een geheel van feiten, praktijken en optredens in aanmerking wordt genomen. Zo de keuze van een optreden al delicaat kan zijn, impliceert de keuze van een beleid *noodzakelijkerwijs* de beoordeling van ingewikkelde en gewoonlijk tegenstrijdige situaties, hetgeen wordt bevestigd door de analyse van de inhoud van artikel 130 R van het Verdrag.

70. Artikel 130 R, lid 2, van het Verdrag bepaalt, dat de Gemeenschap in het kader van dat beleid het beginsel van preventief handelen moet eerbiedigen. De eerste zin van lid 2 van dat artikel verplicht de gemeenschapswetgever dus om de toekomstige gevolgen van de ten uitvoer gelegde maatregel te beoordelen.

71. Bovendien bepaalt lid 3 van dat artikel, dat de Gemeenschap bij het bepalen van het beleid rekening moet houden met een aantal criteria, zoals de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens en de voordelen en lasten die kunnen voortvloeien uit optreden, onderscheidenlijk niet-optreden.

72. Het is duidelijk, dat de naleving van dat beginsel en die criteria impliceert, dat de gemeenschapswetgever ingewikkelde situaties beoordeelt en de voor- en nadelen van een bepaald optreden afweegt.

73. In dergelijke situaties heeft het Hof zich er steeds voor gehoed zijn eigen beoordeling van de geschiktheid van de maatregelen [39] in de plaats te stellen van die van de gemeenschapswetgever, tenzij de verzoeker bewijst, dat de wetgever, rekening houdend met de gegevens bij de vaststelling van de

38 — Zie in die zin Cloos, J., Reinesch, G., Vignes, D. en Weyland, J., *Le traité de Maastricht: Genèse, analyse, commentaires*, Bruylant, 1993, blz. 320, lid 1, tweede alinea.

39 — Zie met name arrest van 20 oktober 1977, Roquette Frères (29/77, Jurispr. blz. 1835, punten 19 en 20).

regeling [40], een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt, zijn bevoegdheid heeft misbruikt [41] of de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid kennelijk heeft overschreden. [42]

74. *Bovendien* luidt artikel 130 T van het Verdrag als volgt: „De beschermende maatregelen die worden vastgesteld uit hoofde van artikel 130 S, beletten niet dat een lidstaat verdergaande beschermingsmaatregelen handhaaft en treft. Zulke maatregelen moeten verenigbaar zijn met dit Verdrag. Zij worden ter kennis van de Commissie gebracht."

75. Daaruit blijkt duidelijk, dat artikel 130 R van het Verdrag niet tot doel heeft een absolute, onmiddellijke en totale bescherming van het milieu te waarborgen.

76. *Ten slotte* overwoog het Hof in het arrest Peralta [43], dat

*„artikel 130 R zich ertoe beperkt, de algemene doelstellingen* van de Gemeenschap op milieugebied *te omschrijven*. De bevoegdheid inzake de te nemen maatregelen komt ingevolge artikel 130 S toe aan de Raad. Bovendien *bepaalt artikel 130 T*, dat de beschermende maatregelen die gemeenschappelijk worden vastgesteld uit hoofde van *artikel 130 S, niet beletten dat een lidstaat maatregelen voor een verdergaande bescherming handhaaft en treft* welke verenigbaar zijn met het Verdrag."

77. Uit een en ander volgt, dat het Verdrag niet vereist, dat de gemeenschapswetgever op milieugebied *onmiddellijk* een beleid voert dat het *hoogst mogelijke niveau van bescherming biedt*, en dat het doel van een verordening die de bescherming van het milieu in de Gemeenschap aanmerkelijk verbetert, geheel strookt met het doel van artikel 130 R van het Verdrag. [44]

78. Zoals ik al zei [45], heeft de verordening tot doel, om in het licht van het wetenschappelijk bewijsmateriaal, de stand van de techniek en het bestaan van alternatieve stoffen — *die minder schadelijk zijn en voor dezelfde toepassingen kunnen worden gebruikt* — de ozonafbrekende stoffen geleidelijk te elimineren, en overeenkomstig het Verdrag van Wenen beperkende maatregelen te nemen die verder gaan dan die van de

40 — Zie met name arresten van 21 februari 1990, Wuidart e. a. (C-267/88-C-285/88, Jurispr. blz. I-435, punt 14), en 5 oktober 1994, Duitsland/Raad (C-280/93, Jurispr. blz. I-4973, punt 90).

41 — Zie met name arrest Sermes, reeds aangehaald.

42 — Zie bijvoorbeeld inzake gezondheidsbeleid arrest van 12 november 1996, Verenigd Koninkrijk/Raad (C-84/94, Jurispr. blz. I-5755, punt 58), inzake economische politiek arrest van 13 mei 1997, Duitsland/Parlement en Raad (C-233/94, Jurispr. blz. I-2405, punten 55 en 56), en ten slotte inzake het gemeenschappelijk landbouwbeleid arrest van 30 oktober 1975, Rey Soda (23/75, Jurispr. blz. 1279, punt 11).

43 — Reeds aangehaald, punt 57.

44 — Zie in dezelfde zin arrest Duitsland/Parlement en Raad (reeds aangehaald, punt 48) waarin het Hof erkende, dat artikel 3, sub s, van het Verdrag, naar luid waarvan het optreden van de Gemeenschap „onder de voorwaarden en volgens het tijdschema waarin dit Verdrag voorziet (...) een bijdrage tot de versterking van de consumentenbescherming" omvat, niet aldus kan worden uitgelegd, dat het de gemeenschapswetgever verplicht „om het hoogste beschermingsniveau dat in een bepaalde lidstaat bestaat, te veralgemenen".

45 — Zie punt 3 van deze conclusie.

tweede wijziging. De verordening leidt dus tot een aanmerkelijke verbetering van de bescherming van de ozonlaag in de Gemeenschap.

79. Het doel van de verordening is dus volstrekt verenigbaar met de doelstellingen van artikel 130 R van het Verdrag.

De verenigbaarheid van artikel 5 van de verordening met het evenredigheidsbeginsel

80. In de veronderstelling dat artikel 130 R van het Verdrag de gemeenschapswetgever niet verplicht om enkel wettelijke regelingen vast te stellen die het hoogst mogelijke niveau van bescherming waarborgen, en dat hij zijn milieubeleid vrij mag uitstippelen (in casu de bescherming van de ozonlaag), stelt Safety, dat artikel 5 van de verordening het niet mogelijk maakt het aldus geformuleerde doel te bereiken.

81. Safety illustreert haar standpunt door erop te wijzen, dat deze bepaling het gebruik van cfk's in de brandbestrijding verbiedt, terwijl andere stoffen met een veel grotere ODP-index toegestaan zijn. Dit is het geval voor de ook bij de brandbestrijding gebruikte halonen en voor een product op basis van cfk's, zoals 141b, dat als oplosmiddel wordt gebruikt.

82. Volgens de Raad en de Commissie houdt het voeren van een beleid ter bescherming van de ozonlaag noodzakelijkerwijs in, dat enkel de stoffen die de ozonlaag afbreken worden gereglementeerd. Daarom vallen stoffen waarvan de ODP-index nul is, zoals fluorkoolwaterstoffen en fluorkoolstofverbindingen, niet onder de verordening.

83. Verder stellen zij, dat de maatregelen van de verordening worden gerechtvaardigd door het beginsel dat het van belang is, of er ten tijde van de vaststelling van de verordening vanuit wetenschappelijk oogpunt adequate alternatieve stoffen bestonden die bij dezelfde toepassing de ozonlaag minder aantasten.

84. Volgens hen is dit beginsel strikt nageleefd. Zo wordt het absolute verbod op het gebruik van cfk's bij de brandbestrijding gerechtvaardigd doordat er ten tijde van de vaststelling van de verordening voor dezelfde toepassingen alternatieve stoffen bestonden

met een ODP-index van bijna nul, zoals water, poeder en inerte gassen. [46]

85. Voor de „essentiële" [47] toepassingen van halonen — het blussen in kleine ruimten zoals tanks, operatiezalen, vliegtuigen, onderzeeërs — was er ten tijde van de vaststelling van de verordening echter geen enkel deugdelijk alternatief — namelijk een voor de mens even weinig giftige stof met hetzelfde blusvermogen — dus ook niet de cfk's. [48] Volgens de Raad en de Commissie is dat trouwens nog steeds zo. [49]

86. Derhalve zijn de maatregelen in de verordening volgens hen geheel in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel.

87. In het kader van het milieubeleid op grond van de artikelen 130 R en 130 S van het Verdrag heeft de Gemeenschap overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel van artikel 3 B, derde alinea, van het Verdrag de uitdrukkelijke verplichting niet verder te gaan dan wat nodig en passend is om haar doelstellingen te verwezenlijken.

88. Ik herinner eraan, dat dit algemene beginsel van gemeenschapsrecht vereist, dat handelingen van de gemeenschapsinstellingen niet verder gaan dan wat passend en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande, dat wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel. [50]

89. Om op de grief van Safety te antwoorden moet worden onderzocht, of, gelet op de wetenschappelijke en technische gegevens waarover de Raad ten tijde van de vaststelling van de verordening beschikte, de litigieuze maatregel — de uitsluiting van brandbestrijdingsmiddelen met cfk's uit de interne markt wegens het bestaan van alternatieven die minder gevaarlijk zijn voor de ozonlaag, even doeltreffend zijn en waarvan de ODP-index nagenoeg nul is — *kennelijk niet passend* is voor het door de gemeenschapswetgever nagestreefde doel, of hij *noodzakelijk* is om dat doel te bereiken en of

46 — Ook volgens de Deense, de Duitse, de Spaanse, de Oostenrijkse, de Portugese, de Finse en de Zweedse regering is het gebruik van cfk's bij de brandbestrijding wetenschappelijk niet gerechtvaardigd.

47 — Krachtens beschikking 98/67/EG van de Commissie van 16 december 1997 inzake de verdeling van de hoeveelheden gereguleerde stoffen waarvan het gebruik in de Gemeenschap in 1998 is toegestaan voor essentiële toepassingen krachtens verordening (EG) nr. 3093/94 (PB 1998, L 10, blz. 31), dient toepassing van een gereguleerde stof alleen als essentieel te worden aangemerkt indien zij nodig is voor de gezondheid of veiligheid of van fundamenteel belang is voor het functioneren van de maatschappij, en er geen technisch en economisch haalbare alternatieven of vervangende stoffen beschikbaar zijn die vanuit het oogpunt van milieu- en gezondheidszorg aanvaardbaar zijn.

48 — Zie in die zin de opmerkingen van de Deense, de Duitse, de Spaanse, de Oostenrijkse, de Portugese, de Finse en de Zweedse regering.

49 — Ibidem.

50 — Zie bijvoorbeeld arrest Duitsland/Parlement en Raad, reeds aangehaald, punt 54.

*andere, minder bezwarende maatregelen* mogelijk waren.

90. Mijns inziens behoeft bij dit onderzoek geen wetenschappelijke of technische knoop te worden doorgehakt. Niet alleen beschikken wij niet over het resultaat van de expertises die ten tijde van de vaststelling van de litigieuze tekst waren verricht en aan de Raad zijn voorgelegd [51], maar zelfs indien wij die gegevens hadden, betwijfel ik, of wij een dergelijk probleem zonder de hulp van deskundigen kunnen oplossen. Het is onze taak, *op grond van de processtukken* na te gaan, of de wetgever zich niet ernstig en duidelijk heeft vergist.

91. Bij onderzoek van die stukken blijkt, dat, rekening houdend met de wetenschappelijke gegevens die ten tijde van de vaststelling van de verordening beschikbaar waren, vaststaat — of dat althans noch door de regeringen die opmerkingen hebben ingediend, noch door Safety of de Italiaanse regering wordt betwist — dat, om de bescherming van de ozonlaag te waarborgen:

— het juist was om enkel de stoffen te reglementeren die de ozonlaag kunnen aantasten;

— het passend leek om daarbij enkel rekening te houden met de ODP-index van die stoffen;

— cfk's terecht werden aangemerkt als stoffen die gevaar opleveren voor de ozonlaag;

— cfk's bij de brandbestrijding konden worden vervangen door stoffen die veel minder schadelijk zijn.

92. Behalve Safety is trouwens iedereen van mening, dat het gebruik van cfk's voor essentiële toepassingen niet beter is dan het gebruik van halonen.

93. Uit een en ander volgt, dat de litigieuze maatregel niet kennelijk „op een niet passende en onredelijke wijze" is vastgesteld, en dat artikel 5 van de verordening dus strookt met artikel 130 R van het Verdrag.

51 — Ik wijs erop, dat de tabellen met de ODP-index van gereguleerde stoffen als halonen en NAF S III die aan het Hof zijn voorgelegd, niet vermelden wanneer die resultaten zijn verkregen. Zij zijn dan ook onbruikbaar.

*De vierde vraag*

94. Met deze vraag wenst de Giudice di pace di Genova van het Hof te vernemen, of een verordening op grond van artikel 130 R van het Verdrag, zoals de verordening die hier aan de orde is, uitzonderingen op de artikelen 86 en 92 van het Verdrag kan rechtvaardigen, en zo ja, onder welke voorwaarden.

95. Aangezien het Hof de vraag over de verenigbaarheid van artikel 5 van de verordening met de artikelen 86 en 92 van het Verdrag (derde vraag) bij gebreke van voldoende feitelijke gegevens niet kan beantwoorden [52] en het Hof, zoals ik al zei [53], in het kader van artikel 177 slechts tot taak heeft om antwoorden te geven die van nut zijn voor de beslechting van het geschil in het hoofdgeding en niet om adviezen over algemene of hypothetische vragen te geven, moet deze vraag niet-ontvankelijk worden verklaard.

52 — Zie de punten 48-50 van deze conclusie.
53 — Punt 17.

*De tweede vraag (verenigbaarheid van artikel 5 van de verordening met artikel 30 van het Verdrag)*

96. Het antwoord op deze vraag kan kort zijn.

97. Het volstaat te herinneren aan de vaste rechtspraak:

„In het arrest van 7 februari 1985, (Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, 240/83, Jurispr. 1985, blz. 531) is de bescherming van het milieu door het Hof reeds aangemerkt als ‚een van de wezenlijke doelstellingen van de Gemeenschap', die als zodanig bepaalde beperkingen op het beginsel van het vrije verkeer van goederen kan rechtvaardigen. Deze beoordeling is overigens bevestigd door de Europese Akte.

De bescherming van het milieu vormt dus een *dwingend vereiste* dat de toepassing

van artikel 30 EEG-Verdrag kan beperken." [54]

98. Het Hof preciseerde, dat de op het dwingende vereiste van milieubescherming gebaseerde beperkingen van het vrije verkeer van goederen noodzakelijk moeten zijn ter verwezenlijking van de doelstellingen van die regeling. [55] Met andere woorden: het evenredigheidsbeginsel moet worden nageleefd.

99. Ofschoon de bescherming van het milieu in de artikelen 2 en 3 van het oorspronkelijke EEG-Verdrag niet uitdrukkelijk als een doelstelling van de Gemeenschap werd genoemd, heeft het Hof dat aldus reeds vóór de invoeging van artikel 130 R in het EEG-Verdrag in het arrest Association de défense des brûleurs d'huiles usagées [56] als zodanig erkend.

100. Nadat de Europese Akte op 1 juli 1987 in werking was getreden, stelde het Hof in punt 21 van het arrest van 17 maart 1993, Commissie/Raad (reeds aangehaald), dat artikel 130 S EEG-Verdrag de juiste rechtsgrondslag was voor een richtlijn die in wezen strekte tot bescherming van het milieu. In punt 13 van dat arrest werd noodzakelijkerwijs bevestigd, „dat dwingende vereisten die verband houden met de bescherming van het milieu, *uitzonderingen* op het vrije verkeer van afvalstoffen kunnen rechtvaardigen". [57]

101. Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht, dat nog meer belang hecht aan de doelstelling van milieubescherming, kan het antwoord van het Hof a fortiori niet anders luiden. De verordening, die is gebaseerd op artikel 130 R EG-Verdrag, machtigt de gemeenschapswetgever om wegens het dwingende vereiste van milieubescherming af te wijken van het beginsel van het vrije verkeer van goederen, aangezien zij evenredig is aan het nagestreefde doel.

102. Artikel 3 B van het Verdrag bepaalt, dat het optreden van de Gemeenschap niet verder gaat dan wat nodig is om de doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken, dat wil zeggen dat zij het evenredigheidsbeginsel moet eerbiedigen.

103. In casu is duidelijk, dat brandblusapparaten goederen zijn, en dat artikel 5 van de verordening, dat hen volledig van de

54 — Arrest van 20 september 1988, Commissie/Denemarken (302/86, Jurispr. blz. 4607, punten 8 en 9, cursivering van mij). Zie ook De Sadeleer, N., „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, blz. 597.

55 — Ibidem, punt 12.

56 — Zie met name punt 13.

57 — Cursivering van mij.

interne markt uitsluit, hun vrij verkeer in de Gemeenschap belemmert.

104. Het staat evenwel buiten kijf, dat de bescherming van de ozonlaag een „dwingend vereiste" van milieubescherming is in de zin van het arrest van 17 maart 1993, Commissie/Raad (reeds aangehaald). Ik heb ook aangetoond, dat artikel 5 van de verordening het evenredigheidsbeginsel eerbiedigt.

105. Derhalve moet aan de verwijzende rechters worden geantwoord, dat artikel 5 van de verordening niet indruist tegen artikel 30 van het Verdrag.

106. Nu de betrokken regeling gerechtvaardigd is wegens „een dwingend vereiste", behoeft niet te worden onderzocht, of zij ook kan worden gerechtvaardigd op grond van artikel 36 van het Verdrag, zoals de Giudice di pace di Genova uitdrukkelijk vraagt.

*De vijfde vraag (verenigbaarheid van artikel 5 van de verordening met de artikelen 3 en 5 van het Verdrag)*

107. Artikel 3 geeft een opsomming van de doelstellingen van de Gemeenschap. Bij het onderzoek van de eerste vraag heb ik reeds aangetoond, dat de verordening is vastgesteld om één van die doelstellingen te bereiken.

108. Bij artikel 5 van het Verdrag wordt „een beginsel van loyale samenwerking vastgesteld in de betrekkingen tussen de lidstaten en de instellingen der Gemeenschap. Dit beginsel verplicht niet enkel de lidstaten alle dienstige maatregelen te nemen om de draagwijdte en de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht te waarborgen, maar het verlangt ook, dat de gemeenschapsinstellingen en de lidstaten over en weer loyaal samenwerken (...)." [58]

109. Het volstaat eraan te herinneren, dat het Hof heeft overwogen, dat de „vaststelling van een wetgevende handeling door de Raad (...) geen schending [kan] opleveren (...) van de verplichting tot loyale samenwerking die op de Raad als instelling rust". [59]

58 — Zie met name arrest van 13 oktober 1992, Portugal en Spanje/Raad (C-63/90 en C-67/90, Jurispr. blz. I-5073, punt 52).

59 — Ibidem, punt 53.

110. Derhalve moet aan de verwijzende rechters worden geantwoord, dat artikel 5 van de verordening niet indruist tegen de artikelen 3 en 5 van het Verdrag.

111. Uit een en ander volgt, dat aan de verwijzende rechters moet worden geantwoord, dat bij onderzoek van de vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 5 van de verordening kunnen aantasten.

## Conclusie

112. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de vragen van de Giudice di pace di Genova en de Pretura circondariale di Avezzano te beantwoorden als volgt:

1) In zaak C-284/95:

„Artikel 5 van verordening (EG) nr. 3093/94 van de Raad van 15 december 1994 betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken, moet aldus worden uitgelegd, dat sinds 1 juni 1995 in de brandbestrijdingssector het gebruik, het op de markt brengen, de productie en de invoer van chloorfluorkoolwaterstoffen verboden is.

Bij onderzoek van die bepaling is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid ervan kunnen aantasten."

2) In zaak C-341/95:

„Bij onderzoek van artikel 5 van verordening (EG) nr. 3093/94 van de Raad van 15 december 1994 betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken, is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid ervan kunnen aantasten."