DOMSTOLENS DOM
14. juli 1998 *

I sag C-284/95,

angående en anmodning, som Giudice di Pace di Genova (Italien) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Safety Hi-Tech Srl

mod

S. & T. Srl,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen og gyldigheden af Rådets forordning (EF) nr. 3093/94 af 15. december 1994 om stoffer, der nedbryder ozonlaget (EFT L 333, s. 1),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G. C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C. Gulmann, H. Ragnemalm og M. Wathelet samt dommerne G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, D. A. O. Edward, P. Jann, L. Sevón og K. M. Ioannou (refererende dommer),

* Processprog: italiensk.

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Safety Hi-Tech Srl ved advokaterne Maurizio Maresca og Salvatore Elio La Rosa, Genova

— den italienske regering ved afdelingschef, professor Umberto Leanza, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af statens advokat, Pier Giorgio Ferri

— den østrigske regering ved kontorchef Wolf Okresek, Forbundskanslerens Kontor, som befuldmægtiget

— Rådet for Den Europæiske Union ved Anna Lo Monaco og Guus Houttuin, begge Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Laura Pignataro og Antonio Aresu, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 11. november 1997 er afgivet mundtlige indlæg af Safety Hi-Tech Srl ved advokat Maurizio Maresca, af den italienske regering ved

Pier Giorgio Ferri, af den spanske regering ved statens advokater Rosario Silva de Lapuerta og Nuria Díaz Abad, som befuldmægtigede, af den franske regering ved sekretær Romain Nadal, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, af Rådet ved Anna Lo Monaco og Guus Houttuin og af Kommissionen ved Laura Pignataro og Paolo Stancanelli, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 3. februar 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 8. august 1995, indgået til Domstolen den 28. august 1995, har Giudice di Pace di Genova i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt en række præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen og gyldigheden af Rådets forordning (EF) nr. 3093/94 af 15. december 1994 om stoffer, der nedbryder ozonlaget (EFT L 333, s. 1, herefter »forordningen«).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag anlagt af Safety Hi-Tech Srl (herefter »Safety«) mod s. & T. Srl (herefter »s. & T.«) vedrørende opfyldelse af en salgsaftale indgået mellem disse selskaber om levering af et produkt benævnt »NAF S III«, en hydrochlorfluorcarbonforbindelse (herefter »HCFC«), som anvendes til brandslukning.

3 Det fremgår af hovedsagens akter, at Safety i medfør af den nævnte aftale havde forpligtet sig til at levere en vis mængde af det nævnte produkt til s. & T. til et beløb af 3 213 000 ITL inkl. moms. I henhold til aftalen skulle varerne oplagres hos Safety og stilles til rådighed for s. & T. i Genova efter anmodning.

4 Den 4. august 1995, hvor betalingen skulle have fundet sted, efter at Safety havde præsenteret fakturaen for s. & T., nægtede sidstnævnte at tage imod varerne og anfægtede aftalens gyldighed med den begrundelse, at anvendelsen og dermed markedsføringen af HCFC, som er bestemt til brandslukning, var forbudt i medfør af forordningens artikel 5.

5 Under disse omstændigheder fremsatte Safety den 8. august 1995 over for Giudice di Pace begæring om, at der blev meddelt s. & T. pålæg om at betale det aftalte beløb med tillæg af omkostninger og honorarer.

6 I begæringen har Safety under henvisning til, at det forbud mod at anvende og markedsføre HCFC i deres egenskab af stoffer bestemt til brandslukning, som s. & T. påberåbte sig, var ulovligt, gjort gældende, at forordningen var ugyldig, idet der ikke heri var fastsat et tilsvarende forbud med hensyn til andre stoffer, såsom haloner, som også er skadelige for miljøet, endda i endnu højere grad. Safety er af den opfattelse, at forbuddet mod at anvende og markedsføre HCFC er uforeneligt med EF-traktatens artikel 130 R, 30, 85 og 86, og har derfor anmodet Giudice di Pace om at forelægge spørgsmålet om forordningens gyldighed for Domstolen.

7 Formålet med forordningen — for hvilken retsgrundlaget er EF-traktatens artikel 130 S, stk. 1, som skal gennemføre de mål, der er anført i artikel 130 R — er, som det fremgår af betragtningerne til forordningen, på baggrund af de videnskabelige og tekniske resultater og eksistensen af erstatningsprodukter at træffe foranstaltninger til gradvis udelukkelse af stoffer, der nedbryder ozonlaget.

8 Som det fremgår af tredje, fjerde og femte betragtning til forordningen, er den navnlig blevet vedtaget med henblik på at opfylde de forpligtelser, Fællesskabet har påtaget sig, dels i henhold til Wienerkonventionen af 22. marts 1985 om beskyttelse af ozonlaget (herefter »Wienerkonventionen«) og Montreal-protokollen af 16. september 1987 om stoffer, der nedbryder ozonlaget (Rådets beslutning 88/540/EØF af 14.10.1988, EFT L 297, s. 8), hvilken protokol er blevet ændret den 29. juni 1990 (jf. Rådets beslutning 91/690/EØF af 12.12.1991, EFT L 377, s. 28), dels i henhold til den anden ændring til Montreal-protokollen af 25. november 1992 om stoffer, der nedbryder ozonlaget (jf. Rådets beslutning 94/68/EF af 2.12.1993, EFT 1994 L 33, s. 1), hvilke retsakter alle medlemsstaterne samt Fællesskabet har undertegnet.

9 I forordningens artikel 1, som fastlægger forordningens anvendelsesområde, bestemmes det, at forordningen gælder for produktion, import, eksport, udbud, brug og/eller genvinding af de forskellige stoffer, der benævnes »kontrollerede stoffer«, som er opregnet i bestemmelsen, herunder HCFC og haloner.

10 HCFC defineres i forordningens artikel 2, tolvte led, som et af de kontrollerede stoffer, der er opført under gruppe VIII i bilag I, og isomere heraf. Haloner defineres i samme artikels syvende led som et af de kontrollerede stoffer, der er opført under gruppe III i bilag I, og isomere heraf.

11 Navnlig med hensyn til anvendelsen af HCFC fastsættes der i forordningens artikel 4, stk. 8, artikel 4, stk. 9, andet afsnit, og artikel 4, stk. 10, en særlig ordning for HCFC, som en producent eller importør markedsfører eller selv anvender.

12 Enhver anden anvendelse af HCFC bortset fra producenters eller importørers egen anvendelse er reguleret i forordningens artikel 5, som har overskriften »Kontrol med anvendelsen af hydrochlorfluorcarboner«, og hvori det bestemmes:

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

— som opløsningsmiddel

— som kølemiddel

— til fremstilling af stift isolerings- og integralskum til sikkerhedsanvendelse

— til laboratorieformål, herunder forskning og udvikling

— som råstof ved fremstillingen af andre kemiske stoffer

— som bæregas til steriliseringsformål i lukkede anlæg.

2. Fra den 1. januar 1996 forbydes anvendelsen af hydrochlorfluorcarboner:

— som opløsningsmiddel til ikke-indesluttet brug, herunder i åbne renseanlæg og åbne systemer uden køleflade til fjernelse af resterende vand, i klæbemidler og formslippemidler, når de ikke anvendes i lukkede anlæg, til rensning af afløb uden genvinding af hydrochlorfluorcarboner og i aerosoler, bortset fra anvendelse som opløsningsmiddel til reagenser ved fremkaldelse af fingeraftryk på porøse overflader som f.eks. papir og bortset fra anvendelse som fikseringsmiddel til laserprintere, der er fremstillet inden den 1. januar 1996

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

a) som kølemiddel i ikke-indesluttede anlæg med direkte fordampning

b) som kølemiddel i køle- og fryseskabe til husholdningsbrug

c) i luftkonditioneringsanlæg til biler

d) i luftkonditioneringsanlæg til offentlige transportmidler i vejtrafikken.

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

— i luftkonditioneringsanlæg i offentlige transportmidler i jernbanetrafikken

— som bæregas til steriliseringsformål i lukkede anlæg.

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

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

— som kølemiddel i anlæg med en tilført effekt på 150 kW og derover

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

5. Import, overgang til fri omsætning eller markedsføring af udstyr, hvis anvendelse er begrænset i henhold til denne artikel, er forbudt fra datoen for begræns-

ningens ikrafttræden. Udstyr, der er fremstillet før begrænsningens ikrafttræden, er ikke omfattet af forbuddet.

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

13 Med hensyn til haloner bestemmes det i forordningens artikel 3, stk. 3, med visse undtagelser, som er fastsat i stk. 8 til 12, at

»... hver producent (skal) sikre, at der ikke produceres haloner efter den 31. december 1993.

På baggrund af indstillinger fra medlemsstaterne anvender Kommissionen efter proceduren i artikel 16 kriterierne i afgørelse IV/25 truffet af parterne i Montrealprotokollen med henblik på hvert år at fastsætte, for hvilke eventuelle essentielle anvendelser der kan gives tilladelse til produktion og import af haloner i Fællesskabet efter den 31. december 1993, og hvilke brugere der kan udnytte disse essentielle anvendelser til eget formål. Tilladelse til denne produktion og import gives, hvis der ikke kan skaffes passende alternativer eller genvundne haloner fra nogen af parterne i protokollen.

Kommissionen udsteder tilladelser til de brugere, der er omhandlet i andet afsnit, og meddeler dem, hvilken anvendelse tilladelsen gælder, hvilke stoffer de har tilladelse til at anvende, og i hvilke mængder.

En producent kan af den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor den pågældende produktion foregår, få tilladelse til at fremstille haloner efter den 31. december 1993 med henblik på at opfylde den efterspørgsel fra ovennævnte brugere, hvortil der er givet tilladelse. Den kompetente myndighed i den pågældende medlemsstat underretter på forhånd Kommissionen om en sådan tilladelse«.

14 Desuden bestemmes det også i forordningens artikel 4, stk. 3, med hensyn til haloner, at

»... hver producent (skal) sikre, at den ikke markedsfører eller selv anvender haloner efter den 31. december 1993.

En producent kan af den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor produktionen foregår, få tilladelse til at markedsføre haloner efter den 31. december 1993 med henblik på at opfylde den efterspørgsel fra brugere som omhandlet i artikel 3, stk. 3, hvortil der er givet tilladelse«.

15 Det bestemmes endvidere i forordningens artikel 8, stk. 1, at medmindre Kommissionen har givet ekstraordinær tilladelse, er overgang til fri omsætning i Fællesskabet af bl.a. ubrugte, genvundne eller regenererede haloner, som er importeret fra stater, der ikke er parter i protokollen, forbudt. Det bestemmes i forordningens artikel 9, at overgang til fri omsætning i Fællesskabet af produkter, der indeholder bl.a. haloner, og som er importeret fra stater, der ikke er parter i protokollen, er forbudt.

16 Med hensyn til anvendelsen af haloner står det fast, at forordningen ikke indeholder en bestemmelse svarende til artikel 5, som vedrører anvendelsen af HCFC.

17 Under hensyntagen til ordningen vedrørende HCFC og haloner samt Safety's argumenter har den forelæggende ret, da den fandt, at sagens udfald afhang af fortolkningen og gyldigheden af forordningen, besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal Rådets forordning nr. 3093/94 (der antages at være i overensstemmelse med traktatens artikel 130 R) fortolkes således, at den tillader fri anvendelse af halon (dvs. af produkter med skadelig indvirkning på miljøet), idet den kun begrænser produktionen og producenternes brug, og omvendt tillader uhindret import, mens den samtidig fuldstændig forbyder anvendelsen (og således både produktion og import) af HCFC (dvs. produkter, der kun i mindre grad indvirker på miljøet) uden for de anvendelsesområder, som er omhandlet i artikel 5?

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

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

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

18 For at kunne give den forelæggende ret et fyldestgørende svar, må spørgsmålene afgrænses i lyset af de faktiske omstændigheder, således som de fremgår af spørgsmålenes ordlyd og af de akter, der er fremsendt af den forelæggende ret.

19 Det bemærkes, at de præjudicielle spørgsmål anfægter gyldigheden af forordningen som helhed. Imidlertid vedrører hovedsagen kun forbuddet i forordningen mod at anvende og i givet fald markedsføre HCFC i deres egenskab af stoffer bestemt til brandslukning, men ikke andre mulige anvendelser af disse stoffer. Under disse omstændigheder er hovedsagens genstand hverken forordningens bestemmelser om andre stoffer end HCFC eller forordningens bestemmelser om andre anvendelser af disse. Følgelig kan gyldigheden af disse bestemmelser ikke prøves i forbindelse med nærværende præjudicielle forelæggelse.

Det første spørgsmål

20 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret dels oplyst, om forordningens artikel 5 forbyder anvendelse og dermed markedsføring af HCFC i deres egenskab af stoffer bestemt til brandslukning, dels rejser den problemet, om forbuddet er lovligt efter traktatens artikel 130 R.

Fortolkningen af forordningens artikel 5

21 Indledningsvis bemærkes, at formålet med forordningen, herunder artikel 5, er at opfylde de forpligtelser, Fællesskabet har påtaget sig i henhold til Wienerkonventionen og Montreal-protokollen samt den anden ændring til protokollen.

22 Det står fast, at fællesskabsretlige forskrifter så vidt muligt skal fortolkes i lyset af international ret, navnlig når disse forskrifter netop har til formål at gennemføre en international aftale indgået af Fællesskabet (jf. i denne retning dom af 10.9.1996, sag C-61/94, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3989, præmis 52).

23 I medfør af Wienerkonventionens artikel 2, stk. 3, kan parterne i konventionen træffe strengere interne foranstaltninger, når disse på baggrund af videnskabelige vurderinger har til formål at fremme anvendelsen af erstatningsstoffer, som har mindre skadelige virkninger på ozonlaget.

24 Under hensyntagen til denne mulighed anføres det i sjette betragtning til forordningen, at der navnlig på baggrund af de videnskabelige resultater i visse tilfælde bør indføres kontrolforanstaltninger, der er strengere end foranstaltningerne i medfør af anden ændring til Montreal-protokollen.

25 For at nå dette mål forbyder forordningens artikel 5 anvendelsen af HCFC.

26 Med hensyn til det principielle forbud, der gælder fra den 1. juni 1995, gælder der imidlertid en række undtagelser, som er udtømmende opregnet i forordningens artikel 5, stk. 1. Således kan HCFC ifølge denne bestemmelse efter den 1. juni 1995 anvendes som opløsningsmiddel, som kølemiddel, til fremstilling af stift isolerings- og integralskum til sikkerhedsanvendelse, til laboratorieformål, herunder forskning og udvikling, som råstof ved fremstillingen af andre kemiske stoffer og som bæregas til steriliseringsformål i lukkede anlæg.

27 Desuden opstilles der i forordningens artikel 5, stk. 2, 3 og 4, i overensstemmelse med det principielle forbud mod anvendelse af HCFC et forbud mod andre anvendelser af HCFC fra den 1. januar 1996, den 1. januar 1998 og den 1. januar 2000.

28 Det fremgår af disse bestemmelser, at forordningen ikke indeholder bestemmelser om anvendelsen af HCFC i deres egenskab af stoffer bestemt til brandslukning, og at det derfor i overensstemmelse med forordningens artikel 5, stk. 1, er forbudt at anvende dem fra den 1. juni 1995.

29 Man må derfor rejse spørgsmålet, om det totale forbud mod anvendelse af HCFC, der er bestemt til brandslukning, også indebærer et forbud mod markedsføring af disse stoffer.

30 Det bemærkes, at markedsføring af HCFC i deres egenskab af stoffer bestemt til brandslukning ikke er nævnt i forordningens artikel 5. For så vidt som markedsføringen af HCFC til sådanne formål finder sted, før disse stoffer anvendes, og kun sker med henblik på anvendelse til disse formål, må det konkluderes, at da det er totalt forbudt at anvende HCFC fra den 1. juni 1995, må det også fra dette tidspunkt anses for forbudt at markedsføre dem i deres egenskab af stoffer bestemt til brandslukning.

31 Denne fortolkning støttes såvel af forordningens artikel 3 som af artikel 6-13, som vedrører henholdsvis produktion af kontrollerede stoffer og import af disse, som også finder sted, før stofferne anvendes. Den omstændighed, at disse bestemmelser ikke nævner produktion eller import af HCFC, som er bestemt til brandslukning, tyder på, at fællesskabslovgiver efter at have udstedt det principielle forbud mod anvendelse af disse stoffer til sådanne formål fandt, at der ikke var nogen mening i at fastsætte regler for produktion, import og dermed også markedsføring af de nævnte stoffer.

32 Følgelig skal forordningens artikel 5 fortolkes således, at den totalt forbyder anvendelse og dermed også markedsføring af HCFC, der er bestemt til brandslukning.

Spørgsmålet om, hvorvidt forbuddet mod anvendelse af HCFC er lovligt efter traktatens artikel 130 R

33 Safety er af den opfattelse, at forbuddet mod anvendelse af HCFC i deres egenskab af stoffer bestemt til brandslukning er ulovligt efter traktatens artikel 130 R, idet Rådet har overskredet grænserne for sit skøn ved ikke at overholde denne bestemmelses mål, principper og kriterier.

34 Rådet er derimod af den opfattelse, at det efter traktatens artikel 130 R kan udøve et frit skøn, og at Domstolen ikke kan prøve resultatet af dette skøn. Rådet finder endvidere, at det efter denne bestemmelse har et vidt skøn med hensyn til valget af foranstaltninger til gennemførelse af miljøbeskyttelsespolitikken. Kun når det er åbenbart, at disse foranstaltninger er uegnede til at nå det mål, der forfølges, kan foranstaltningernes lovlighed anfægtes.

35 Traktatens artikel 130 R bestemmer:

»1. Fællesskabets politik på miljøområdet skal bidrage til forfølgelse af nedennævnte mål:

— bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten

— beskyttelse af menneskers sundhed

— en forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne

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

2. Fællesskabets politik på miljøområdet tager sigte på et højt beskyttelsesniveau under hensyntagen til de forskelligartede forhold, der gør sig gældende i de forskellige områder i Fællesskabet. Den bygger på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden og princippet om, at forureneren betaler ...

...

3. Ved udarbejdelsen af Fællesskabets politik på miljøområdet tages der hensyn til:

— eksisterende videnskabelige og tekniske data

— de miljømæssige forhold i de forskellige områder i Fællesskabet

— fordele og ulemper ved foranstaltningens gennemførelse eller undladelse af at gennemføre den

— den økonomiske og sociale udvikling i Fællesskabet som helhed og den afbalancerede udvikling i dets områder.

4. ...«

36 I denne bestemmelse fastsættes der således en række mål, principper og kriterier, som fællesskabslovgiver skal overholde ved gennemførelsen af miljøpolitikken.

37 Da det er nødvendigt at foretage en afvejning af visse af de mål og principper, der er omhandlet i artikel 130 R, og da det er kompliceret at anvende kriterierne, må Domstolen dog nødvendigvis ved prøvelsen begrænse sig til at undersøge, om Rådet ved vedtagelsen af forordningen har anlagt et åbenbart urigtigt skøn med hensyn til betingelserne for anvendelse af traktatens artikel 130 R.

38 Det må derfor under hensyntagen til forordningens mål undersøges, om den er udstedt under tilsidesættelse af traktatens artikel 130 R.

39 I denne forbindelse har Safety anført tre argumenter.

40 For det første tager forordningen — idet den tillader anvendelse af andre stoffer såsom haloner — ikke hensyn til to andre parametre, der er af grundlæggende betydning for beskyttelsen af miljøet, nemlig HCFC'ernes betydning for opvarmningen af jordkloden (Global Warming Potential, herefter »GWP«) og deres levetid i atmosfæren (Atmospheric Lifetime, herefter »ALT«), hvilke faktorer skal tages i betragtning sammen med risikoen for nedbrydning af ozonlaget (Ozone Depletion Potential, herefter »ODP«). Hvis alle disse faktorer blev taget i betragtning, ville HCFC ifølge Safety vise sig at være meget mindre skadelige end haloner. Følgelig har forordningen ikke sikret beskyttelsen af miljøet som helhed, således som det er foreskrevet i traktatens artikel 130 R, men kun af en del af dette, idet den kun tager hensyn til ODP-tallet og kun træffer foranstaltninger over for nedbrydningen af ozonlaget.

41 Indledningsvis bemærkes, at selv om det måtte være ulovligt, at der ikke er udstedt et forbud mod anvendelse af andre stoffer, kan dette forhold ikke i sig selv rejse tvivl om gyldigheden af forbuddet mod anvendelse af HCFC.

42 Med hensyn til klagepunktet om, at der ikke er taget hensyn til HCFC'ernes GWP og ALT, bemærkes, at traktatens artikel 130 R, stk. 1, blandt målene for Fællesskabets politik på miljøområdet nævner bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten.

43 Som Domstolen har fastslået i dommen af 14. juli 1994 (sag C-379/92, Peralta, Sml. I, s. 3453, præmis 57), fastlægges i artikel 130 R alene de almindelige formål med Fællesskabets virke på miljøområdet. Det tilkommer Rådet at træffe afgørelse om de foranstaltninger, der skal iværksættes af Fællesskabet, jf. artikel 130 S. I artikel 130 T er det bestemt, at beskyttelsesforanstaltninger, som vedtages i Fællesskabet i henhold til artikel 130 S, ikke er til hinder for, at de enkelte medlemsstater opretholder eller indfører strengere beskyttelsesforanstaltninger, som er forenelige med traktaten.

44 Det følger ikke af disse bestemmelser, at traktatens artikel 130 R, stk. 1, pålægger fællesskabslovgiver at træffe foranstaltninger vedrørende miljøet som helhed, hver gang der træffes foranstaltninger til bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøet med henblik på at løse et specifikt miljøproblem.

45 Heraf følger, at det efter traktatens artikel 130 R, stk. 1, er tilladt at træffe foranstaltninger, der udelukkende vedrører visse nærmere angivne aspekter af miljøet, for så vidt som disse foranstaltninger bidrager til bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten.

46 Som det fremgår af forordningens titel, har den til formål at fastsætte regler om stoffer, der nedbryder ozonlaget. Den omstændighed, at forordningen kun vedrører dette aspekt af bevarelsen, beskyttelsen og forbedringen af miljøet, kan derfor ikke anses for at være uforenelig med formålet med traktatens artikel 130 R, stk. 1.

47 For det andet har Safety anført, at forordningen ikke har sikret et højt beskyttelsesniveau, således som det kræves efter traktatens artikel 130 R, stk. 2, idet den tillader anvendelsen af haloner, som har et meget højere ODP end HCFC, og derfor er langt farligere for ozonlaget.

48 Med hensyn til kravet i traktatens artikel 130 R, stk. 2, bemærkes, at forordningen sikrer et højt beskyttelsesniveau. Det følger af fjerde og femte betragtning til forordningen, at der på baggrund af de videnskabelige resultater skal gøres en indsats for at opfylde Fællesskabets forpligtelser i henhold til Wienerkonventionen og anden ændring til Montreal-protokollen, navnlig kontrol med anvendelsen af HCFC. Det anføres endvidere i sjette betragtning til forordningen, at der på baggrund af de videnskabelige resultater i visse tilfælde bør indføres kontrolforanstaltninger, der er strengere end foranstaltningerne i anden ændring til protokollen.

Fællesskabslovgiver har derfor ikke tilsidesat princippet i traktatens artikel 130 R, stk. 2, om et højt beskyttelsesniveau ved i forordningens artikel 5, stk. 1, at forbyde anvendelsen af HCFC og således indføre en strengere foranstaltning end dem, der følger af Fællesskabets internationale forpligtelser.

49 Selv om det står fast, at traktatens artikel 130 R, stk. 2, kræver, at Fællesskabets politik på miljøområdet tager sigte på et højt beskyttelsesniveau, skal et sådant beskyttelsesniveau for at være foreneligt med denne bestemmelse ikke nødvendigvis være det teknisk højst mulige. Som anført i nærværende doms præmis 43 kan medlemsstaterne nemlig efter traktatens artikel 130 T opretholde eller indføre strengere beskyttelsesforanstaltninger.

50 Endelig er Safety af den opfattelse, at forordningen ved ikke at forbyde anvendelsen af andre stoffer, som også er bestemt til brandslukning, herunder hydrofluorcarboner og perfluorcarboner, har undladt at tage hensyn til eksisterende videnskabelige og tekniske data, således som det kræves efter traktatens artikel 130 R, stk. 3, idet disse stoffer, som har meget høje tal for GWP og ALT, er mere skadelige for miljøet end HCFC, for hvilke tallene for ODP, GWP og ALT anses for acceptable.

51 Efter traktatens artikel 130 R, stk. 3, kræves det, at der ved udarbejdelsen af Fællesskabets politik på miljøområdet bl.a. tages hensyn til eksisterende videnskabelige og tekniske data. Det kan ikke antages, at forordningen ikke overholder dette krav.

52 Ud over, at der skal tages hensyn til de videnskabelige resultater, som er nævnt i fjerde og femte betragtning til forordningen, understreges det i syvende betragtning, at »det er ønskeligt, at brugen af ozonlagsnedbrydende stoffer regelmæssigt tages op til overvejelse«, og i ottende betragtning, at »det er nødvendigt at følge udviklingen på markedet for ozonlagsnedbrydende stoffer, navnlig for så vidt

angår tilstrækkelig forsyning til essentielle anvendelser, samt at følge udviklingen af passende erstatningsprodukter, men også for så vidt angår nødvendigheden af at holde importen af ubrugte, genvundne eller regenererede ozonlagsnedbrydende stoffer til fri omsætning i Fællesskabet på et minimum«.

53 Det er netop for at tage hensyn til eksisterende videnskabelige og tekniske data, at det i forordningens artikel 5, stk. 6, som vedrører anvendelsen af HCFC, bestemmes, at Kommissionen kan udvide, indskrænke eller ændre listen over forbudte anvendelser på baggrund af den tekniske udvikling.

54 Hertil kommer, at det — som det fremgår af hovedsagens akter — da forordningen blev vedtaget, ud fra et videnskabeligt synspunkt var muligt i stedet for HCFC at anvende produkter, der var mindre skadelige for ozonlaget, såsom vand, pulver og inert gas.

55 Følgelig har fællesskabslovgiver ikke anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at vedtage forbuddet mod anvendelse og dermed mod markedsføring af HCFC i deres egenskab af stoffer bestemt til brandslukning. Under disse omstændigheder kan der ikke gives Safety medhold i det klagepunkt, der er undersøgt ovenfor, nemlig at forordningen er ulovlig efter traktatens artikel 130 R.

56 Safety er også af den opfattelse, at forbuddet mod anvendelse og dermed mod markedsføring af HCFC i deres egenskab af stoffer bestemt til brandslukning er for vidtgående i forhold til beskyttelsen af miljøet.

57 Ved undersøgelsen af dette klagepunkt bemærkes, at det efter Domstolens faste praksis ved afgørelsen af, om en fællesskabsbestemmelse er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, er afgørende, om de midler, der bringes i anven-

delse, er egnet til at virkeliggøre det tilstræbte mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at virkeliggøre dette (jf. bl.a. dom af 13.5.1997, sag C-233/94, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 2405, præmis 54).

58 Når henses til forordningens formål, som er at beskytte ozonlaget, må det fastslås, at det middel, forordningen bringer i anvendelse i artikel 5, stk. 1, nemlig et forbud mod anvendelse og dermed mod markedsføring af HCFC i deres egenskab af stoffer bestemt til brandslukning, var egnet til at nå dette mål. I betragtning af, at det er tilladt at anvende andre stoffer, som også er skadelige for ozonlaget — endda i endnu højere grad — såsom haloner, ved brandslukning, må det undersøges, om forbuddet overskrider grænserne for, hvad det indebærer at overholde proportionalitetsprincippet.

59 Med hensyn hertil er det tilstrækkeligt at bemærke, at haloner — som det fremgår af hovedsagens akter — er uerstattelige som brandslukningsmiddel, navnlig ved brande i små rum, og at de er meget lidt giftige, mens det er nødvendigt at anvende en større mængde HCFC, som er mere giftig, for at nå samme resultat.

60 Eftersom der — som anført i nærværende doms præmis 54 — for HCFC'ernes vedkommende findes effektive erstatningsprodukter som f.eks. vand, pulver og inert gas, og der — som anført i nærværende doms præmis 59 — til visse væsentlige anvendelser findes produkter, som er uerstattelige, som f.eks. haloner, kan forbuddet mod anvendelse af HCFC ikke anses for at være i strid med proportionalitetsprincippet.

61 Det må derfor konkluderes, at gennemgangen af forordningens artikel 5, stk. 1, i forhold til traktatens artikel 130 R intet har frembragt, der kan rejse tvivl om forordningens gyldighed.

Det andet spørgsmål

62 Med det andet spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, om forbuddet i forordningens artikel 5, stk. 1, mod anvendelse og markedsføring af HCFC i deres egenskab af stoffer bestemt til brandslukning er gyldigt efter traktatens artikel 30.

63 Indledningsvis bemærkes, at forbuddet mod kvantitative restriktioner samt foranstaltninger med tilsvarende virkning ifølge Domstolens faste praksis ikke blot gælder for nationale foranstaltninger, men også for foranstaltninger, der udgår fra fællesskabsinstitutionerne (jf. bl.a. dom af 17.5.1984, sag 15/83, Denkavit Nederland, Sml. s. 2171, præmis 15, og af 9.8.1994, sag C-51/93, Meyhui, Sml. I, s. 3879, præmis 11).

64 Domstolen har allerede fastslået, at beskyttelsen af miljøet er et af Fællesskabets grundlæggende formål (jf. dom af 7.2.1985, sag 240/83, Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, Sml. s. 531, præmis 13). I dommen af 20. september 1988 (sag 302/86, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 4607, præmis 9) har Domstolen fastslået, at miljøbeskyttelse er et tvingende hensyn, der kan begrænse anvendelsen af traktatens artikel 30.

65 Safety er imidlertid af den opfattelse, at proportionalitetsprincippet heller ikke er overholdt i henseende til traktatens artikel 30.

66 Hertil er det tilstrækkeligt at bemærke, at et forbud mod anvendelse og markedsføring af HCFC med henblik på beskyttelse af ozonlaget — som det fremgår af forordningens formål og de hensyn, der er anført i præmis 59-61 i nærværende dom — ikke kan anses for at være for vidtgående i forhold til det formål, der forfølges.

67 Svaret må derfor være, at gennemgangen af det forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordningens artikel 5.

Det tredje og det fjerde spørgsmål

68 Med det tredje og det fjerde spørgsmål ønsker den nationale ret nærmere bestemt oplyst dels, om forordningens artikel 5, stk. 1, ved at fastsætte et forbud mod anvendelse og markedsføring af HCFC, i strid med traktatens artikel 85 fremmer en aftale mellem producenter og forhandlere af andre stoffer, som er tilladt i henhold til forordningen, eller fører til et misbrug af disse producenters og forhandleres dominerende stilling, som er i strid med traktatens artikel 86, dels om denne bestemmelse i forordningen som en bestemmelse, der sikrer beskyttelsen af ozonlaget, kan begrunde undtagelser fra traktatens artikel 85 og 86.

69 Det bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at det for at opnå en fortolkning af fællesskabsretten, som den nationale ret kan bruge, er påkrævet, at denne giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og de regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i alt fald forklarer de faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål (jf. bl.a. dom af 26.1.1993, forenede sager C-320/90, C-321/90 og C-322/90, Telemarsicabruzzo m.fl., Sml. I, s. 393, præmis 6, og kendelse af 19.3.1993, sag C-157/92, Banchero, Sml. I, s. 1085, præmis 4).

70 Som Domstolen har fastslået i dommen i sagen Telemarsicabruzzo m.fl. og i kendelsen i Banchero-sagen (henholdsvis præmis 7 og 5), gælder disse krav ganske særlig på visse områder, som f.eks. konkurrencerettens, der er karakteriseret ved komplekse faktiske og retlige forhold.

71 Forelæggelseskendelsen indeholder ikke tilstrækkelige oplysninger til at opfylde disse krav.

72 Faktisk indeholder forelæggelseskendelsen blot en gengivelse af Safety's argumentation, og — som Safety selv har erkendt under retsmødet ved Domstolen — indeholder den ikke oplysninger, som kan forklare, hvordan forbuddet fremmer aftaler eller samordnet praksis. Den indeholder ikke de oplysninger, der er nødvendige for at afgrænse det pågældende marked, og forklarer heller ikke, hvilken indflydelse forbuddet mod markedsføring af HCFC har på dette markeds funktion. Desuden nævner den forelæggende ret blot traktatens artikel 85 og 86 uden at angive de nærmere grunde til, at den har set sig foranlediget til at rejse spørgsmålet om gyldigheden af forbuddet i forordningens artikel 5, stk. 1, i relation til omstændighederne i den sag, der er indbragt for den.

73 Oplysningerne i forelæggelseskendelsen gør det ikke muligt for Domstolen at give en relevant fortolkning af fællesskabsretten, idet den nationale rets omtale af de retlige og faktiske omstændigheder er for upræcis.

74 Det må herefter i henhold til procesreglementets artikel 92 og artikel 103, stk. 1, fastslås, at det er åbenbart, at det tredje og det fjerde spørgsmål, der er forelagt Domstolen, må afvises.

Sagens omkostninger

75 De udgifter, der er afholdt af den italienske, den spanske, den franske og den østrigske regering samt af Rådet og Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Giudice di Pace di Genova ved kendelse af 8. august 1995, for ret:

1) **Artikel 5 i Rådets forordning (EF) nr. 3093/94 af 15. december 1994 om stoffer, der nedbryder ozonlaget, skal fortolkes således, at den totalt forbyder anvendelse og dermed markedsføring af hydrochlorfluorcarboner bestemt til brandslukning.**

2) **Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 5 i forordning nr. 3093/94.**

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Mancini

Moitinho de Almeida Kapteyn Edward

Jann Sevón Ioannou

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. juli 1998.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident