CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. PHILIPPE LÉGER

presentadas el 3 de febrero de 1998 *

1. Las presentes cuestiones prejudiciales, planteadas por el Giudice di Pace di Génova y la Pretura circondariale di Avezzano, versan sobre la interpretación del artículo 5 del Reglamento (CE) nº 3093/94 del Consejo, de 15 de diciembre de 1994, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono [1] (en lo sucesivo, «Reglamento») y la apreciación de su validez, en relación, en particular, con los artículo 30 y 130 R del Tratado CE.

Se solicita a este Tribunal de Justicia, fundamentalmente, que declare si dicha disposición prohíbe totalmente la utilización, importación, despacho a libre práctica o comercialización de los hidroclorofluorocarburos (en los sucesivo, «HCFC»), sustancias cuyos efectos son nocivos para la capa de ozono y, en caso de respuesta afirmativa, si dichas prohibiciones violan el Tratado.

Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de los litigios pendientes entre la sociedad Safety Hi-Tech Srl (en lo sucesivo, «Safety»), productor de materiales para la extinción de incendios cuyo producto de base, el NAF S III, está compuesto químicamente de HCFC Blend A (un determinado tipo de HCFC), y dos de sus clientes, la sociedad S. & T. Srl (en lo sucesivo, «S. & T.»), y el Sr. Bettati, en su calidad de propietario de la empresa Bettati Antincendio di Reggio Emilia (en lo sucesivo, «Bettati»).

El marco normativo

2. Dicho Reglamento, adoptado basándose en el artículo 130 S del Tratado CE, deroga y sustituye a los Reglamento (CEE) del Consejo nºs 594/91 [2] y 3952/92. [3] El Reglamento da ejecución, a nivel comunitario, al acto mediante el cual se dio cumplimiento a los compromisos derivados del Convenio de Viena, de 22 de marzo de 1985, para la protección de la capa de ozono (en lo sucesivo, «Convenio de Viena») y del Protocolo de Montreal, de 16 de septiembre de 1987, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono [4] (en lo sucesivo, «Protocolo de Montreal»), tal como fue modificado por la segunda enmienda aprobada en la cuarta reunión celebrada en Copenhague en noviembre de 1992 [5] (en lo sucesivo,

* Lengua original: francés.

1 — DO L 333, p. 1.

2 — Reglamento de 4 de marzo de 1991 relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono (DO L 67, p. 1).

3 — Reglamento de 30 de diciembre de 1992, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 594/91 en lo relativo a la aceleración del ritmo de eliminación de las sustancias que agotan la capa de ozono (DO L 405, p. 41).

4 — Decisión 88/540/CEE del Consejo, de 14 de octubre de 1988, relativa a la celebración del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono y del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono (DO L 297, p. 8).

5 — Decisión 94/68/CE del Consejo, de 2 de diciembre de 1993, sobre la aprobación de la enmienda al Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono (DO 1994, L 33, p. 1).

«segunda enmienda»). Los Estados miembros de la Comunidad son Partes en el Convenio de Viena y en el Protocolo de Montreal.

3. El Reglamento tiene por objeto, habida cuenta de los conocimientos técnicos y científicos disponibles y de la existencia de sustancias de sustitución menos nocivas y que pueden emplearse con los mismos fines, [6] eliminar progresivamente las sustancias que agotan la capa de ozono, [7] y, como se verá, establecer medidas de control más estrictas que las contenidas en la segunda enmienda, de conformidad con el Convenio de Viena y el Tratado. [8]

4. A tenor de sus artículos 1 y 2, el Reglamento se aplica a la producción, importación, exportación, suministro, uso y recuperación de una serie de sustancias, denominadas «sustancias reguladas», entre las que figuran los HCFC.

5. El duodécimo guión del artículo 2 del Reglamento define los HCFC como una de las sustancias reguladas enumeradas en el grupo VIII del Anexo I, incluidos sus isómeros. [9]

6. En el artículo 5 del Reglamento se establece, fundamentalmente, la prohibición progresiva de la utilización, importación, despacho a libre práctica y comercialización de los HCFC para determinados usos. Su tenor es el siguiente:

«1. Con efectos a partir del primer día del sexto mes siguiente a la entrada en vigor del presente Reglamento, [10] quedará prohibida la utilización de [HCFC], salvo:

— como disolventes;

— como refrigerantes;

[...]

2. Con efectos a partir del 1 de enero de 1996, quedará prohibida la utilización de [HCFC]:

— como disolventes en sistemas no confinados [...] cuando no se utilicen en aparatos cerrados [...] en que no se recuperen los [HCFC] y en los aerosoles aparte de su utilización [...]

6 — Considerandos cuarto a octavo del Reglamento.

7 — *Ibidem*, considerandos tercero y cuarto.

8 — *Ibidem*, sexto considerando.

9 — Se denominan isómeros a dos compuestos químicos formados por los mismos elementos, en las mismas proporciones, pero con propiedades diferentes.

10 — Con arreglo a su artículo 21, el Reglamento entró en vigor el 23 de diciembre de 1994. Así pues, el artículo 5 surtió efecto a partir del *1 de junio de 1995*.

— en aparatos producidos después del 31 de diciembre de 1995, para los siguientes usos:

[...]

c) en instalaciones de aire acondicionado de automóviles;

d) en instalaciones de aire acondicionado de transporte público por carretera.

3. Con efectos a partir del 1 de enero de 1998, quedará prohibida la utilización de [HCFC] en los aparatos producidos después del 31 de diciembre de 1997 para los siguientes usos:

— en instalaciones de aire acondicionado de transporte público ferroviario;

[...]

4. Con efectos a partir del 1 de enero de 2000, quedará prohibida la utilización de [HCFC] en aparatos producidos después del 31 de diciembre de 1999, para los siguientes usos:

— como refrigerantes en almacenes o depósitos frigoríficos públicos y de distribución;

[...]

salvo cuando existan códigos, normas de seguridad u otras limitaciones análogas relativas al uso del amoníaco.

5. La importación, el despacho a libre práctica o la comercialización de aparatos para los que haya una restricción de uso en vigor con arreglo al presente artículo quedarán prohibidos a partir de la fecha en que la restricción de uso entre en vigor. Aquellos aparatos cuya fabricación anterior a la fecha de la restricción de uso pueda demostrarse no se verán sujetos a prohibición.

6. Con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 16, [11] la Comisión podrá efectuar añadidos, supresiones o modificaciones en la lista establecida en los apartados 1 a 4, teniendo en cuenta los adelantes técnicos.»

7. Además, en el artículo 4 del Reglamento se fija, en particular, la cantidad de HCFC- que los productores e importadores están autorizados a comercializar o utilizar por cuenta propia en el período comprendido entre el 1 de enero de 1995 y el 31 de diciembre de 2014. En el último guión del apartado 8 del artículo 4 del Reglamento se precisa que, a partir de 2014, ya no se permitirá su comercialización ni utilización.

El contexto del asunto C-284/95

8. Safety vendió a S. & T. material destinado a la lucha contra incendios que contenía un producto que fabricaba ella misma, el NAF S III, compuesto químicamente de HCFC. Constan en autos un pedido de S. & T. de fecha 20 de julio de 1995, la confirmación de dicho pedido, fechada el 24 de julio de 1995, así como la factura correspondiente, de 4 de agosto de 1995.

11 — Procedimiento denominado de «comité de gestión».

9. S. & T. impugnó la validez de este contrato de venta, alegando que la venta del producto compuesto de HCFC estaba prohibida desde el 1 de junio de 1995 con arreglo al apartado 1 del artículo 5 del Reglamento.

10. El 8 de agosto de 1995, Safety presentó ante el Giudice di Pace di Genova una demanda en procedimiento monitorio. En ella le solicitaba que ordenara a S. & T. el pago de la cantidad establecida en el contrato más los gastos accesorios y honorarios y, con carácter subsidiario, que planteara a este Tribunal de Justicia una cuestión de interpretación y de apreciación de la validez del Reglamento con arreglo al Tratado.

11. Por estimar que la resolución del litigio depende de la apreciación de la validez y de la interpretación del artículo 5 del Reglamento, el Juez remitente sometió al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) El Reglamento nº 3093/94 del Consejo, ¿ha de interpretarse (de acuerdo con el artículo 130 R del Tratado), en el sentido de que permite la libre circulación del halón (es decir, de productos que atentan gravemente contra el medio ambiente), limitando únicamente su fabricación o su uso por los fabricantes y admitiendo libremente por el contrario su importación, mientras que prohíbe absolutamente el uso (y por consiguiente tanto la fabricación como la importación) de HCFC (es decir, de

productos de escaso impacto en el medio ambiente) para fines no previstos por su artículo 5?

2) Lo establecido por el Reglamento nº 3093/94, ¿constituye una medida de efecto equivalente a restricciones cuantitativas, ya que, sin que concurran las razones señaladas por el artículo 36 del Tratado, limita la libre circulación de un producto en todo el ámbito comunitario?

3) La actuación de la Comunidad y de sus Instituciones, al adoptar el Reglamento nº 3093/94 y, en especial, en las etapas inmediatas a dicha adopción, ¿constituye una intervención de las autoridades públicas destinada a reforzar la posición dominante de determinados operadores, de manera que semejante intervención constituye, por sí misma, un supuesto de abuso, apreciable a los efectos del artículo 86 del Tratado?

4) Las normas encaminadas a la defensa del medio ambiente y especialmente el Reglamento nº 3093/94, ¿pueden interpretarse en el sentido de que establecen una excepción a la normativa comunitaria sobre la competencia (permitiendo o facilitando de este modo que se produzcan prácticas colusorias o abusos de posición dominante), o bien las prohibiciones contenidas en la citada normativa son incondicionales, sin que se puedan establecer excepciones o limitaciones ni por la Comunidad ni por los distintos Estados miembros?»

El contexto del asunto C-341/95

12. El 31 de julio de 1995, el Pretore di Avezzano dirigió a Bettati una orden conminatoria de que pagase a Safety el importe correspondiente al precio de venta que quedaba pendiente por el material destinado a la lucha contra incendios suministrado por esta última, que asimismo contenía NAF S III, más intereses y costas.

13. Mediante notificación practicada el 26 de septiembre de 1995, Bettati interpuso un recurso contra la anterior resolución, alegando que, con posterioridad a la celebración del contrato, es decir, el 12 de mayo de 1995, el material comprado había resultado inadecuado y carente de utilidad, hasta el punto de justificar la resolución del contrato con arreglo al artículo 1497 del Código Civil italiano, ya que la comercialización del referido producto había quedado excluida y prohibida a partir del 1 de junio de 1995 en virtud del artículo 5 del Reglamento.

14. Safety se personó en el proceso invocando la ilegalidad de dicho Reglamento en la medida en que prohíbe la utilización de HCFC para la lucha contra incendios, por ser incompatible con los artículo 3, 5, 30, 86, 92 y 130 R del Tratado.

15. Por albergar dudas sobre la validez del artículo 5 del Reglamento, el Pretore di Avezzano planteó al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión:

«El artículo 5 del Reglamento (CE) nº 3093/94 del Consejo, de 15 de diciembre de 1994, ¿es válido, respecto a los artículos 3, 5, 30, 86, 92 y 130 R del Tratado CE, en la medida en que dicha norma prohíbe incondicionalmente, a partir del 1 de junio de 1995, el uso de HCFC en el sector de la lucha contra incendios, bajo los aspectos y por las consideraciones expuestos anteriormente en la parte relativa a los motivos?»

Observación preliminar

16. La Comisión y el Consejo sostienen, con carácter principal, que la cuestión de la validez de las prohibiciones de los HCFC establecidas en el artículo 5 del Reglamento —*y, por ende, la resolución de los litigios planteados ante los Jueces remitentes*— no depende de la validez de las restricciones de otras «sustancias reguladas», como los halones. En consecuencia, solicitan al Tribunal de Justicia que declare la inadmisibilidad de las cuestiones prejudiciales relativas al régimen aplicable a estas otras sustancias.

17. Es cierto que, según reiterada jurisprudencia, [12] este Tribunal ha declarado que, en el ámbito del artículo 177 del Tratado, su misión consiste en «contribuir a la administración de Justicia en los Estados miembros y no la de formular opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas» [13] y que, «en consideración a esta misión el Tribunal de Justicia consideró que no podía pronunciarse sobre una cuestión prejudicial suscitada ante un órgano jurisdiccional nacional, cuando la interpretación del Derecho comunitario no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal». [14] En otras palabras, con arreglo al artículo 177 del Tratado la función del Tribunal consiste *en proporcionar respuestas útiles para la resolución del litigio principal.* En virtud de esta jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ha declarado la inadmisibilidad de determinadas cuestiones prejudiciales. [15]

18. No obstante, el Tribunal ha recordado de forma igualmente reiterada, [16] por una parte, que «[...] el artículo 177 del Tratado, basado en una neta separación de funciones entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, no permite a éste censurar los fundamentos de Derecho de la resolución de remisión. En consecuencia, sólo puede desestimarse una petición planteada por un órgano jurisdiccional si resulta *manifiesto*

12 — Véase, en particular, la sentencia de 1 de diciembre de 1965, Schwarze (16/65, Rec. p. 1081), en la que el Tribunal declaró que «[...] la cooperación judicial establecida por el artículo 177, en virtud de la cual el órgano jurisdiccional nacional y el Tribunal de Justicia deben, en el ámbito de sus respectivas competencias, *contribuir directa y recíprocamente a la elaboración de una decisión* con el fin de garantizar la aplicación uniforme del Derecho comunitario en el conjunto de los Estados miembros» (séptimo considerando de la sentencia; el subrayado es mío).

13 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 9 de febrero de 1995, Leclerc-Siplec (C-412/93, Rec. p. I-179), apartado 12.

14 — *Ibidem*, apartado 13.

15 — En un asunto comparable, véase, por ejemplo, la sentencia de 14 de julio de 1994, Peralta (C-379/92, Rec. p. I-3453), apartado 8.

16 — A partir de la sentencia de 19 de diciembre de 1968, Salgoil (13/68, Rec. p. 661).

que la interpretación del Derecho comunitario o el examen de la validez de una norma comunitaria solicitados por dicho órgano jurisdiccional no tienen ninguna relación con la realidad o el objeto del litigio principal» [17] y, por otra, que «[...] corresponde al Tribunal de Justicia, ante cuestiones formuladas impropiamente o que desborden del marco de funciones que le confía el artículo 177, extraer del conjunto de elementos aportados por el órgano jurisdiccional nacional y, especialmente, de la motivación del acto de remisión, los elementos de Derecho comunitario que requieren una interpretación —o, en su caso, una apreciación de la validez—, *teniendo en cuenta el objeto del litigio*». [18]

19. En virtud de esta jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ha reformulado determinadas cuestiones prejudiciales. [19]

20. Lo cierto es que, en los litigios principales, sólo se trata de la exclusión del mercado interior de los aparatos destinados a la lucha contra incendios que contengan HCFC. Esta es la razón por la cual si las cuestiones de los órganos jurisdiccionales remitentes se refirieran a la validez de las restricciones de otras «sustancias reguladas» distintas de los HCFC, el Tribunal no podría responder. No obstante, a mi entender se refieren a esas otras sustancias con el único objeto de ilustrar sus argumentos y que, por tanto, *sus cuestiones sólo se refieren a las disposiciones relativas a los HCFC.*

21. En efecto, el análisis de los fundamentos de Derecho de las resoluciones de remisión y del propio tenor de las cuestiones planteadas por los órganos jurisdiccionales italianos nos permite identificar seis cuestiones prejudiciales.

22. *Por lo que respecta a la primera*, planteada en términos idénticos en los asuntos C-284/95 y C-341/95, los Jueces remitentes ponen en duda la validez de la *exclusión total del mercado interior de los HCFC en el sector de la lucha contra incendios*, establecida por el artículo 5 del Reglamento, en relación con el artículo 130 R del Tratado. [20]

23. A su juicio, el objetivo de la protección del medio ambiente, tal como figura en el artículo 130 R, presupone un enfoque global de protección del ecosistema que exige tener en cuenta, para cada sustancia nociva, evidentemente, su *potencial de agotamiento del ozono* (Ozone Depletion Potential; en lo sucesivo, «ODP»), pero también su *duración en la atmósfera* (Atmospheric Lifelimit; en lo

17 — Sentencia de 16 de junio de 1981, Salonia (126/80, Rec. p. 1563), apartado 6; el subrayado es mío.

18 — Sentencia de 20 de marzo de 1986, Tissier (35/85, Rec. p. I-1207), apartado 9; el subrayado es mío. Se trata de una jurisprudencia reiterada a partir de la sentencia de 6 de abril de 1962, De Geus (13/61, Rec. p. 89).

19 — Véase, en particular, la sentencia Tissier, apartado 10.

20 — En el asunto C-284/95, véase, en el tercer considerando de los fundamentos de derecho de la resolución de remisión, la expresión «parece que el tema de la protección del medio ambiente debe [...]», así como la referencia al artículo 130 R del Tratado que se hace en la primera cuestión prejudicial. Del mismo modo, en el asunto C-341/95 véase el sexto párrafo del apartado 2.1 de la resolución de remisión.

sucesivo, «ALT») y, por último, su *incidencia sobre el calentamiento del planeta* (Global Warming Potential; en lo sucesivo, «GWP»). [21] Estos tres elementos, expresados en índices ODP, ALT y GWP, son objeto de estimaciones científicas regulares. Por otra parte, reproduciendo básicamente las alegaciones de Safety, [22] los Jueces remitentes estiman que, al tener en cuenta únicamente el índice ODP, de modo que persigue sólo la protección de la capa de ozono, el Reglamento *es contrario a la finalidad del artículo 130 R del Tratado,* y que la actuación del legislador está viciada de *desviación de poder.* De igual modo, [23] alegan que esta exclusión es desproporcionada, ya que el legislador no estableció una sanción similar, en particular, por lo que respecta a materiales análogos que contienen gases todavía más nocivos para el medio ambiente (por ejemplo, los halones). [24]

24. *En segundo lugar*, los Jueces *a quo* se preguntan, en el supuesto de que resultare que el artículo 5 del Reglamento no puede justificarse ni por razones relativas a la protección del medio ambiente ni en virtud del artículo 36 del Tratado —cuestión que plantea, más concretamente, el Giudice di Pace di Genova— si no debería deducirse de ello la invalidez de dicha norma con arreglo al artículo 30 del Tratado [25] (segunda cuestión).

25. *Asimismo,* desean saber si, habida cuenta de los elementos de hecho expuestos por Safety, la actuación legislativa de la Comunidad constituye una intervención de las autoridades públicas, prohibida por el Tratado, que tenga por efecto fomentar una práctica colusoria o un abuso de posición dominante por parte de los productores y vendedores de otras sustancias reguladas, como por ejemplo los halones, [26] (tercera cuestión).

26. Reproduciendo exclusivamente las alegaciones de Safety, sostienen que el artículo 5 del Reglamento puede ser contrario a los artículo 86 y 92 del Tratado, ya que el efecto concreto que produce consiste en reforzar la posición dominante de las empresas que utilizan halones y, en especial, del grupo inglés William Holding, que controla el 40 % del mercado europeo, y de la sociedad Silvani, que representa a dicho grupo en Italia y controla más del 80 % del mercado italiano.

27. *Con carácter subsidiario*, en caso de respuesta afirmativa a esta tercera cuestión, en el asunto C-284/95 el Giudice di Pace di Genova pregunta al Tribunal de Justicia si dicho comportamiento puede quedar legitimado por razones de protección del medio ambiente (cuarta cuestión).

21 — Asunto C-284/95, tercer considerando de la resolución de remisión, y asunto C-341/95, párrafos tercero, cuarto y quinto del apartado 2.1 de la resolución de remisión.

22 — Véanse los puntos 59 a 61 *infra.*

23 — *Ibidem*, puntos 80 y 81.

24 — Véase, en el asunto C-284/95, el tercer considerando de la resolución de remisión y, en el asunto C-341/95, los párrafos tercero, cuarto y quinto del apartado 2.1 de la resolución de remisión.

25 — Asunto C-284/95, cuarto considerando de la resolución de remisión: «[...] en virtud de todo lo anterior [...] no cabe excluir que la limitación [...] [sea contraria al artículo 30 del Tratado]», y asunto C-341/95, apartado 2.2 de la resolución de remisión.

26 — Asunto C-284/95, quinto considerando de la resolución de remisión, y asunto C-341/95, apartado 2.3, de la resolución de remisión.

28. *Además*, en el asunto C-341/95 la Pretura circondariale di Avezzano pregunta al Tribunal sobre la compatibilidad del artículo 5 del Reglamento con los artículo 3 y 5 del Tratado (quinta cuestión).

29. *Por último*, la respuesta a las cuestiones planteadas por el Giudice di Pace di Genova presupone la confirmación, por parte del Tribunal de Justicia, como él cree, de que el artículo 5 del Reglamento debe interpretarse efectivamente en el sentido de que excluye completamente del mercado interior los HCFC utilizados en el sector de la lucha contra incendios (sexta cuestión).

30. Dado que el examen de las cuestiones planteadas por el Giudice di Pace di Genova está supeditado a la respuesta que se dé a la sexta cuestión, abordaré ésta en primer lugar. A continuación, explicaré por qué considero que debe declararse la inadmisibilidad de la tercera cuestión planteada por ambos órganos jurisdiccionales remitentes. Como la cuestión planteada con carácter subsidiario por el Giudice di Pace di Genova —la cuarta cuestión— está supeditada a la respuesta que se dé a las cuestiones primera y tercera, procederé a examinar a continuación la primera cuestión, antes de responder a la cuarta. Por último, concluiré mi análisis por las cuestiones segunda y quinta.

Respuestas a las cuestiones prejudiciales

Sobre la sexta cuestión (interpretación del artículo 5 del Reglamento)

31. El Giudice di Pace di Genova estima que el artículo 5 del Reglamento debe interpretarse en el sentido de que tiene por efecto prohibir totalmente la utilización, fabricación, importación y comercialización de los HCFC en el sector de la lucha contra incendios.

32. El Consejo y la Comisión subrayan que las prohibiciones relativas a los HCFC se aplican progresivamente y no son totales, en la medida en que en los apartados 1 a 4 del artículo 5 del Reglamento se establecen una serie de excepciones. Además, según la Comisión el apartado 8 del artículo 4 del Reglamento autoriza otras excepciones.

33. *Con carácter preliminar*, procede recordar que, con arreglo a una reiterada jurisprudencia de este Tribunal, las competencias de la Comunidad deben ser ejercidas respetando el Derecho internacional. [27] Por consiguiente, el artículo 5 del Reglamento debe interpre-

27 — Sentencia de 24 de noviembre de 1992, Poulsen y Diva Navigation (C-286/90, Rec. p. I-6019), apartado 9; véanse también la sentencia de 24 de noviembre de 1993, Mondiet (C-405/92, Rec. p. I-6133), apartado 12, y, *a contrario*, la sentencia Peralta, citada en la nota 15 *supra*, apartado 16.

tarse a la luz de las normas pertinentes del Convenio de Viena, del Protocolo de Montreal y de la segunda enmienda, actos en los que es Parte la Comunidad.

34. Hasta la adopción de la segunda enmienda, [28] la utilización de los HCFC no estaba regulada. [29] Desde entonces, estas sustancias figuran en el grupo I del Anexo C del Protocolo de Montreal. Ahora bien, a tenor de la segunda enmienda, la utilización de los HCFC no fue prohibida, sino sólo limitada. [30] No obstante, *el apartado 3 del artículo* 2 del Convenio de Viena autoriza a las «[...] Partes a adoptar, de conformidad con el Derecho internacional, medidas adicionales a las mencionadas en los párrafos [léase: apartados] anteriores 1 y 2 [...] siempre que esas medidas no sean incompatibles con las obligaciones que les impone este Convenio».

35. Las obligaciones de las Partes contratantes se establecen en el apartado 1 del artículo 2 y el apartado 1 del artículo 3 del Convenio de Viena.

36. En el apartado 1 del artículo 2 del Convenio de Viena se dispone que las Partes tomarán «[...] las medidas apropiadas [...] para proteger la salud humana y el medio ambiente contra los efectos adversos resultantes o que puedan resultar de las actividades humanas que modifiquen o puedan modificar la capa de ozono».

37. Con este fin, la letra b) del apartado 2 del artículo 2 de dicho Convenio precisa que las Partes «adoptarán las medidas legislativas o administrativas adecuadas [...] para controlar, limitar, reducir o prevenir las actividades humanas bajo su jurisdicción o control en el caso de que se compruebe que éstas actividades tienen o pueden tener efectos adversos como resultado de la modificación o probable modificación de la capa de ozono».

38. A tenor del apartado 1 del artículo 3 del mismo Convenio, las Partes se comprometen «a iniciar investigaciones y evaluaciones científicas y a cooperar en su realización, directamente o por conducto de órganos internacionales competentes, sobre:

[...]

f) las sustancias y tecnologías alternativas».

28 — Véanse, en particular, el artículo 1 y el Anexo A del Protocolo de Montreal.

29 — Véanse, en particular, las letras A y E del artículo 1 de la segunda enmienda.

30 — *Ibidem*, letras G y Q del artículo 1.

39. Según el apartado 4 del artículo 1 del Convenio de Viena, por «sustancias alternativas» se entiende las sustancias que reducen, eliminan o evitan los efectos adversos sobre la capa de ozono.

40. Por consiguiente, del apartado 4 del artículo 1, en relación con el apartado 1, la letra b) del apartado 2 y el apartado 3 del artículo 2 y con la letra f) del apartado 1 del artículo 3 del Convenio de Viena, se desprende que las Partes de dicho Convenio pueden adoptar medidas más estrictas que las establecidas en el mismo, siempre que estén justificadas por la voluntad de imponer la utilización de sustancias de sustitución cuyos efectos sean menos nocivos para la capa de ozono.

41. De una lectura atenta de los apartados 1 a 4 del artículo 5 del Reglamento se desprende que *la utilización de los HCFC en el sector de la lucha contra incendios* está prohibida desde el 1 de junio de 1995.

42. En efecto, en la primera frase del apartado 1 del artículo 5 del Reglamento se establece el principio de prohibición de la utilización de los HCFC, salvo excepciones específicamente enumeradas en los guiones de los apartado 1 a 4 de esta misma disposición. Ahora bien, la utilización de los HCFC en el sector de la lucha contra incendios no figura entre estas excepciones.

43. Además, en el apartado 5 del artículo 5 se establece, como se recordará, que «la importación, el despacho a libre práctica o la comercialización de aparatos para los que haya una restricción de uso en vigor con arreglo al presente artículo quedarán prohibidos a partir de la fecha en que la restricción de uso entre en vigor». Puesto que la utilización de los HCFC en el sector de la lucha contra incendios está prohibida desde el 1 de junio de 1995, hay que deducir de ello que las demás prohibiciones establecidas en el apartado 5 también entraron en vigor en esa misma fecha.

44. Por último, la producción de las sustancias reguladas queda estrictamente limitada, y el artículo 3 establece cómo proceder a la reducción de la producción de estas sustancias. Ahora bien, del propio tenor del artículo 3 del Reglamento se desprende que los productores de HCFC no disfrutan en modo alguno de la posibilidad de reducir su producción. En consecuencia, debe concluirse que está prohibida la producción de todos los HCFC.

45. No obstante, tal como subraya la Comisión, el principio de prohibición absoluta de los HCFC fue mitigado, entre otros, en el sector de que se trata por el apartado 8 del artículo 4 del Reglamento. Esta disposición establece el principio según el cual la oferta de HCFC se limita a una determina cantidad —no prohibida— cuando sean comercializados o utilizados por los productores o importadores por cuenta propia. Asimismo, precisa tanto el método adoptado para el cálculo de la cantidad autorizada como el procedimiento de asignación de dicha

cantidad a las personas interesadas. [31] Sin embargo, teniendo en cuenta los elementos de hecho a que se refiere el Juez de remisión, no parece que dicha disposición sea pertinente en el presente caso. En efecto, no debe olvidarse que, en los litigios principales, los productos litigiosos estaban destinados a Safety, productor de HCFC, sino que fueron vendidos a terceros, y que al parecer estos terceros no importaron dichas mercancías por cuenta propia.

46. De todo lo anterior se desprende que el artículo 5 del Reglamento debe interpretarse en el sentido de que a partir del 1 de junio de 1995 quedó prohibida la utilización, comercialización, producción e importación de HCFC en el sector de la lucha contra incendios.

47. Examinemos ahora la compatibilidad de estas medidas con el Tratado.

Sobre la tercera cuestión (compatibilidad del artículo 5 del Reglamento con los artículos 86 y 92 del Tratado)

48. Los Jueces remitentes desean saber si, habida cuenta de los elementos de hecho expuestos por Safety, el artículo 5 del Reglamento tiene por efecto favorecer una práctica colusoria o un abuso de posición dominante de los productores o vendedores de otras sustancias reguladas, como por ejemplo el halón.

49. Hay que reconocer que los Jueces remitentes se limitan a aludir de una forma muy general a las disposiciones del Tratado, sin indicar los motivos por los que la prohibición que establece el artículo 5 del Reglamento podría resultar inválida. Además, los Jueces remitentes no aportan ningún elemento que permita razonar de modo apropiado. En particular, se echan en falta las indicaciones necesarias para determinar el mercado de referencia e incluso para apreciar la incidencia de la prohibición controvertida sobre el funcionamiento de dicho mercado. [32]

50. Ahora bien, según jurisprudencia reiterada este Tribunal ha declarado que «[...] la necesidad de llegar a una interpretación del Derecho comunitario eficaz para el Juez nacional exige que éste defina el contexto fáctico y el régimen normativo en el que se inscriben las cuestiones que plantea o que, al menos, explique los presupuestos sobre los que se basan tales cuestiones». [33]

31 — Establecimiento de un sistema de cuota.

32 — Como admitió Safety durante la vista.

33 — Sentencia de 26 de enero de 1993, Telemarsicabruzzo y otros (asuntos acumulados C-320/90, C-321/90 y C-322/90, Rec. p. I-393), apartado 6. Para un ejemplo todavía más reciente, véase el auto de 30 de junio de 1997, Banco de Fomento y Exterior (C-66/97, Rec. p. I-3757), apartado 7.

51. En consecuencia, no puedo dejar de proponer al Tribunal de Justicia que declare la inadmisibilidad de esta cuestión.

Sobre la primera cuestión (compatibilidad del artículo 5 del Reglamento con el artículo 130 R del Tratado)

52. Con el Tratado de Maastricht, la protección del medio ambiente se ha convertido en una prioridad. Es así como, en particular, en aras de la eficacia, los textos basados en el artículo 130 R se adoptan por mayoría cualificada y no por unanimidad.

53. Los artículos 130 R y 3 B del Tratado enuncian las misiones y objetivos que debe respetar la Comunidad en esta materia. Supeditan la competencia de la Comunidad a la observancia de cuatro objetivos, seis principios y cuatro criterios.

54. Los objetivos se enuncian en el apartado 1 del artículo 130 R del Tratado. Se trata de la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas, la utilización prudente y racional de los recursos naturales, y el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. Ha de observarse que la referencia a los «problemas mundiales del medio ambiente» fue introducida mediante el Tratado de Maastricht. La protección de la capa de ozono forma parte precisamente de este nuevo objetivo establecido en el artículo 130 R del Tratado.

55. Los principios enumerados en los apartados 2 y 4 del artículo 130 R y en los párrafos segundo y tercero del artículo 3 B del Tratado son los de cautela y de acción preventiva, de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, de que quien contamina paga, de proporcionalidad, de subsidiariedad y, por último, de integración. Este último principio, en virtud del cual las exigencias en materia de medio ambiente deben considerarse como un elemento integrante de las demás políticas de la Comunidad, hace hincapié en la importancia que se le debe otorgar a partir de ahora en el marco de las políticas comunitarias emprendidas. En efecto, este principio no ha sido formulado en favor de ninguna otra política comunitaria.

56. Los criterios establecidos por el apartado 3 del artículo 130 R del Tratado son los relativos a los datos científicos y técnicos disponibles, las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad, las ventajas y las cargas que pueden resultar de la acción o de la falta de acción, y el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

57. Safety no discute la base jurídica en la que se fundó el legislador comunitario para adoptar este Reglamento, [34] pero afirma que no respetó el objetivo perseguido por el artículo 130 R del Tratado. Además, considera que el Reglamento vulnera el principio de proporcionalidad.

Sobre la finalidad del artículo 130 R del Tratado

58. Safety alega que el Reglamento sólo estaría justificado si hubiera permitido *otorgar la prioridad absoluta a un nivel de protección del medio ambiente lo más elevado posible,* [35] tal como exige, a su entender, el artículo 130 R del Tratado.

59. Según Safety, la aplicación de la política de la Comunidad en materia de medio ambiente exige que se tengan en cuenta todos los datos científicos y técnicos *actualmente* disponibles. Presupone, además, un enfoque global de protección del ecosistema, que implica considerar *conjuntamente* los índices ODP, ALT y GWP de las sustancias nocivas para el medio ambiente. Añade que este método de evaluación es el que, por otra parte, preconiza el «Technology and Economic Assessment Panel» de las Naciones Unidas.

60. Según Safety, al limitarse a establecer medidas para luchar contra el agotamiento de la capa de ozono, cuando hubiera debido adoptar, en la misma disposición, medidas para luchar contra el calentamiento del planeta, el legislador comunitario infringió el artículo 130 R del Tratado. Invocando la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, [36] Safety deduce que el legislador comunitario incurrió en desviación de poder. El Gobierno italiano se adhiere a esta tesis.

61. El Consejo, por su parte, afirma que los artículos 130 R y 130 S del Tratado le otorgan una facultad de apreciación discrecional en lo que se refiere a la definición de su política en materia de medio ambiente y que, de este modo, la decisión de hacer frente con carácter prioritario al riesgo que supone para el medio ambiente el agotamiento de la capa de ozono en lugar del calentamiento del planeta no puede ser objeto de recurso. Por lo demás, subraya que el tratamiento del problema del calentamiento del planeta está previsto en el marco de los acuerdos internacionales sobre los cambios climáticos. [37]

34 — En relación con la elección de la base jurídica en la actuación del legislador comunitario en materia de medio ambiente, véanse, en particular, las sentencias de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo (C-300/89, Rec. p. I-2867), y de 17 de marzo de 1993, Comisión/Consejo (C-155/91, Rec. p. I-939). Véase también el artículo de Debroux, X.: «Le choix de la base juridique dans l'action environnementale de l'Union européenne», *Cahiers de droit européen*, 1995, nos 3-4, p. 256.

35 — Véase, en especial, el párrafo segundo de la letra a) del apartado 2 de las observaciones de Safety en el asunto C-284/95.

36 — Sentencia de 11 de julio de 1990, Sermes (C-323/88, Rec. p. I-3027), apartado 33.

37 — Decisión 94/69/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1993, relativa a la celebración de la Convención marco sobre el cambio climático (DO 1994, L 33, p. 11). El 11 de diciembre de 1997, al término de la conferencia sobre cambios climáticos en la que participaron la Comunidad y los diferentes Estados miembros, se adoptó un protocolo a esta Convención que prevé la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (Agence Europe nº 7121, de 14 de diciembre de 1997).

62. Además, el Consejo —apoyado a este respecto por la Comisión— afirma que, en el marco de una política ambiental libremente definida, los artículos 130 S y 130 R del Tratado le confieren una amplia facultad de apreciación por lo que respecta a la elección de las medidas de ejecución de dicha política. Por consiguiente, sólo el carácter manifiestamente inadecuado de estas medidas con respecto al fin perseguido puede afectar a su legalidad.

63. El primer motivo de impugnación formulado por Safety equivale a determinar el margen de apreciación de que dispone el legislador comunitario en el marco de la facultad legislativa que le confieren los artículos 130 S y 130 R del Tratado.

64. Comparto la postura defendida por el Consejo y la Comisión fundamentalmente por cuatro razones.

65. *En primer lugar*, los objetivos definidos en el apartado 1 del artículo 130 R del Tratado están redactados del siguiente modo: «La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos:

— la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente;

— la protección de la salud de las personas;

— la utilización prudente y racional de los recursos naturales;

— el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.»

En consecuencia, no cabe deducir de este texto, a mi entender, que la política de la Comunidad en materia de protección del medio ambiente se inscriba dentro de unos límites precisos que deban observarse de manera estricta, ya que dicha política sólo tiene por misión «contribuir a alcanzar» los objetivos enunciados en términos generales.

66. No creo que el Tratado precisara el grado de su exigencia en la materia y que deba interpretarse en este sentido el apartado 2 del artículo 130 R del Tratado, que dispone que «la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado [...]».

67. En efecto, esta indicación figura en el apartado 2 del artículo 130 R del Tratado,

consagrado a los principios en que debe inspirarse el legislador comunitario a la hora de poner en práctica su política ambiental. En consecuencia, debe interpretarse como una recomendación dirigida al legislador comunitario en el sentido de que debe velar por mejorar constantemente la política ya aplicada. Por tanto, la política ambiental de la Comunidad se inscribe necesariamente en el largo plazo.

68. *En segundo lugar*, no creo que la sustitución efectuada por el artículo 130 R del Tratado CE de la expresión «acción de la Comunidad», que figuraba en el artículo 130 R del Tratado CEE, por la de «política de la Comunidad» sea neutra. [38]

69. La expresión «la política», a diferencia de «la acción», implica la consideración de un conjunto de hechos, prácticas o acciones. Por ello, si la elección de una acción concreta puede resultar en ocasiones delicada, la definición de una política implica *necesariamente* la evaluación de situaciones complejas y generalmente contradictorias, como confirma el análisis del propio contenido del artículo 130 R del Tratado.

70. Es así como el apartado 2 del artículo 130 R del Tratado establece el principio según el cual, en el marco de dicha política, la Comunidad debe respetar el principio de la acción preventiva. Así pues, el párrafo primero de dicho artículo obliga al legislador comunitario a apreciar los efectos futuros de la normativa que adopta.

71. Además, en el apartado 3 de esta misma disposición se dispone específicamente que, en la elaboración de su política en el área del medio ambiente, la Comunidad debe tener en cuenta una serie de parámetros, en particular, los datos científicos y técnicos disponibles y las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción.

72. Es evidente que el respeto de este principio y de estos criterios implica necesariamente que el legislador comunitario proceda a la evaluación de situaciones complejas, analizando las ventajas y los inconvenientes de una acción determinada.

73. Ahora bien, en situaciones como ésta, el Tribunal siempre se ha abstenido de sustituir por la suya la apreciación del legislador comunitario sobre el carácter más o menos adecuado de las medidas adoptadas, [39] a no ser que el demandante aporte la prueba de que este último, habida cuenta de los elementos disponibles en el momento de adoptarse

38 — En este sentido, véase Cloos, J., Reinesch, G., Vignes, D., y Weiland, J.: *Le Traité de Maastricht: Genèse, analyse, commentaires*, Bruylant, 1993, segundo párrafo del apartado 1, p. 320.

39 — Véase, en particular, la sentencia de 20 de octubre de 1977, Roquette Frères (29/77, Rec. p. 1835), considerandos decimonoveno y vigésimo.

la normativa, [40] incurrió en un error manifiesto de apreciación, en una desviación de poder [41] o se extralimitó claramente en su facultad de apreciación. [42]

74. *Por otra parte*, del artículo 130 T del Tratado se desprende lo siguiente: «Las medidas de protección adoptadas en virtud del artículo 130 S no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección. Dichas medidas deberán ser compatibles con el presente Tratado y se notificarán a la Comisión.»

75. De esta disposición se desprende, sin lugar a dudas, que la finalidad del artículo 130 R del Tratado no consiste en garantizar la protección absoluta, inmediata y global del medio ambiente.

76. *Por último*, en la sentencia Peralta, antes citada, este Tribunal ya declaró que: [43]

«el artículo 130 R se limita a definir los objetivos generales de la Comunidad en materia de medio ambiente. Con arreglo al artículo 130 S corresponde al Consejo decidir qué acción debe emprenderse. *El artículo 130 T precisa*, además, que las medidas de protección adoptadas conjuntamente en virtud *del artículo 130 S no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección* compatibles con el Tratado».

77. De lo anterior se desprende que el Tratado no exige al legislador comunitario la realización *inmediata*, en el ámbito del medio ambiente, de una política cuyo nivel de *protección sea el más elevado posible*, y que un Reglamento que tenga por objeto mejorar considerablemente la protección del medio ambiente dentro de la Comunidad es perfectamente compatible con los objetivos del artículo 130 R del Tratado. [44]

78. Ahora bien, como hemos visto, el Reglamento pretende, [45] habida cuenta de los conocimientos técnicos y científicos disponibles y de la existencia de sustancias de sustitución —*sustancias menos nocivas y que puedan emplearse con los mismos fines*—, eliminar progresivamente las sustancias que agotan la capa de ozono y establecer medidas de control más estrictas que las contenidas en la segunda enmienda del Protocolo, de

40 — Véanse, en particular, las sentencias de 21 de febrero de 1990, Wuidart y otros (asuntos acumulados C-267/88 a C-285/88, Rec. p. I-435) apartado 14, y de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo (C-280/93, Rec. p. I-4973), apartado 90.

41 — Véase, en particular, la sentencia Sermes, citada en la nota 36 *supra*.

42 — Véanse, por ejemplo, en materia de política sanitaria, la sentencia de 12 de noviembre de 1996, Reino Unido/Consejo (C-84/94, Rec. p. I-5755), apartado 58; en materia de política económica, la sentencia de 13 de mayo de 1997, Alemania/Parlamento y Consejo (C-233/94, Rec. p. I-2405), apartados 55 y 56, y, por último, en materia de Política Agrícola Común, la sentencia de 30 de octubre de 1975, Rey Soda (23/75, Rec. p. 1279), apartado 11.

43 — Citada en la nota 15 *supra*, apartado 57.

44 — Véase, por analogía, la sentencia Alemania/Parlamento y Consejo, citada en la nota 42 *supra*, apartado 48, en la que el Tribunal admitió que la letra s) del artículo 3 del Tratado, que dispone que «la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado [...] una contribución al fortalecimiento de la protección de los consumidores», no puede interpretarse en el sentido de que obliga al legislador comunitario «a adoptar el nivel de protección más alto que pueda existir en un Estado miembro determinado».

45 — Véase el punto 3 *supra*.

conformidad con el Convenio de Viena. En consecuencia, este Reglamento mejora considerablemente la protección de la capa de ozono dentro de la Comunidad.

79. Por consiguiente, la finalidad del Reglamento es perfectamente compatible con los objetivos que persigue el artículo 130 R del Tratado.

Sobre la compatibilidad del artículo 5 del Reglamento con el principio de proporcionalidad

80. Aun admitiendo que el artículo 130 R del Tratado no impone al legislador comunitario la obligación de adoptar solamente normas que permitan garantizar el nivel de protección del medio ambiente más elevado posible y que está facultado para definir libremente la política de protección del medio ambiente que se propone aplicar (en el presente caso, la protección de la capa de ozono), Safety sostiene que el artículo 5 del Reglamento no permite alcanzar el objetivo así entendido.

81. Safety ilustra su afirmación señalando que esta disposición prohíbe la utilización de los HCFC en el sector de la lucha contra incendios, mientras que se autorizan otras sustancias que presentan un índice ODP mucho más elevado. Tal es el caso de los halones, igualmente utilizados en el sector de la lucha contra incendios, o incluso de un producto a base de HCFC, como es el 141b, utilizado como disolvente.

82. El Consejo y la Comisión alegan que la aplicación de una política de protección de la capa de ozono se traduce necesariamente en una regulación limitada a las sustancias que la agotan. Esta es la razón por la cual las sustancias cuyo índice ODP es nulo, como por ejemplo los «HCF» y los «PCF», no se contemplan en el Reglamento.

83. Por otra parte, aseguran que el principio de la existencia o inexistencia desde el punto de vista científico, cuando se adoptó el Reglamento, de sustancias de sustitución adecuadas que supusieran, para el mismo uso, un menor agotamiento de la capa de ozono, justifica las medidas adoptadas mediante el Reglamento.

84. Afirman que se respetó estrictamente este principio. De este modo, la prohibición absoluta de utilizar HCFC en el sector de la lucha contra incendios estaría justificada por el hecho de que ya existían, en el momento de adoptarse el Reglamento, para el mismo

uso, sustancias de sustitución con un índice ODP cercano a cero, como el agua, el polvo y los gases inertes. [46]

85. Por el contrario, por lo que respecta a los halones, señalan que, cuando se adoptó el Reglamento, no existía ninguna sustancia de sustitución apropiada —es decir, una sustancia que tuviera la misma capacidad de extinción de incendios y cuyos efectos tóxicos para el hombre fueran igualmente mitigados— para los usos denominados «esenciales» [47] —es decir, la extinción de incendios en espacios reducidos, como los vehículos, las salas de intervención quirúrgica, los aviones, los submarinos— y, por este hecho, ni siquiera existían los HCFC. [48] El Consejo y la Comisión precisan, por otra parte, que la situación no ha cambiado desde entonces. [49]

86. Por consiguiente, afirman que las medidas adoptadas por el Reglamento respetan plenamente el principio de proporcionalidad.

87. En el marco de su política en el ámbito del medio ambiente, fundada en los artículos 130 R y 130 S del Tratado, la Comunidad, conforme al principio de proporcionalidad enunciado en el párrafo tercero del artículo 3 B del Tratado, tiene la obligación expresa de no excederse en sus acciones de lo necesario y apropiado para alcanzar los objetivos que tiene asignado.

88. Recordemos que este principio general del Derecho comunitario exige que los actos de las Instituciones comunitarias no sobrepasen los límites de lo que es apropiado y necesario para alcanzar los objetivos legítimamente perseguidos por la normativa de que se trate, bien entendido que, cuando exista la posibilidad de optar entre varias medidas adecuadas, se ha de recurrir a la menos restrictiva, de forma que los inconvenientes causados no sean desmesurados en relación con el objetivo propuesto. [50]

89. La respuesta al motivo de impugnación formulado por Safety equivale a comprobar si, habida cuenta de los datos científicos y técnicos de que el Consejo disponía cuando adoptó el Reglamento, la medida controvertida —consistente en excluir del mercado interior los aparatos destinados a la lucha contra incendios que contengan HCFC, debido a la existencia de productos de sustitución menos nocivos para la capa de ozono, igualmente eficaces y con un índice ODP cercano a cero— es *manifiestamente inapropiada* en relación con el objetivo perseguido por el legislador comunitario, si es *necesaria*

46 — Los Gobiernos danés, alemán, español, austriaco, portugués, finlandés y sueco sostienen asimismo que la utilización de los HCFC en el sector de la lucha contra incendios no está justificada desde un punto de vista científico.

47 — Con arreglo a la Decisión 98/67/CE de la Comisión, de 16 de diciembre de 1997, sobre la distribución de las cantidades de las sustancias reguladas que se autorizan para usos esenciales en la Comunidad en 1998, de conformidad con el Reglamento nº 3093/94 (DO 1998, L 10, p. 31), el uso de una sustancia regulada sólo debe considerarse esencial si es necesario para la salud o la seguridad o si es imprescindible para el funcionamiento de la sociedad y si no hay sustitutos o alternativas técnica y económicamente viables y aceptables desde el punto de vista del medio ambiente y la salud.

48 — En este sentido, véanse las observaciones de los Gobiernos danés, alemán, español, austriaco, portugués, finlandés y sueco.

49 — *Ibidem.*

50 — Véase, por ejemplo, la sentencia Alemania/Parlamento y Consejo, citada en la nota 42 *supra*, apartado 54.

para alcanzar dicho objetivo y si era posible recurrir a *otros medios menos restrictivos*.

90. A mi entender, este examen no consiste en resolver un problema científico o técnico. No solamente no dispongo del resultado de los peritajes que se efectuaron antes de adoptar la disposición controvertida y que fueron sometidos al Consejo, [51] sino que, aun en el caso de que tuviera conocimiento de dichos datos, dudo de mi competencia para afrontar semejante problemática sin la asistencia especializada de peritos. Mi misión consiste en comprobar, *teniendo en cuenta los elementos aportados a los autos*, que el legislador no cometió un error desmedido y evidente.

91. Del examen de estos elementos se desprende que, para garantizar la protección de la capa de ozono, habida cuenta de los datos científicos disponibles cuando se adoptó el Reglamento, es cierto —al menos, no lo ha discutido ninguno de los Gobiernos que presentaron observaciones, ni siquiera Safety y el Gobierno italiano— que:

— la regulación limitada a las sustancias que pueden agotar la capa de ozono era el medio adecuado para garantizar la protección de ésta;

— con este fin, parecía adecuado tener en cuenta únicamente el índice ODP de estas sustancias;

— se consideraba, con razón, que los HCFC eran sustancias nocivas para la capa de ozono;

— en el sector de la lucha contra incendios, los HCFC podían sustituirse por sustancias mucho menos nocivas.

92. Por otra parte, según opinión casi unánime, con la excepción de Safety, el empleo de HCFC para los usos esenciales no es más adecuado que el empleo de halones.

93. De lo anterior se desprende que no se ha puesto de manifiesto que la medida controvertida fuera adoptada «de manera inapropiada e irrazonable» y que, en conclusión, el artículo 5 del Reglamento se atiene al artículo 130 R del Tratado.

51 — A este respecto, observo que las tablas de valores ODP de las sustancias reguladas, como los halones y el NAF S III, aportadas al Tribunal de Justicia no precisan en qué fecha se obtuvieron dichos resultados. Por tanto, no tienen ninguna utilidad.

Sobre la cuarta cuestión

94. Mediante esta cuestión, el Giudice di Pace di Genova solicita al Tribunal de Justicia que declare si un Reglamento basado en el artículo 130 R del Tratado, como el Reglamento controvertido, puede justificar excepciones a los artículos 86 y 92 del Tratado y, en caso afirmativo, con qué requisitos.

95. En la medida en que considero que no estoy en condiciones de responder a la cuestión relativa a la compatibilidad del artículo 5 del Reglamento con los artículos 86 y 92 del Tratado (tercera cuestión), [52] por no disponer de suficientes datos de hecho y debido a que, como he recordado, [53] en el marco del artículo 177 del Tratado la misión del Tribunal de Justicia se limita a dar respuestas útiles para la resolución del litigio principal, y no a formular opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas, opino que el Tribunal debe declarar la inadmisibilidad de esta cuestión.

52 — Véanse los puntos 48 a 50 *supra*.

53 — *Ibidem*, punto 17.

Sobre la segunda cuestión (compatibilidad del artículo 5 del Reglamento con el artículo 30 del Tratado)

96. No creo que la respuesta a esta cuestión merezca demasiados razonamientos.

97. Baste recordar que, con arreglo a reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ha declarado:

«La protección del medio ambiente fue considerada por este Tribunal, en su sentencia de 7 de febrero de 1985 (Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, 240/83, Rec. 1985, p. 531), como "uno de los objetivos esenciales de la Comunidad" que, como tal, puede justificar ciertas limitaciones al principio de la libre circulación de las mercancías. El Acta Unica Europea confirma además esta apreciación.

A la luz de lo expuesto, hay que hacer constar que la protección del medio ambiente constituye *una exigencia imperativa* que

puede limitar la aplicación del artículo 30 del Tratado.» [54]

98. El Tribunal precisó que las limitaciones a la libre circulación de mercancías fundadas en la exigencia imperativa que constituye la protección del medio ambiente deben ser necesarias para alcanzar los objetivos de dicha normativa. [55] En otros términos, debe respetarse el principio de proporcionalidad.

99. De este modo, antes incluso de la incorporación del artículo 130 R al Tratado CEE, aunque inicialmente el Tratado CEE no mencionaba de forma expresa, en sus artículos 2 y 3, la protección del medio ambiente como uno de los objetivos explícitos de la Comunidad, este Tribunal lo admitió implícitamente en la sentencia Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, antes citada. [56]

100. Además, tras la entrada en vigor, el 1 de julio de 1987, del Acta Unica, el Tribunal declaró, en el apartado 21 de su sentencia de 17 de marzo de 1993, Comisión/Consejo, antes citada, que el artículo 130 S del Tratado CEE constituía la base jurídica correcta de una Directiva que tenía por objeto fundamentalmente la protección del medio ambiente, confirmando necesariamente, en el apartado 13 de la misma sentencia, que «[...] exigencias imperativas relacionadas con la protección del medio ambiente justifican *excepciones* a la libre circulación de residuos». [57]

101. Con mayor razón aún debe mantener su respuesta el Tribunal tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, que otorga más importancia aún al objetivo de protección del medio ambiente. Este Reglamento, basado en el artículo 130 R del Tratado CE, autoriza al legislador comunitario a establecer excepciones al principio de la libre circulación de mercancías en razón de la exigencia imperativa de la protección del medio ambiente, siempre que sean proporcionadas al objetivo que persiguen.

102. Precisamente, el artículo 3 B del Tratado obliga a la Comunidad a no excederse «de lo necesario para alcanzar los objetivos» de la Comunidad, es decir, a respetar el principio de proporcionalidad.

103. Es evidente, en el presente caso, que los extintores destinados a la lucha contra incendios son mercancías y que, si se les excluye totalmente del mercado interior, el artículo 5 del Reglamento tiene por efecto inevitable

54 — Sentencia de 20 de septiembre de 1988, Comisión/Dinamarca (302/86, Rec. p. 4607), apartados 8 y 9; el subrayado es mío. Véase igualmente el artículo de 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, p. 597.

55 — *Ibidem*, apartado 12.

56 — Véase, en particular, el apartado 13.

57 — El subrayado es mío.

impedir su libre circulación en la Comunidad.

Sobre la quinta cuestión (compatibilidad del artículo 5 del Reglamento con los artículos 3 y 5 del Tratado)

104. Sin embargo, está fuera de discusión que la protección de la capa de ozono constituye una «exigencia imperativa» en el sentido de la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de marzo de 1993, Comisión/Consejo, antes citada, referida a la protección del medio ambiente. Además, ha quedado demostrado que el artículo 5 del Reglamento respeta el principio de proporcionalidad.

105. En conclusión, procede responder a los órganos jurisdiccionales remitentes que el artículo 5 del Reglamento no es contrario al artículo 30 del Tratado.

106. Desde el momento en que la normativa controvertida está justificada por «una exigencia imperativa», carece de sentido examinar si puede estarlo también con arreglo al artículo 36 del Tratado, como pregunta expresamente el Giudice di Pace di Genova.

107. El artículo 3 del Tratado enuncia los objetivos de la Comunidad. Al examinar la primera cuestión, ya quedó demostrado que el Reglamento se adoptó con el fin de alcanzar uno de esos objetivos.

108. El artículo 5 del Tratado «[...] establece un principio de cooperación legal en las relaciones entre los Estados miembros y las Instituciones comunitarias. Dicho principio, por una parte, obliga no sólo a los Estados miembros a adoptar todas las medidas adecuadas para garantizar el alcance y la eficacia del Derecho comunitario, sino que impone también a las Instituciones comunitarias deberes recíprocos de cooperación legal con los Estados miembros [...]» [58]

109. Basta recordar que el Tribunal declaró que «[...] la adopción de una disposición legal por parte del Consejo no puede constituir [...] una infracción de la obligación de lealtad que incumbe al Consejo como Institución». [59]

58 — Véase, en particular, la sentencia de 13 de octubre de 1992, Portugal y España/Consejo (asuntos acumulados C-63/90 y C-67/90, Rec. p. I-5073), apartado 52.

59 — *Ibidem*, apartado 53.

110. En conclusión, procede responder a los Jueces remitentes que el artículo 5 del Reglamento no es contrario a los artículos 3 y 5 del Tratado.

111. Del conjunto de las consideraciones anteriores se desprende que procede responder a los órganos jurisdiccionales remitentes que del examen de la cuestión planteada no se deduce ningún elemento que pueda afectar a la validez del artículo 5 del Reglamento.

Conclusiones

112. Por todas las razones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones planteadas por el Giudice di Pace di Genova y por la Pretura circondariale di Avezzano:

1) En el asunto C-284/95

«El artículo 5 del Reglamento (CE) nº 3093/94 del Consejo, de 15 de diciembre de 1994, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, debe interpretarse en el sentido de que, a partir del 1 de junio de 1995, están prohibidas la utilización, comercialización, fabricación e importación de hidroclorofluorocarburos en el sector de la lucha contra incendios.

Del examen de dicha disposición no se deduce ningún elemento que pueda afectar a su validez.»

2) En el asunto C-341/95

«El artículo 5 del Reglamento (CE) nº 3093/94 del Consejo, de 15 de diciembre de 1994, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, no ha puesto de manifiesto la existencia de elementos que puedan afectar a su validez.»