FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 3 februari 1998 *

1. De förevarande målen om förhandsavgörande, som härrör från Guidice di Pace di Genova och från Pretura circondariale di Avezzano, gäller både tolkningen av artikel 5 i rådets förordning (EG) nr 3093/94 av den 15 december 1994 om ämnen som bryter ned ozonskiktet [1] (nedan kallad förordningen) och dess giltighet i förhållande till, i synnerhet, artiklarna 30 och 130r i EG-fördraget.

Domstolen ombeds huvudsakligen uttala sig om huruvida denna bestämmelse helt förbjuder användning, import, övergång till fri omsättning eller saluföring av klorfluorkolväten (nedan kallade HCFC), som är ämnen vars effekter är skadliga för ozonskiktet, och, om så är fallet, huruvida dessa förbud inte strider mot fördraget.

Dessa frågor har ställts inom ramen för tvister mellan företaget Safety Hi-Tech Srl (nedan kallat Safety), som är tillverkare av brandsläckningsutrustning och vars basprodukt NAF S III är kemiskt sammansatt av HCFC Blend A (en viss typ av HCFC), och två av dess kunder, företaget S. & T. Srl (nedan kallat S. & T.) och Gianni Bettati, i hans egenskap av ägare till företaget Bettati Antincendio di Reggio Emilia (nedan kallad Bettati).

Den rättsliga bakgrunden

2. Genom denna förordning, som har antagits med stöd av artikel 130s i EG-fördraget, upphävs och ersätts rådets förordningar (EEG) nr 594/91 [2] och nr 3952/92. [3] Förordningen genomför den rättsakt som innehåller de förpliktelser som följer av Wienkonventionen av den 22 mars 1985 för skydd av ozonlagret (nedan kallad Wienkonventionen) och Montrealprotokollet av den 16 september 1987 om ämnen som bryter ned ozonskiktet [4] (nedan kallat Montrealprotokollet), såsom det har anpassats genom den andra ändringen som antogs vid den fjärde konferensen som hölls i Köpenhamn i november 1992 [5] (nedan kallat andra ändringen), på gemenskapsnivå. Medlemsstaterna och

* Originalspråk: franska.

1 — EGT L 333, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 14, s. 137.

2 — Av den 4 mars 1991 om ämnen som bryter ned ozonskiktet (EGT L 67, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 49).

3 — Av den 30 december 1992 om ändring av förordning (EEG) nr 594/91 om ämnen som bryter ned ozonskiktet (EGT L 405, s. 41; svensk specialutgåva, område 15, voylm 12, s. 29).

4 — Rådets beslut 88/540/EEG av den 14 oktober 1988 om ingående av Wienkonventionen för skydd av ozonskiktet och Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet (EGT L 297, s. 8; svensk specialutgåva, område 11, volym 14, s. 146).

5 — Rådets beslut 94/68/EG av den 2 december 1993 om fastställande av ändring av Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet (EGT L 33, 1994, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 29, s. 17).

gemenskapen är parter i Wienkonventionen och i Montrealprotokollet.

3. Målsättningen med förordningen är att, mot bakgrund av tillgängliga tekniska kunskaper och forskningsrön samt förekomsten av mindre skadliga ersättningsämnen som kan användas för samma ändamål [6], successivt eliminera de ozonnedbrytande ämnena [7] och att i enlighet med Wienkonventionen och fördraget vidta strängare kontrollåtgärder än de som föreskrivits i andra ändringen. [8]

4. Enligt artiklarna 1 och 2 är förordningen tillämplig på produktion, import, export, utbud, användning och återvinning av ett antal ämnen som kallas "kontrollerade ämnen", bland vilka HCFC finns med.

5. Artikel 2 tolfte strecksatsen i förordningen definierar HCFC som de kontrollerade ämnena i grupp 8 i bilaga 1, inklusive deras isomerer. [9]

6. Artikel 5 i förordningen anger i huvudsak att användning, import, övergång till fri omsättning och saluföring av HCFC successivt förbjuds för vissa användningsområden. Den lyder som följer:

"1. Från och med den första dagen i den sjätte månaden efter ikraftträdandet av denna förordning [10] får [HCFC] inte användas, annat än

— som lösningsmedel,

— som köldmedium,

...

2. Från och med den 1 januari 1996 får [HCFC] inte användas

— som lösningsmedel i icke-slutna system, inbegripet ... om dessa inte används i ... om [HCFC] inte återvinns samt i aerosoler, med undantag av...

6 — Fjärde till och med åttonde övervägandet i ingressen till förordningen.

7 — Ibidem, tredje och fjärde övervägandena.

8 — Ibidem, sjätte övervägandet.

9 — Detta begrepp används beträffande två kemiska föreningar som består av samma beståndsdelar i samma proportioner men som uppvisar olika egenskaper.

10 — Enligt artikel 21 trädde förordningen i kraft den 23 december 1994. Artikel 5 är således tillämplig sedan den 1 juni 1995.

— i utrustning som tillverkats efter den 31 december 1995 för följande ändamål:

...

c) I luftkonditioneringsanläggningar för bilar.

d) I luftkonditioneringsanläggningar för kollektivtrafik på väg.

3. Från och med den 1 januari 1998 får [HCFC] inte användas i utrustning tillverkad efter den 31 december 1997 inom följande användningsområden:

— I luftkonditioneringsanläggningar för kollektivtrafik på järnväg.

...

4. Från och med den 1 januari 2000 får [HCFC] inte användas i utrustning tillverkad efter den 31 december 1999 inom följande användningsområden, om det inte finns regler, säkerhetsbestämmelser eller liknande begränsningar som hindrar användning av ammoniak:

— Som kylmedium i kylhus och lager för offentligt bruk och för varudistribution.

...

5. Import, övergång till fri omsättning eller saluföring av utrustning vars användning är begränsad enligt denna artikel är förbjuden från och med den dag då den begränsning som gäller användningen träder i kraft. Utrustning som bevisligen är tillverkad före dagen för användningsbegränsningen skall inte omfattas av detta förbud.

6. Kommissionen får enligt förfarandet i artikel 16 [11] med hänsyn till den tekniska utvecklingen utvidga, begränsa eller ändra förteckningen i punkt 1—4."

7. Artikel 4 i förordningen fastställer dessutom bland annat den mängd av HCFC som producenter och importörer får saluföra eller använda för eget bruk under en period som sträcker sig mellan den 1 januari 1995 och den 31 december 2014. Artikel 4.8 sista strecksatsen i förordningen preciserar att denna saluföring eller användning inte längre är möjlig efter år 2014.

De faktiska omständigheterna i mål C-284/95

8. Safety sålde utrustning för brandbekämpningsändamål som innehåller en egentillverkad produkt, NAF S III, kemiskt sammansatt av HCFC, till S. & T. En beställningsorder från S. & T. av den 20 juli 1995, orderbekräftelsen av den 24 juli 1995 liksom den tillhörande fakturan av den 4 augusti 1995 finns i akten.

9. S. & T. har bestritt giltigheten av detta avtal och anfört att saluföringen av produkten som var sammansatt av HCFC var förbjuden sedan den 1 juni 1995 enligt artikel 5.1 i förordningen.

10. Den 8 augusti 1995 ansökte Safety om betalningsföreläggande mot S. & T. vid Guidice di Pace. Företaget yrkade att S. & T. skulle förpliktas erlägga det avtalade priset och utge ersättning för tilläggskostnader och arvoden samt, subsidiärt, att frågan om tolkning och bedömning av förordningens giltighet i förhållande till fördraget skulle hänskjutas till domstolen.

11. Den nationella domstolen anser att lösningen av tvisten är beroende av bedömningen av giltigheten och tolkningen av artikel 5 i förordningen och har ställt följande frågor till domstolen:

"1) Skall rådets förordning nr 3093/94 (mot bakgrund av artikel 130r i fördraget) tolkas på så sätt att halon (det vill säga produkter med stor inverkan på miljön) fritt får användas, med begränsningar som enbart gäller tillverkning eller användning i producentledet, och att halon alltså fritt får importeras, medan all användning (således även produktion och import) av HCFC (det vill säga produkter med mindre inverkan på

11 — Det så kallade "förvaltningskommittéförfarandet".

miljön), för andra syften än de som anges i artikel 5, är förbjuden?

2) Utgör regeln i förordning nr 3093/94 inte en åtgärd med en verkan motsvarande kvantitativa importrestriktioner, med hänsyn till att den begränsar en varas fria rörlighet inom gemenskapen utan att sådana hänsyn föreligger som anges i artikel 36 i fördraget?

3) Utgör antagandet av förordning nr 3093/94 och särskilt de åtgärder gemenskapen och dess institutioner vidtagit under därpå följande skeden, ett offentligrättsligt ingrepp ägnat att förstärka vissa aktörers dominerande ställning, vilket ingrepp i sig utgör ett relevant missbruk enligt artikel 86 i fördraget?

4) Kan regler som tillkommit för att skydda miljön — och särskilt förordning nr 3093/94 — tolkas på så sätt att de tillåter undantag från gemenskapens konkurrensregler (vilket skulle innebära att uppkomsten av konkurrensbegränsande samverkan eller missbruk av en dominerande ställning tilläts eller underlättades), eller är de förbud som anges i ovannämnda reglering ovillkorliga och utan undantagsmöjligheter så att varken gemenskapen eller enskilda medlemsstater kan förordna om undantag från eller begränsningar av dessa?"

De faktiska omständigheterna i mål C-341/95

12. Pretore di Avezzano beslutade den 31 juli 1995 om ett föreläggande för Bettati att till Safety erlägga återstoden av det avtalade priset, med tillägg för ränta och kostnader, för den utrustning för brandbekämpningsändamål, också innehållande NAF S III, som det senare företaget levererat.

13. Bettati gav den 26 september 1995 in en ansökan om återvinning av detta beslut och gjorde gällande att den köpta produkten efter det att avtalet ingåtts, det vill säga den 12 maj 1995, hade visat sig olämplig och oanvändbar i en omfattning som motiverade att avtalet hävdes med stöd av artikel 1497 i den italienska civillagen, eftersom artikel 5 i förordningen förbjöd all saluföring av produkten från och med den 1 juni 1995.

14. Safety svarade genom att hävda att förordningen var ogiltig i den mån den förbjuder användningen av HCFC för brandbekämpning, på grund av att förbudet strider mot artiklarna 3, 5, 30, 86, 92 och 130r i fördraget.

15. Pretore di Avezzano, som ifrågasatte giltigheten av artikel 5 i förordningen, ställde följande tolkningsfråga till domstolen:

"Är artikel 5 i rådets förordning (EEG) nr 3093/94 av den 15 december 1994 med hänsyn till artiklarna 3, 5, 30, 86, 92 och 130r i EG-fördraget giltig i den del den från och med den 1 juni 1995 ovillkorligen förbjuder all användning av HCFC för brandbekämpningsändamål, mot bakgrund av de aspekter och överväganden som anförts ovan?"

Inledande synpunkter

16. Kommissionen och rådet har i första hand hävdat att frågan om giltigheten av förbuden mot HCFC som föreskrivs i artikel 5 i förordningen — alltså den i de nationella målen omtvistade förordningen — inte är beroende av giltigheten av begränsningarna av andra "kontrollerade ämnen" såsom haloner. De yrkar således att domstolen skall förklara att de tolkningsfrågor som avser det system som är tillämpligt avseende dessa andra ämnen inte kan tas upp till sakprövning.

17. Det stämmer att domstolen i fast rättspraxis [12] har uttalat att dess uppgift inom ramen för artikel 177 i fördraget är att "bidra till rättsskipningen i medlemsstaterna och inte att avfatta rådgivande yttranden över allmänna eller hypotetiska frågor" [13] och att "Det är med hänsyn till denna uppgift som domstolen har bedömt att den inte kan träffa ett avgörande över en begäran om förhandsavgörande som uppkommit vid en nationell domstol, när tolkningen av gemenskapsrätten inte har något samband med de faktiska omständigheterna eller saken i målet vid den nationella domstolen". [14] Med andra ord är det domstolens uppgift att inom ramen för artikel 177 i fördraget *ge svar som är användbara för lösningen av den nationella tvisten.* Vid tillämpning av denna praxis har domstolen förklarat att vissa tolkningsfrågor [15] inte har kunnat tas upp till prövning.

18. Likväl har domstolen lika konsekvent [16] erinrat om, å ena sidan, att "artikel 177 i fördraget, som bygger på en tydlig åtskillnad mellan de nationella domstolarnas och EG-domstolens funktioner, [tillåter inte] att domstolen bedömer skälen till beslutet om hänskjutande. Det är därför endast möjligt att avvisa en begäran från en nationell domstol om det är *uppenbart* att det inte förelig-

12 — Se särskilt dom av den 1 december 1965 i mål 16/65, Schwarze (REG 1965, s. 1081; svensk specialutgåva, häfte 1), i vilken domstolen fastställde att "[Det rättsliga samarbete som införts genom artikel 177] kännetecknas av att en nationell domstol och EG-domstolen, båda inom gränserna för sin egen behörighet, *direkt och ömsesidigt skall bidra till utarbetandet av ett avgörande* med syfte att säkerställa en enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten i de olika medlemsstaterna" (sjunde punkten i domskälen, min kursivering).

13 — Se till exempel dom av den 9 februari 1995 i mål C-412/93, Leclerc-Siplec (REG 1995, s. I-179), punkt 12.

14 — Ibidem, punkt 13.

15 — För ett liknande fall, se till exempel dom av den 14 juli 1994 i mål C-379/92, Peralta (REG 1994, s. I-3453; svensk specialutgåva, häfte 16), punkt 8.

16 — Alltsedan dom av den 19 december 1968 i mål 13/68, Salgoil (REG 1968, s. 661; svensk specialutgåva, häfte 1).

ger något samband mellan denna domstols begäran om tolkning av gemenskapsrätten eller prövning av giltigheten av en gemenskapsrättslig regel och de faktiska omständigheterna i eller föremålet för tvisten vid den nationella domstolen" [17] och, å andra sidan, att "vid förekomsten av frågor som är felaktigt formulerade eller som går utöver ramen för domstolens behörighet enligt artikel 177, ankommer det på domstolen att — *med beaktande av föremålet för tvisten* — av samtliga de omständigheter som den nationella domstolen angivit, och särskilt av skälen i beslutet om hänskjutande, utläsa vilka delar av gemenskapsrätten som kräver tolkning eller, i förekommande fall, en bedömning av giltighet". [18]

19. Vid tillämpningen av denna rättspraxis har domstolen således kunnat omformulera vissa tolkningsfrågor. [19]

20. Det står klart att det enbart är uteslutandet från den inre marknaden av utrustning för brandbekämpningsändamål som innehåller HCFC som har ifrågasatts i tvisterna vid de nationella domstolarna. Av den anledningen skulle domstolen, om de nationella domstolarnas frågor avsåg giltigheten av begränsningar som avser andra "kontrollerade ämnen" än HCFC, inte kunna besvara dessa. Jag anser emellertid att hänvisningen till dessa andra ämnen enbart sker för att illustrera dessas yttre egenskaper och att *frågorna således enbart avser de bestämmelser som gäller HCFC.*

21. Vid bedömningen av skälen i besluten om hänskjutande och av själva ordalydelsen i de italienska domstolarnas respektive begäran om förhandsavgörande är det faktiskt möjligt att urskilja sex tolkningsfrågor.

22. *Genom den första frågan*, som ställts på ett likalydande sätt i målen C-284/95 och C-341/95, har de nationella domstolarna ifrågasatt giltigheten av *det totala uteslutandet av HCFC från den inre marknaden inom brandbekämpningsområdet*, som föreskrivs i artikel 5 i förordningen, i förhållande till artikel 130r i fördraget. [20]

23. Enligt dem förutsätter målsättningen att skydda miljön, såsom den följer av artikel 130r, ett globalt förhållningssätt till skydd för ekosystemet som för varje skadligt ämne självklart innebär beaktande av dess *ozonnedbrytande potential* (Ozone Depletion Potential, nedan kallad ODP) men också dess *genomsnittliga livslängd i atmosfären* (Atmospheric Lifelimit, nedan kallad ALT) och slutligen dess *globala uppvärmningspo-*

17 — Dom av den 16 juni 1981, i mål 126/80, Salonia (REG 1981, s. 1563; svensk specialutgåva, häfte 1), punkt 6, min kursivering.

18 — Dom av den 20 mars 1986 i mål 35/85, Tissier (REG 1986, s. 1207), punkt 9, min kursivering. Fast rättspraxis alltsedan dom av den 6 april 1962 i mål 13/61, De Geus (REG 1962, s. 89; svensk specialutgåva, häfte 1).

19 — Se särskilt domen i det ovannämnda målet Tissier, punkt 10.

20 — Se uttrycket "det förefaller som om det brister med avseende på miljöskyddet ..." i mål C-284/95, tredje övervägandesatsen i skälen i beslutet om hänskjutande, liksom hänvisningen till artikel 130r i fördraget i den första tolkningsfrågan. Se på samma sätt avsnitt 2.1, sjätte stycket, i beslutet om hänskjutande i mål C-341/95.

tential (Global Warming Potential, nedan kallad GWP). [21] Dessa tre faktorer, uttryckta i värden av ODP, ALT och GWP, är regelbundet föremål för vetenskapliga bedömningar. Genom att för övrigt i stor utsträckning upprepa de argument som Safety anfört [22], anser de nationella domstolarna att, genom att enbart beakta ODP-värdet och således enbart åsyfta skyddet av ozonlagret, *förordningen strider mot ändamålet med artikel 130r i fördraget* och att lagstiftaren har gjort sig skyldig till *maktmissbruk*. På samma sätt [23] har de gjort gällande att detta uteslutande är oproportionerligt eftersom lagstiftaren i synnerhet inte har antagit någon motsvarande sanktion mot liknande ämnen som innehåller gas som är ännu mer skadlig för miljön (till exempel haloner). [24]

24. *I andra hand* undrar de hänskjutande domstolarna huruvida, för det fall att det skulle visa sig att artikel 5 i förordningen varken kan rättfärdigas av miljöskyddsskäl eller med stöd av artikel 36 i fördraget — en fråga som närmare har ställts av Guidice di Pace di Genova —, man inte därav kan dra slutsatsen att den är ogiltig i förhållande till artikel 30 i fördraget [25] (andra frågan).

25. *Dessutom* önskar de veta om gemenskapens lagstiftningsåtgärd, med beaktande av de faktiska omständigheter som Safety har anfört, utgör ett offentligrättsligt ingrepp som är ägnat att favorisera konkurrenssamverkan eller ett missbruk av en dominerande ställning bland producenter och försäljare av andra kontrollerade ämnen, till exempel haloner [26], vilket är förbjudet enligt fördraget (tredje frågan).

26. Genom att uteslutande återge Safetys argument har de gjort gällande att artikel 5 i förordningen kan stå i strid med artiklarna 86 och 92 i fördraget, eftersom dess faktiska effekt är att den dominerande ställning som de företag som använder halon innehar förstärks, i synnerhet den engelska gruppen William Holding, som innehar mer än 40 procent av den europeiska marknaden, liksom företaget Silvani, som representerar den nämnda gruppen i Italien och som kontrollerar mer än 80 procent av den italienska marknaden.

27. För det fall att den tredje frågan besvaras jakande frågar Giudice di Pace di Genova i mål C-284/95, *subsidiärt*, om ett sådant beteende kan rättfärdigas av miljöskyddsskäl (fjärde frågan).

21 — Tredje övervägandesatsen i beslutet om hänskjutande i mål C-284/95, och avsnitt 2.1, tredje, fjärde och femte styckena i beslutet om hänskjutande i mål C-341/95.

22 — Se punkt 59—61 i detta förslag till avgörande.

23 — Ibidem, punkterna 80 och 81.

24 — Se tredje övervägandesatsen i beslutet om hänskjutande i mål C-284/95 och punkt 2.1, tredje, fjärde och femte styckena i beslutet om hänskjutande i mål C-341/95.

25 — Fjärde övervägandesatsen i beslutet om hänskjutande i mål C-284/95: "... följaktligen ... kan det inte uteslutas att begränsningen ... [strider mot artikel 30 i fördraget]", och punkt 2.2 i beslutet om hänskjutande i mål C-341/95.

26 — Femte övervägandesatsen i beslutet om hänskjutande i mål C-284/95 och punkt 2.3 i beslutet om hänskjutande i mål C-341/95.

28. Dessutom förhör sig Pretura circondariale di Avezzano i mål C-341/95 om förenligheten av artikel 5 i förordningen med artiklarna 3 och 5 i fördraget (femte frågan).

Svaren på tolkningsfrågorna

Den sjätte frågan (tolkning av artikel 5 i förordningen)

29. *Slutligen* förutsätter svaret på frågorna från Giudice di Pace di Genova att domstolen bekräftar att artikel 5 i förordningen faktiskt skall tolkas så att den helt utesluter HCFC som används inom brandbekämpningssektorn från den inre marknaden, vilket den nationella domstolen tror (sjätte frågan).

31. Giudice di Pace di Genova anser att artikel 5 i förordningen skall tolkas så att den innebär ett totalförbud mot användning, produktion, import och saluföring av HCFC inom brandbekämpningsområdet.

32. Rådet och kommissionen har påpekat att förbuden som avser HCFC inträder successivt och inte är totala eftersom det i artikel 5.1—5.4 i förordningen föreskrivs ett antal undantag. Dessutom medges enligt kommissionen ytterligare undantag i artikel 4.8 i förordningen.

30. Eftersom bedömningen av de frågor som ställts av Giudice di Pace di Genova är beroende av svaret på den sjätte frågan skall denna undersökas först. Jag skall därefter förklara varför jag anser att den tredje frågan som ställts av de nationella domstolarna inte kan tas upp till sakprövning. Eftersom Giudice di Pace di Genovas subsidiära fråga — den fjärde frågan — är beroende av svaret på den första och den tredje frågan skall jag således besvara den första frågan innan jag besvarar den fjärde. Undersökningen avslutas med den andra och den femte frågan.

33. Det skall *inledningsvis* erinras om att i enlighet med domstolens fasta rättspraxis skall gemenskapens behörighet utövas med iakttagande av den internationella rätten. [27] Artikel 5 i förordningen skall följaktligen tolkas i ljuset av de relevanta reglerna i

27 — Dom av den 24 november 1992 i mål C-286/90, Poulsen och Diva Navigation (REG 1992, s. I-6019; svensk specialutgåva, häfte 13), punkt 9. Se likaledes dom av den 24 november 1993 i mål C-405/92, Mondiet (REG 1993, s. I-6133), punkt 12 och, e contario, domen i det ovannämnda målet Peralta, punkt 16.

Wienkonventionen, Montrealprotokollet och andra ändringen, i vilka gemenskapen är part.

34. Före antagandet av andra ändringen [28] var användningen av HCFC inte reglerad. [29] Dessa ämnen förekommer hädanefter i grupp I i bilaga C till Montrealprotokollet. Men enligt lydelsen av andra ändringen är användningen av HCFC inte förbjuden utan bara begränsad. [30] Likväl medger artikel 2.3 i Wienkonventionen "... parterna rätt att i enlighet med internationell rätt vidta interna åtgärder utöver de som avses i punkterna 1 och 2 ovan ... förutsatt att dessa åtgärder inte är oförenliga med deras förpliktelser enligt denna konvention".

35. De förpliktelser som åligger de kontraktsslutande parterna anges i artiklarna 2.1 och 3.1 i Wienkonventionen.

36. Artikel 2.1 i Wienkonventionen anger att parterna åtar sig att vidta "... lämpliga åtgärder ... för att skydda människors hälsa och miljön mot skadeeffekter till följd av eller som kan bli en följd av mänsklig verksamhet som förändrar eller kan tänkas förändra ozonskiktet".

37. I detta syfte preciseras i artikel 2.2 b) i denna konvention att parterna skall "vidta erforderliga lagstiftnings- eller administrativa åtgärder och medverka till en harmonisering av lämpliga program för att kontrollera, begränsa, minska eller förhindra mänsklig verksamhet under deras jurisdiktion eller kontroll, om det skulle visa sig att denna verksamhet medför eller kan tänkas medföra skadeeffekter till följd av en förändring eller trolig förändring av ozonskiktet".

38. Enligt lydelsen av artikel 3.1 i samma konvention åtar de sig "att på lämpligt sätt och antingen direkt eller genom behöriga internationella organ inleda samarbete beträffande forskning och vetenskaplig[a] bedömningar i fråga om

...

f) alternativa ämnen och alternativ teknik".

28 — Se särskilt artikel 1 och bilaga A till Montrealprotokollet.
29 — Se särskilt artikel 1 A och 1 EE i andra ändringen.
30 — Ibidem, artikel 1 G och 1 Q.

39. Enligt artikel 1.4 i Wienkonventionen avses med "alternativa ämnen" ämnen som minskar eller eliminerar skadliga effekter på ozonskiktet.

40. Följaktligen framgår av en jämförelse av artiklarna 1.4, 2.1, 2.2 b och 2.3 samt artikel 3.1 f i Wienkonventionen att parterna i denna konvention är tillåtna att anta strängare åtgärder än dem som förutses i konventionen, när sådana förslag är berättigade för att föreskriva användningen av ersättningsämnen vars effekter är mindre skadliga för ozonskiktet.

41. Det framgår av en noggrann läsning av artikel 5.1—5.4 första strecksatsen i förordningen att *användningen av HCFC inom brandbekämpningsområdet* är förbjuden sedan den 1 juni 1995.

42. Artikel 5.1 första meningen i förordningen uppställer principen om förbud mot användningen av HCFC, med undantag som särskilt räknas upp i strecksatserna i punkt 1—4 i denna bestämmelse. Användningen av HCFC inom brandbekämpningsområdet finns emellertid inte med bland dessa undantag.

43. Dessutom anges följande i artikel 5.5: "Import, övergång till fri omsättning eller saluföring av utrustning vars användning är begränsad enligt denna artikel är förbjuden från och med den dag då den begränsning som gäller användningen träder i kraft." Eftersom användningen av HCFC inom brandbekämpningsområdet är förbjuden sedan den 1 juni 1995 leder det till slutsatsen att de övriga förbud som avses i denna punkt 5 också träder i kraft vid samma datum.

44. Slutligen är produktionen av kontrollerade ämnen strikt begränsad, och artikel 3 anger hur en minskning av tillverkningen av dessa ämnen skall ske. Av själva ordalydelsen i artikel 3 i förordningen framgår emellertid att HCFC-producenterna på intet sätt har någon möjlighet att minska sin produktion. Således skall slutsatsen dras att produktion av all HCFC är förbjuden.

45. Såsom kommissionen har understrukit har principen om absolut förbud mot HCFC likväl jämkats, bland annat, inom det berörda området genom artikel 4.8 i förordningen. I denna bestämmelse uppställs principen enligt vilken utbudet av HCFC är begränsat till en viss — inte förbjuden — kvantitet när HCFC saluförs eller används av producenterna eller importörerna för eget bruk. Den preciserar dessutom såväl den metod som används för beräkningen av de tillåtna mängderna som förfarandet för fördelning av

denna mängd på berörda personer. [31] Samtidigt förefaller det inte, med beaktande av de faktiska omständigheter som den nationella domstolen redogjort för, som om denna bestämmelse vore relevant i det förevarande fallet. Låt oss komma ihåg att i tvisterna vid den nationella domstolen var de omtvistade produkterna faktiskt inte avsedda för Safety, som är producent av HCFC, utan hade sålts till tredje män och att dessa tredje män inte förefaller ha importerat varorna för eget bruk.

46. Av vad ovan anförts följer att artikel 5 i förordningen skall tolkas så att inom brandbekämpningsområdet är användning, saluföring, produktion och import av HCFC sedan den 1 juni 1995 förbjuden.

47. Jag skall nu undersöka förenligheten av dessa åtgärder med fördraget.

Den tredje frågan (förenligheten av artikel 5 i förordningen med artiklarna 86 och 92 i fördraget)

48. De nationella domstolarna söker, med beaktande av de faktiska omständigheter som angivits av Safety, svar på frågan huruvida artikel 5 i förordningen innebär att konkurrenssamverkan eller missbruk av en dominerande ställning bland producenter och försäljare av andra kontrollerade ämnen, såsom till exempel halon, främjas.

49. Det skall konstateras att de nationella domstolarna har begränsat sig till att på ett mycket allmänt sätt erinra om bestämmelserna i fördraget utan att ange de skäl enligt vilka förbudet som avses i artikel 5 i förordningen skulle kunna vara ogiltigt. Dessutom har de nationella domstolarna inte angett någon omständighet som skulle kunna medge ett användbart resonemang. Det brister särskilt när det gäller de nödvändiga anvisningarna för fastställande av den relevanta marknaden och även för bedömning av vilken betydelse det omtvistade förbudet har för denna marknad. [32]

50. Enligt fast rättspraxis krävs emellertid "att den nationella domstolen klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, eller att den åtminstone förklarar de faktiska omständigheter som ligger till grund för dessa frågor, eftersom det är nödvändigt att komma fram till en tolkning av gemenskapsrätten som är användbar för den nationella domstolen". [33]

31 — Införande av ett kvotsystem.

32 — Vilket Safety medgav vid den muntliga förhandlingen.

33 — Dom av den 26 januari 1993 i de förenade målen C-320/90, C-321/90 och C-322/90, Telemarsicabruzzo m. fl. (REG 1993, s. I-393; svensk specialutgåva, häfte 14), punkt 6. Såsom ett senare exempel, se även beslut av den 30 juni 1997 i mål C-66/97, Banco de Fomento e Exterior (REG 1997, s. I-3757), punkt 7.

51. Således kan jag inte göra annat än att föreslå domstolen att förklara att denna fråga inte kan prövas i sak.

Den första frågan (förenligheten av artikel 5 i förordningen med artikel 130r i fördraget)

52. Miljöskydd blev i och med Maastrichtfördraget en prioritet. Det är därför, särskilt av effektivitetshänsyn, som de texter som har sin grund i artikel 130r antas med kvalificerad majoritet och inte längre med enhällighet.

53. I artiklarna 130r och 3b i fördraget anges vilka uppgifter och mål som gemenskapen skall iaktta på området. De underordnar gemenskapens behörighet i förhållande till fyra ändamål, sex principer och fyra kriterier.

54. Målen anges i artikel 130r.1 i fördraget. Det handlar om att bevara, skydda och förbättra miljön, att skydda människors hälsa, att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt, att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem. Det skall noteras att hänvisningen till "globala miljöproblem" infördes genom Maastrichtfördraget. Skyddet av ozonlagret berörs just av detta nya mål som uppställts i artikel 130r i fördraget.

55. De principer som räknas upp i artikel 130r.2 och 130r.4, liksom i artikel 3b, andra och tredje stycket, i fördraget är principerna om försiktighet och förebyggande åtgärder, om att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan, om att förorenaren skall betala, om proportionalitet, subsidiaritet och slutligen om integration. Den senast uppräknade principen, enligt vilken miljökraven betraktas som en beståndsdel i gemenskapens andra politikområden, understryker den betydelse denna fortsättningsvis måste tillerkännas inom ramen för andra områden där en gemenskapspolitik bedrivs. Denna princip har faktiskt inte uppställts till förmån för någon annan gemenskapspolitik.

56. De kriterier som fastställts i artikel 130r.3 i fördraget är tillgängliga vetenskapliga och tekniska data, miljöförhållanden i gemenskapens olika regioner, de potentiella fördelar och kostnader som är förenade med att åtgärder vidtas eller inte vidtas, den ekonomiska och sociala utvecklingen i gemenskapen som helhet och den balanserade utvecklingen i dess regioner.

57. Safety har inte bestritt den rättsliga grund på vilken lagstiftaren har antagit denna förordning [34], men har vidhållit att förordningen inte iakttar syftet med artikel 130r i fördraget. Dessutom strider den mot proportionalitetsprincipen.

Ändamålet med artikel 130r i fördraget

58. Safety har gjort gällande att förordningen endast hade kunnat rättfärdigas om den tillät att *ge den högsta möjliga miljöskyddsnivån absolut prioritet* [35], vilket artikel 130r i fördraget kräver av den.

59. Enligt Safety kräver genomförandet av gemenskapens miljöpolitik att alla vetenskapliga och tekniska data som *för närvarande* finns tillgängliga beaktas. Detta genomförande förutsätter dessutom ett globalt förhållningssätt till skydd för ekosystemet, som innebär att för ämnen som är skadliga för miljön skall värdena av ODP, ALT och GWP beaktas tillsammans. Denna utvärderingsmetod har för övrigt förespråkats av Förenta nationernas "Technology and Economic Assessment Panel".

60. Genom att nöja sig med att föreskriva åtgärder för att bekämpa uttunningen av ozonlagret, trots att åtgärder för att bekämpa den globala uppvärmningen borde ha antagits i samma rättsakt, har gemenskapslagstiftaren överträtt artikel 130r i fördraget. Med anförande av domstolens praxis [36], drar Safety slutsatsen att gemenskapslagstiftaren har gjort sig skyldig till maktmissbruk. Den italienska regeringen har anslutit sig till denna uppfattning.

61. Rådet har å sin sida hävdat att artiklarna 130r och 130s i fördraget ger det ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller valet av dess miljöpolitik och att beslutet att prioritera den risk som miljön utsätts för genom förstöringen av ozonlagret, snarare än den som följer av den globala uppvärmningen, således inte kan överklagas. För övrigt har rådet understrukit att problemet med den globala uppvärmningen skall behandlas inom ramen för internationella avtal om klimatförändringar. [37]

34 — När det gäller gemenskapslagstiftarens val av rättslig grund vid insatser på miljöområdet, se i synnerhet dom av den 11 juni 1991 i mål C-300/89, kommissionen mot rådet (REG 1991, s. I-2867; svensk specialutgåva, häfte 11), och av den 17 mars 1993 i mål C-155/91, kommissionen mot rådet (REG 1993, s. I-939; svensk specialutgåva, häfte 14). Se likaså artikel av Debroux, X., "Le choix de la base juridique dans l'action environnementale de l'Union européenne", *Cahiers de droit européen*, 1995, nr 3—4, s. 256.

35 — Se i synnerhet avsnitt 2 a andra strecksatsen i Safetys observationer i mål C-284/95.

36 — Dom av den 11 juli 1990 i mål C-323/88, Sermes (REG 1990, s. I-3027), punkt 33.

37 — Rådets beslut 94/69/EG av den 15 december 1993 om slutande av Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar (EGT 1994, L 33, s. 11; svensk specialutgåva område 11, volym 29 s. 27). Ett tilläggsprotokoll till denna konvention, som avser att minska utsläpp av gas med drivhuseffekt, antogs den 11 december 1997 vid slutet av konferensen om klimatförändringar som gemenskapen och de olika medlemsstaterna deltog i (Agence Europe nr 7121 av den 14 december 1997).

62. Dessutom har rådet hävdat — med stöd av kommissionen — att inom ramen för en fritt fastställd miljöpolitik ger artiklarna 130r och 130s rådet ett vidsträckt bedömningsutrymme när det gäller valet av åtgärder för att genomföra denna politik. Således kan enbart åtgärdernas uppenbart oändamålsenliga karaktär i förhållande till det avsedda ändamålet påverka deras lagenlighet.

63. Safetys första invändning gäller fastställandet av det utrymme för skönsmässig bedömning som lagstiftaren förfogar över inom ramen för den lagstiftningsmakt som artiklarna 130r och 130s ger den.

64. Jag delar den uppfattning som rådet och kommissionen intagit av i huvudsak fyra skäl.

65. *För det första* är de ändamål som definieras i artikel 130r.1 i fördraget utformade på följande sätt: "Gemenskapens miljöpolitik skall bidra till att följande mål uppnås:

— Att bevara, skydda och förbättra miljön.

— Att skydda människors hälsa.

— Att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt.

— Att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem."

Av denna text kan man inte, enligt min uppfattning, dra slutsatsen att gemenskapens politik inom miljöskyddsområdet är kringgärdad av precisa gränser som strikt skall efterlevas, eftersom politiken enbart har som målsättning att "bidra till uppnåendet av" de syften som uttalas i generella termer.

66. Jag anser inte att fördraget har preciserat kravnivån på området och att artikel 130r.2 i fördraget som anger att "Gemenskapens miljöpolitik skall syfta till en hög skyddsnivå ..." skall tolkas på detta sätt.

67. Denna anvisning är faktiskt införd i artikel 130r.2 i fördraget, som är ägnad åt prin-

ciper som gemenskapslagstiftaren skall inspireras av för att bedriva en god miljöpolitik. Den skall således tolkas som en rekommendation till gemenskapslagstiftaren, enligt vars lydelse lagstiftaren ständigt skall se till att förbättra den politik som redan bedrivs. Gemenskapens miljöpolitik är således med nödvändighet en fortlöpande process.

68. *I andra hand* anser jag inte att det utbyte som skett genom artikel 130r i EG-fördraget av uttrycket "gemenskapens åtgärder", som återfinns i artikel 130r i EEG-fördraget, mot uttrycket "gemenskapens [...]politik" är neutralt. [38]

69. Begreppet "politiken" förutsätter i motsats till uttrycket "åtgärden" att en summa av faktiska omständigheter, sedvanor eller åtgärder beaktas. Om valet av en enskild åtgärd ibland kan visa sig vara svårt innebär därför valet av en politik med nödvändighet en utvärdering av komplexa och i allmänhet motstridiga situationer, vilket bekräftar analysen av själva innehållet i artikel 130r i fördraget.

70. Det är på detta sätt som artikel 130r.2 i fördraget uppställer den princip enligt vilken gemenskapen inom ramen för denna politik skall efterleva principen om förebyggande åtgärder. Den första strecksatsen i denna artikel ålägger således gemenskapslagstiftaren att bedöma de framtida effekterna av den lagstiftning som den genomför.

71. Dessutom anger stycke 3 i denna text särskilt att gemenskapen vid utarbetandet av denna politik skall ta hänsyn till ett antal parametrar, i synnerhet tillgängliga vetenskapliga och tekniska data, liksom de potentiella fördelar och kostnader som är förenade med att åtgärder vidtas eller inte vidtas.

72. Det är uppenbart att efterlevnaden av denna princip och dessa kriterier med nödvändighet förutsätter att gemenskapslagstiftaren genomför utvärderingar av komplexa situationer bestående i att bedöma fördelar respektive nackdelar av en given åtgärd.

73. Med avseende på sådana situationer har domstolen emellertid alltid förklarat sig förhindrad att sätta sin bedömning i gemenskapslagstiftarens ställe, beträffande huruvida de åtgärder som valts är mer eller mindre lämpliga [39], om inte sökanden visar sig, med beaktande av omständigheterna vid antagan-

38 — Se i detta avseende Cloos, J., Reinesch, G., Vignes, D. och Weyland, J., *Le traité de Maastricht: Genèse, analyse, commentaires*, Bruylant, 1993, s. 320, stycke 1, andra strecksatsen.

39 — Se i synnerhet dom av den 20 oktober 1977 i mål 29/77, Roquette Frères (REG 1977, s. 1835), punkterna 19 och 20.

det av rättsakten [40], ha gjort sig skyldig till en uppenbart felaktig bedömning, till maktmissbruk [41] eller till att uppenbart ha överskridit sitt utrymme för skönsmässig bedömning. [42]

74. *Dessutom* framgår det av artikel 130t i fördraget att "De skyddsåtgärder som antas enligt artikel 130s skall inte hindra någon medlemsstat från att behålla eller införa strängare skyddsåtgärder. Sådana åtgärder måste vara förenliga med detta fördrag. De skall anmälas till kommissionen".

75. Det följer otvivelaktigt av denna text att målsättningen med artikel 130r i fördraget inte är att garantera absolut, omedelbart och globalt skydd av miljön.

76. *Slutligen* har domstolen redan i domen i det ovannämnda målet Peralta slagit fast [43] att:

"*artikel 130r begränsar sig till att definiera gemenskapens allmänna miljömål.* Uppgiften att bestämma vilka åtgärder som skall vidtas har ålagts rådet enligt artikel 130s i fördraget. *I artikel 130t anges* dessutom att de skyddsåtgärder som antas gemensamt enligt *artikel 130s inte skall hindra någon medlemsstat från att behålla eller införa strängare skyddsåtgärder* som är förenliga med fördraget".

77. Det följer av ovanstående att fördraget inte kräver av gemenskapslagstiftaren att en politik inom miljöområdet vars *skyddsnivå skall vara den högsta möjliga omedelbart* förverkligas och att målsättningen med en förordning som består i att märkbart förbättra skyddet av miljön inom gemenskapen är helt förenlig med målsättningen med artikel 130r i fördraget. [44]

78. Men förordningen har, som vi har sett [45], med beaktande av tillgängliga vetenskapliga och tekniska data och förekomsten av ersättningsämnen — ämnen som är mindre skadliga och som kan användas för samma ändamål —, som målsättning att gradvis minska de ämnen som tunnar ut ozonlagret

40 — Se i synnerhet dom av den 21 februari 1990 i de förenade målen C-267/88— C-285/88, Wuidart m. fl. (REG 1990, s. I-435), punkt 14, och av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet (REG 1994, s. I-4973; svensk specialutgåva, häfte 2), punkt 90.

41 — Se i synnerhet domen i det ovannämnda målet Sermes.

42 — Se till exempel, när det gäller folkhälsopolitik, dom av den 12 november 1996 i mål C-84/94, Förenade kungariket mot rådet (REG 1996, s. I-5755), punkt 58, när det gäller ekonomisk politik, dom av den 13 maj 1997 i mål C-233/94, Tyskland mot parlamentet och rådet (REG 1997, s. I-2405), punkterna 55 och 56, och slutligen, när det gäller gemensam jordbrukspolitik, dom av den 30 oktober 1975 i mål 23/75, Rey Soda (REG 1975, s. 1279; svensk specialutgåva, häfte 2), punkt 11.

43 — Omnämnd ovan, punkt 57 i domen.

44 — Se analogt domen i det ovannämnda målet Tyskland mot parlamentet och rådet, punkt 48, där domstolen medgav att artikel 3 s i fördraget, som anger att "gemenskapens verksamhet på de villkor och i den takt som anges i detta fördrag [skall] innefatta ... bidrag till att stärka konsumentskyddet", inte kan tolkas såsom åläggande gemenskapslagstiftaren "att fastställa den högsta skyddsnivå som kan tänkas förekomma i en viss medlemsstat".

45 — Se punkt 3 i detta förslag till avgörande.

och att, i enlighet med Wienkonventionen, införa strängare kontrollåtgärder än dem som avses i andra ändringen. Denna förordning förbättrar således märkbart skyddet av ozonlagret inom gemenskapen.

79. Målsättningen med denna förordning är således fullständigt förenlig med ändamålen med artikel 130r i fördraget.

Förenligheten av artikel 5 i förordningen med proportionalitetsprincipen

80. Safety har hävdat — samtidigt som man medger att artikel 130r i förordningen inte ålägger gemenskapslagstiftaren att endast anta lagstiftning som möjliggör att den högsta möjliga miljöskyddsnivån säkerställs och att gemenskapslagstiftaren är behörig att fritt välja den miljöskyddspolitik som den avser att bedriva (i det förevarande fallet skyddet av ozonlagret) — att artikel 5 i förordningen inte möjliggör att det således uppfattade ändamålet uppnås.

81. Safety illustrerar sin föresats genom att påpeka att denna bestämmelse förbjuder användningen av HCFC inom brandbekämpningsområdet, samtidigt som andra ämnen som har ett betydligt högre ODP-värde är tillåtna. Så är fallet med haloner som också används inom brandbekämpningsområdet och även med en produkt med HCFC som huvudingrediens, såsom 141b, som används som lösningsmedel.

82. Rådet och kommissionen har gjort gällande att förverkligandet av en politik till skydd för ozonlagret med nödvändighet medför en reglering av enbart de ämnen som utarmar det. Det är skälet till att de ämnen vars ODP-värde är noll, till exempel "HCF" eller "PCF", inte omfattas av förordningen.

83. De har dessutom förklarat att principen om förekomsten eller inte, ur ett vetenskapligt perspektiv, av lämpliga ersättningsämnen vid tidpunkten för rättsaktens antagande, som för samma typ av användning medför en mindre betydande utarmning av ozonlagret, rättfärdigar de åtgärder som antagits genom förordningen.

84. De har påstått att denna princip strikt har efterlevts. Det absoluta förbudet mot att använda HCFC inom brandbekämpningsområdet finner således sitt berättigande i det faktum att det redan vid tidpunkten för förordningens antagande fanns ersättnings-

ämnen för samma typ av användning som hade ett ODP-värde nära noll såsom vatten, pulver eller inerta gaser. [46]

85. När det däremot gäller haloner har de påpekat att något lämpligt ersättningsämne, det vill säga ett ämne med samma brandsläckningskapacitet och med lika svaga giftiga effekter för människan, inom så kallade "viktiga" användningsområden [47] — det vill säga släckning av eldsvådor inom ett begränsat område, såsom i stridsvagnar, operationssalar, flygplan, ubåtar — inte fanns tillgängligt, inte ens HCFC, vid antagandet av förordningen. [48] Rådet och kommissionen har preciserat att så fortfarande är fallet. [49]

86. Rådet och kommissionen har därför påstått att de åtgärder som antogs genom förordningen till fullo iakttar proportionalitetsprincipen.

87. Inom ramen för sin politik på miljöområdet, som grundas på artiklarna 130r och 130s i fördraget, har gemenskapen i enlighet med proportionalitetsprincipen, som uttrycks i artikel 3b tredje stycket i fördraget, uttryckligen en skyldighet att inte vidta någon åtgärd utöver vad som är nödvändigt och ändamålsenligt för att uppnå förverkligandet av de ändamål som den har tilldelats.

88. Låt mig påminna om att denna allmänna gemenskapsrättsliga princip innebär att gemenskapsinstitutionernas åtgärder inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de ändamål som behörigen eftersträvas av den ifrågavarande regleringen, eftersom det, när ett val skall göras mellan flera ändamålsenliga åtgärder, är lämpligt att välja den minst ingripande och att de nackdelar som uppstår inte skall överdrivas i förhållande till det eftersträvade ändamålet. [50]

89. Svaret på Safetys invändning handlar om att undersöka huruvida den ifrågasatta åtgärden — som består i att utesluta utrustning för brandbekämpningsändamål som innehåller HCFC från den inre marknaden, på grund av förekomsten av ersättningsprodukter som är mindre skadliga för ozonlagret, lika effektiva och med ett ODP-värde nära noll —, med beaktande av de vetenskapliga och tekniska data som rådet tillhandahölls vid tidpunkten för förordningens antagande, är *uppenbart olämplig* i förhållande till det mål som eftersträvas av gemenskapslagstiftaren, om den är *nödvändig* för att uppnå detta

46 — Den danska, den tyska, den spanska, den österrikiska, den portugisiska, den finska och den svenska regeringen har också hävdat att användningen av HCFC inom brandbekämpningsområdet inte är vetenskapligt motiverad.

47 — Enligt lydelsen av kommissionens beslut 98/67/EG av den 16 december 1997 om fördelning av de kvantiteter kontrollerade ämnen som tillåts för viktiga användningsområden inom gemenskapen under 1998 enligt rådets förordning (EG) nr 3093/94 om ämnen som bryter ned ozonlagret (EGT L 10, s. 31), skall användningen av ett kontrollerat ämne anses viktig bara om den är nödvändig med hänsyn till hälsa och säkerhet eller av avgörande betydelse för samhällets funktion och om det inte finns tillgång till några tekniska och ekonomiskt genomförbara alternativ som kan godtas från miljö- och hälsosynpunkt.

48 — Se i denna bemärkelse yttrandena av den danska, den tyska, den spanska, den österrikiska, den portugisiska, den finska och den svenska regeringen.

49 — Ibidem.

50 — Se till exempel domen i det ovannämnda målet Tyskland mot parlamentet och rådet, punkt 54.

mål och om det hade varit möjligt att tillgripa *andra mindre ingripande medel.*

90. Enligt min uppfattning består inte denna granskning i att lösa ett vetenskapligt eller tekniskt problem. Samtidigt som domstolen inte har tillgång till de expertutlåtanden som rådet tillhandahölls vid tidpunkten för antagandet av den ifrågasatta texten [51], skulle det även om vi hade haft dessa uppgifter varit svårt att lösa ett sådant problem utan tillgång till experthjälp. Min uppgift är att *med beaktande av det processmaterial som inkommit* granska huruvida lagstiftaren har gjort en grovt och uppenbart felaktig bedömning.

91. Vid granskningen av detta material framgår det att, för att skydda ozonlagret, med beaktande av de vetenskapliga och tekniska data som fanns tillgängliga vid tidpunkten för antagandet av förordningen — det har i vart fall varken ifrågasatts av de regeringar som inkommit med yttranden, Safety eller den italienska regeringen — stämmer det att

— regleringen av enbart de ämnen som kunde tunna ut ozonlagret var den ändamålsenliga åtgärden för att säkerställa skyddet av detta,

— för detta ändamål föreföll beaktandet av enbart ODP-värdet för dessa ämnen som lämpligt,

— HCFC betraktades, med rätta, som ämnen som var skadliga för ozonlagret,

— HCFC inom brandbekämpningsområdet kunde ersättas med ämnen som var mycket mindre skadliga.

92. Dessutom skulle, enligt en nästan enhällig uppfattning, med undantag av Safetys, användningen av HCFC inom viktiga användningsområden inte vara mer lämplig än användningen av haloner.

93. Därav följer att den ifrågasatta åtgärden inte på ett uppenbart sätt förefaller ha antagits "på ett olämpligt och oförnuftigt sätt" och, sammanfattningsvis, att artikel 5 i förordningen inte strider mot artikel 130r i fördraget.

51 — I detta avseende skall det påpekas att de tabeller med ODP-värden av kontrollerade ämnen såsom haloner och NAF S III som ingivits till domstolen inte anger vid vilket datum dessa resultat erhölls. De är således oanvändbara.

Den fjärde frågan

94. Genom denna fråga ber Giudice di Pace di Genova domstolen uttala sig om huruvida en förordning som antagits med stöd av artikel 130r i fördraget, såsom den omtvistade förordningen, kan motivera undantag från artiklarna 86 och 92 i fördraget och, om så är fallet, på vilka villkor.

95. Eftersom jag inte anser mig i stånd att besvara den fråga som avser förenligheten av artikel 5 i förordningen med artiklarna 86 och 92 i fördraget (tredje frågan) [52], i brist på tillräckligt tillgängliga faktiska uppgifter och, som jag har erinrat om [53], på grund av att domstolens uppgift inom ramen för artikel 177 i fördraget är begränsad till att ge svar som är användbara för lösningen av den nationella tvisten och inte omfattar avfattande av rådgivande yttranden över allmänna eller hypotetiska frågor, föreslår jag att domstolen inte skall ta upp denna fråga till sakprövning.

52 — Se punkt 48— 50 i detta förslag till avgörande.
53 — Ibidem, stycke 17.

Den andra frågan (förenlighet av artikel 5 i förordningen med artikel 30 i fördraget)

96. Jag anser inte att svaret på denna fråga förtjänar någon närmare utveckling.

97. Det är tillräckligt att erinra om att domstolen i fast rättspraxis har fastslagit följande:

"Domstolen har redan i dom av den 7 februari 1985 i mål 240/83 Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (REG 1985, s. 531) slagit fast att miljöskyddet utgör 'en av gemenskapens viktigaste målsättningar', och som sådan kan rättfärdiga vissa inskränkningar i principen om fri rörlighet för varor. Denna bedömning bekräftas för övrigt genom Europeiska enhetsakten.

Med hänsyn till vad som sagts ovan kan det alltså konstateras att skyddet av miljön har karaktären av tvingande hänsyn som kan

begränsa tillämpningen av artikel 30 i fördraget." [54]

98. Domstolen har preciserat att det är nödvändigt att kontrollera om alla de begränsningar som de omtvistade reglerna innebär för den fria rörligheten för varor är nödvändiga för att uppnå syftet med dessa bestämmelser. [55] Med andra ord skall proportionalitetsprincipen iakttas.

99. Även om det ursprungliga EEG-fördraget inte i artiklarna 2 och 3 uttryckligen erkände skyddet av miljön såsom ett av gemenskapens uttalade mål hade domstolen således, även före antagandet av artikel 130r i EEG-fördraget, implicit erkänt det i domen i det ovannämnda målet Association de défense des brûleurs d'huiles usagées. [56]

100. Dessutom fastslog domstolen efter ikraftträdandet av enhetsakten den 1 juli 1987 i punkt 21 i sin dom av den 17 mars 1993 i det ovannämnda målet, kommissionen mot rådet, att artikel 130s i EEG-fördraget utgjorde den korrekta rättsliga grunden för ett direktiv som huvudsakligen avser skyddet av miljön, och domstolen bekräftade med nödvändighet i stycke 13 i samma dom att "... tvingande hänsyn som avser skyddet av miljön berättigar till *undantag* från den fria rörligheten för avfall". [57]

101. Domstolens svar borde *a fortiori* bli detsamma efter ikraftträdandet av Maastrichtfördraget, som lägger än mer vikt vid skyddet av miljön. Denna förordning, antagen med stöd av artikel 130r i EG-fördraget, tillåter gemenskapslagstiftaren att avvika från principen om den fria rörligheten för varor på grund av tvingande miljöskyddshänsyn så länge den är proportionell i förhållande till det eftersträvade syftet.

102. Artikel 3b i fördraget ålägger gemenskapen just att inte handla utöver "vad som är nödvändigt för att uppnå målen i detta fördrag", det vill säga att iaktta proportionalitetsprincipen.

103. Det är uppenbart i det förevarande fallet att brandsläckare är varor och att genom att helt utesluta dessa från den inre marknaden leder artikel 5 i förordningen oundvikli-

54 — Dom av den 20 september 1988, i mål 302/86, kommissionen mot Danmark (REG 1988, s. 4607), punkterna 8 och 9, min kursivering. Se även artikeln av 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, s. 597.

55 — Ibidem, punkt 12.

56 — Se särskilt punkt 13 i domen.

57 — Min kursivering.

gen till att dessa varors fria rörlighet inom gemenskapen hindras.

Den femte frågan (förenligheten av artikel 5 i förordningen med artiklarna 3 och 5 i fördraget)

104. Samtidigt har det inte bestridits att skyddet av ozonlagret utgör "tvingande hänsyn", i den mening som avses i domstolens ovan citerade dom av den 17 mars 1993, kommissionen mot rådet, till skydd för miljön. Dessutom har jag visat att artikel 5 i förordningen iakttar proportionalitetsprincipen.

105. Sammanfattningsvis skall de nationella domstolarnas fråga besvaras så att artikel 5 i förordningen inte strider mot artikel 30 i fördraget.

106. När den ifrågavarande lagstiftningen är berättigad enligt "ett tvingande hänsyn", är det överflödigt att undersöka om den även kan vara det enligt artikel 36 i fördraget, såsom Giudice di Pace di Genova uttryckligen begär av domstolen.

107. Artikel 3 i fördraget anger gemenskapens målsättningar. Jag har redan vid besvarandet av den första frågan visat att förordningen antogs med målsättningen att förverkliga ett av dessa mål.

108. Artikel 5 i fördraget "... etablerar en princip om lojalt samarbete i förhållandet mellan medlemsstaterna och gemenskapsinstitutionerna. Denna princip ålägger, å ena sidan, inte bara medlemsstaterna att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa gemenskapsrättens räckvidd och effektivitet, utan ålägger även gemenskapsinstitutionerna en ömsesidig skyldighet att samarbeta med medlemsstaterna...". [58]

109. Det är tillräckligt att erinra om att domstolen har fastslagit att "... rådets antagande av en rättsakt kan inte utgöra ... ett åsidosättande av den lojalitetsplikt som åligger rådet i egenskap av institution". [59]

58 — Se i synnerhet dom av den 13 oktober 1992 i de förenade målen C-63/90 och C-67/90, Portugal och Spanien mot rådet (REG 1992, s. I-5073; svensk specialutgåva, häfte 13), punkt 52.

59 — Ibidem, punkt 53.

110. Sammanfattningsvis skall de nationella domstolarnas fråga besvaras så att artikel 5 i förordningen inte strider mot artiklarna 3 och 5 i fördraget.

111. Det följer av samtliga dessa överväganden att de nationella domstolarna skall ges svaret att det vid prövningen av den ställda frågan inte har framkommit något som kan påverka giltigheten av artikel 5 i förordningen.

Förslag till avgörande

112. Med stöd av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar de frågor som ställts av Giudice di Pace di Genova och av Pretura circondariale di Avezzano på följande sätt:

1) I mål C-284/95

Artikel 5 i rådets förordning (EG) nr 3093/94 av den 15 december 1994 om ämnen som bryter ned ozonskiktet skall tolkas så att det inom brandbekämpningsområdet är förbjudet med användning, saluföring, produktion och import av HCFC sedan den 1 juni 1995.

Vid prövningen av den ovan nämnda bestämmelsen har inte framkommit något som kan påverka dess giltighet.

2) I mål C-341/95

Artikel 5 i rådets förordning (EG) nr 3093/94 av den 15 december 1994 om ämnen som bryter ned ozonskiktet har inte visat något som kan påverka dess giltighet.