ARREST VAN HET HOF
14 juli 1998 *

In zaak C-284/95,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van de Giudice di pace di Genova (Italië), in het aldaar aanhangig geding tussen

Safety Hi-Tech Srl

en

S. & T. Srl,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging en de geldigheid van verordening (EG) nr. 3093/94 van de Raad van 15 december 1994 betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken (PB L 333, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, C. Gulmann, H. Ragnemalm en M. Wathelet, kamerpresidenten, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, D. A. O. Edward, P. Jann, L. Sevón en K. M. Ioannou (rapporteur), rechters,

* Procestaal: Italiaans.

advocaat-generaal: P. Léger
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Safety Hi-Tech Srl, vertegenwoordigd door M. Maresca en S. E. La Rosa, advocaten te Genua,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door U. Leanza, hoofd van de dienst diplomatieke geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, bijgestaan door P. G. Ferri, avvocato dello Stato,

— de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door W. Okresek, Ministerialrat bij het Bundeskanzleramt, als gemachtigde,

— de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door A. Lo Monaco en G. Houttuin, leden van zijn juridische dienst, als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door L. Pignataro en A. Aresu, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Safety Hi-Tech Srl, vertegenwoordigd door M. Maresca; de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door P. G. Ferri; de

Spaanse regering, vertegenwoordigd door R. Silva de Lapuerta en N. Díaz Abad, beiden abogado del Estado, als gemachtigden; de Franse regering, vertegenwoordigd door R. Nadal, adjunct-secretaris buitenlandse zaken bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde; de Raad, vertegenwoordigd door A. Lo Monaco en G. Houttuin, en de Commissie, vertegenwoordigd door L. Pignataro en P. Stancanelli, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, ter terechtzitting van 11 november 1997,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 3 februari 1998,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 8 augustus 1995, ingekomen bij het Hof op 28 augustus daaraanvolgend, heeft de Giudice di pace di Genova krachtens artikel 177 EG-Verdrag verschillende prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging en de geldigheid van verordening (EG) nr. 3093/94 van de Raad van 15 december 1994 betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken (PB L 333, blz. 1; hierna: „verordening").

2 Die vragen zijn gerezen in een geding tussen Safety Hi-Tech Srl (hierna: „Safety") en S. & T. Srl (hierna: „S. & T.") over de uitvoering van een tussen hen gesloten koopovereenkomst voor de levering van „NAF S III", een op basis van chloorfluorkoolwaterstoffen (hierna: „cfk's") vervaardigd brandbestrijdingsproduct.

3 Volgens de stukken van het hoofdgeding had Safety zich ertoe verbonden om aan S. & T. een bepaalde hoeveelheid van dat product te leveren tegen de prijs van 3 213 000 LIT, inclusief BTW. Volgens de overeenkomst moest het product door Safety worden opgeslagen en op verzoek van S. & T. te Genua aan haar ter beschikking worden gesteld.

4 Op 4 augustus 1995, datum waarop S. & T. op overlegging van de factuur door Safety had moeten betalen, weigerde S. & T. het product in ontvangst te nemen. Zij betwistte de geldigheid van de overeenkomst, op grond dat het gebruik en dus ook de verkoop van cfk's voor brandbestrijding krachtens artikel 5 van de verordening verboden was.

5 Onder die omstandigheden diende Safety op 8 augustus 1995 bij de Giudice di pace een vordering in om S. & T. te gelasten haar de overeengekomen prijs te betalen, vermeerderd met kosten en honoraria.

6 In haar verzoekschrift stelde Safety, die het door S. & T. ingeroepen verbod om cfk's als brandbestrijdingsproduct te gebruiken en te verkopen onwettig acht, dat de verordening ongeldig is omdat zij geen soortgelijk verbod bevat voor andere stoffen, zoals halonen, die ook schadelijk of zelfs schadelijker zijn voor het milieu. Volgens Safety is het verbod om cfk's te gebruiken en te verkopen onverenigbaar met de artikelen 130 R, 30, 85 en 86 EG-Verdrag, zodat zij de Giudice di pace verzocht, het Hof vragen over de geldigheid van de verordening te stellen.

7 De verordening, die is gebaseerd op artikel 130 S, lid 1, EG-Verdrag, dat ertoe strekt de doelstellingen van artikel 130 R te verwezenlijken, beoogt blijkens de considerans, rekening houdend met het wetenschappelijk bewijsmateriaal, de stand van de techniek en het bestaan van alternatieve stoffen, maatregelen vast te stellen voor de geleidelijke eliminatie van stoffen die de ozonlaag afbreken.

8 Volgens de derde, de vierde en de vijfde overweging van de considerans, is de verordening met name vastgesteld met het oog op de nakoming van de verplichtingen van de Gemeenschap uit hoofde van enerzijds het Verdrag van Wenen van 22 maart 1985 ter bescherming van de ozonlaag (hierna: „Verdrag van Wenen") en het Protocol van Montreal van 16 september 1987 betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken (beschikking 88/540/EEG van de Raad van 14 oktober 1988, PB L 297, blz. 8), zoals geamendeerd bij de wijziging van 29 juni 1990 (beschikking 91/690/EEG van de Raad van 12 december 1991, PB L 377, blz. 28), en anderzijds de tweede wijziging van het Protocol van Montreal van 25 november 1992 betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken (beschikking 94/68/EG van de Raad van 2 december 1993, PB 1994, L 33, blz. 1), waarbij alle lidstaten en de Gemeenschap partij zijn.

9 Volgens artikel 1 van de verordening, dat de werkingssfeer bepaalt, is de verordening van toepassing op de productie, de invoer, de uitvoer, het aanbod, het gebruik en de terugwinning van verschillende daarin genoemde stoffen, de zogenoemde „gereguleerde stoffen", waaronder cfk's en halonen.

10 Artikel 2, twaalfde streepje, van de verordening definieert cfk's als de gereguleerde stoffen die zijn opgenomen in groep VIII van bijlage I, met inbegrip van de isomeren ervan. In het zevende streepje van dat artikel van de verordening worden halonen gedefinieerd als de gereguleerde stoffen die zijn opgenomen in groep III van bijlage I, met inbegrip van de isomeren ervan.

11 Met betrekking tot het gebruik van cfk's voorziet artikel 4, leden 8, 9, tweede alinea, en 10, van de verordening in een bijzondere regeling voor cfk's die producenten en importeurs op de markt brengen of voor eigen rekening gebruiken.

12 Elk ander gebruik van cfk's dan het gebruik voor eigen rekening door producenten of importeurs wordt geregeld in artikel 5 van de verordening („Beheersing van het gebruik van chloorfluorkoolwaterstoffen"), dat luidt:

„1. Met ingang van de eerste dag van de zesde maand na de datum van inwerkingtreding van deze verordening is het gebruik van chloorfluorkoolwaterstoffen verboden, met uitzondering van het gebruik:

— als oplosmiddel;

— als koelmiddel;

— voor de vervaardiging van isolerend hardschuim en integraalschuim voor veiligheidstoepassingen;

— in laboratoria, onderzoek en ontwikkeling daaronder begrepen;

— als grondstof bij de vervaardiging van andere chemicaliën, en

— als draaggas voor ontsmettingsmiddelen in gesloten systemen.

2. Met ingang van 1 januari 1996 zijn de volgende toepassingen van chloorfluorkoolwaterstoffen verboden:

— als oplosmiddel in open systemen, zoals open reinigers en open ontwateringssystemen zonder koude zone, in kleefmiddelen en vormsmeermiddelen indien niet gebruikt in een gesloten systeem, voor afvoerreiniging indien de chloorfluorkoolwaterstoffen niet teruggewonnen worden, en in aërosolen, behalve het gebruik als oplosmiddel voor reagentia voor het zichtbaar maken van vingerafdrukken op poreuze oppervlakken zoals papier, en behalve het gebruik als fixeermiddel voor laserprinters die vóór 1 januari 1996 zijn vervaardigd;

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

a) als koelmiddel in open systemen met rechtstreekse verdamping;

b) als koelmiddel in huishoudelijke koelkasten en diepvriezers;

c) klimaatregeling in auto's;

d) klimaatregeling in het openbaar vervoer over de weg.

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

— klimaatregeling in het openbaar vervoer per spoor;

— als draaggas voor ontsmettingsmiddelen in gesloten systemen.

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

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

— als koelmiddel voor apparatuur van 150 kW en meer aan asvermogen,

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

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

Dit verbod geldt niet voor apparatuur die aantoonbaar vóór de datum van die gebruiksbeperking is vervaardigd.

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

13 Wat halonen betreft, bepaalt artikel 3, lid 3, van de verordening:

„Onverminderd [een aantal uitzonderingen in] de leden 8 tot en met 12 draagt elke producent er zorg voor, dat hij na 31 december 1993 geen halonen produceert.

In het licht van de voordrachten van de lidstaten bepaalt de Commissie elk jaar volgens de procedure van artikel 16 aan de hand van de criteria die de partijen bij het Protocol van Montreal in besluit IV/25 hebben vastgesteld, voor welke essentiële toepassingen de productie en de invoer van halonen na 31 december 1993 in de Gemeenschap kunnen worden toegestaan en welke gebruikers in aanmerking komen voor dergelijke essentiële toepassingen voor eigen rekening. Deze productie en invoer worden slechts toegestaan, indien er van geen van de partijen bij het Protocol passende alternatieven of gerecycleerde halonen te verkrijgen zijn.

De Commissie geeft vergunningen af aan de gebruikers die op grond van de tweede alinea zijn bepaald, en deelt hun mede voor welke toepassing de vergunning geldt, alsmede welke stoffen zij mogen gebruiken en in welke hoeveelheden.

Een producent kan van de bevoegde instantie van de lidstaat waarin zijn betrokken productie plaatsvindt toestemming krijgen om na 31 december 1993 halonen te produceren om te voldoen aan de vraag van volgens de tweede alinea bepaalde gebruikers waarvoor vergunning is verleend. De bevoegde instantie van de betrokken lidstaat stelt de Commissie van tevoren in kennis van een dergelijke toestemming."

14 Voorts bepaalt artikel 4, lid 3, van de verordening met betrekking tot halonen:

„(...) elke producent [draagt] er zorg voor dat hij na 31 december 1993 geen halonen op de markt brengt of voor eigen rekening gebruikt.

Een producent kan van de bevoegde instantie van de lidstaat waarin de productie plaatsvindt toestemming krijgen om na 31 december 1993 halonen op de markt te brengen om te voldoen aan de vraag van de volgens artikel 3, lid 3, bepaalde gebruikers waarvoor vergunning is verleend."

15 Behoudens een door de Commissie verleende uitzonderlijke vergunning, verbiedt artikel 8, lid 1, van de verordening om onder meer nieuw geproduceerde, teruggewonnen of geregenereerde halonen die zijn ingevoerd uit een staat die geen partij is bij het Protocol, in de Gemeenschap in het vrije verkeer te brengen. Artikel 9 van de verordening verbiedt producten die onder meer halonen bevatten en die zijn ingevoerd uit een staat die geen partij is bij het Protocol, in de Gemeenschap in het vrije verkeer te brengen.

16 Wat het gebruik van halonen betreft, staat vast dat de verordening geen bepaling bevat die vergelijkbaar is met artikel 5 inzake het gebruik van cfk's.

17 Gelet op de regeling voor cfk's en voor halonen en op de argumenten van Safety, heeft de verwijzende rechter, die van oordeel is dat de uitkomst van het geschil afhankelijk is van de uitlegging en de geldigheid van de verordening, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet verordening nr. 3093/94 van de Raad (om in overeenstemming te zijn met artikel 130 R van het Verdrag) aldus worden uitgelegd, dat halonen (met ernstige gevolgen voor het milieu) vrij mogen worden gebruikt, aangezien zij enkel de productie en het gebruik van halonen door producenten beperkt doch de invoer daarvan vrij toelaat, terwijl zij voor chloorfluorkoolwaterstoffen (producten met lichte gevolgen voor het milieu) het gebruik (en bijgevolg zowel de productie als de invoer) voor de niet in artikel 5 genoemde toepassingen volstrekt verbiedt?

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

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

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

18 Teneinde de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven, moeten de vragen nader worden omschreven met inachtneming van de feitelijke omstandigheden zoals deze blijken uit de vragen en uit het door de nationale rechter toegezonden dossier.

19 De prejudiciële vragen trekken de geldigheid van de verordening in haar geheel in twijfel. Het hoofdgeding heeft evenwel slechts betrekking op het in de verordening gestelde verbod op het gebruik en eventueel de verkoop van cfk's als brandbestrijdingsproduct, met uitsluiting van elke andere eventuele toepassing van die stoffen. Derhalve zijn noch de bepalingen van de verordening inzake andere stoffen dan cfk's, noch haar bepalingen inzake andere toepassingen van die stoffen aan de orde in het hoofdgeding. De geldigheid van die bepalingen kan dan ook niet in het kader van de onderhavige prejudiciële procedure worden onderzocht.

De eerste vraag

20 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter enerzijds te vernemen, of artikel 5 van de verordening het gebruik en derhalve de verkoop van cfk's als brandbestrijdingsproduct verbiedt, en stelt hij anderzijds het probleem aan de orde of dat verbod geldig is, gelet op artikel 130 R van het Verdrag.

De uitlegging van artikel 5 van de verordening

21 Vooraf zij eraan herinnerd, dat met de verordening en dus ook met artikel 5 daarvan uitvoering wordt gegeven aan de verbintenissen die de Gemeenschap is aangegaan in het Verdrag van Wenen en het Protocol van Montreal, alsmede in de tweede wijziging daarvan.

22 Vaststaat, dat bepalingen van gemeenschapsrecht zoveel mogelijk moeten worden uitgelegd in het licht van het volkenrecht, met name wanneer dergelijke bepalingen strekken tot tenuitvoerlegging van een door de Gemeenschap gesloten internationale overeenkomst (zie in die zin arrest van 10 september 1996, Commissie/Duitsland, C-61/94, Jurispr. blz. I-3989, punt 52).

23 Krachtens artikel 2, lid 3, van het Verdrag van Wenen kunnen de partijen bij dit verdrag strengere binnenlandse maatregelen treffen om aldus, gelet op wetenschappelijke evaluaties, het gebruik van voor de ozonlaag minder schadelijke alternatieve stoffen te bevorderen.

24 In verband met die mogelijkheid wordt in de zesde overweging van de considerans van de verordening verklaard, dat er met name in het licht van het wetenschappelijk bewijsmateriaal in bepaalde gevallen beperkende maatregelen moeten worden genomen die verder gaan dan die van de tweede wijziging van het Protocol van Montreal.

25 Om dit doel te bereiken, verbiedt artikel 5 van de verordening het gebruik van cfk's.

26 Dit principiële verbod, dat sinds 1 juni 1995 van toepassing is, kent evenwel een aantal uitzonderingen, die in artikel 5, lid 1, van de verordening limitatief worden opgesomd. Zo mogen cfk's krachtens deze bepaling na 1 juni 1995 nog worden gebruikt als oplosmiddel, als koelmiddel, voor de vervaardiging van isolerend hardschuim en integraalschuim voor veiligheidstoepassingen, in laboratoria, onderzoek en ontwikkeling daaronder begrepen, als grondstof bij de vervaardiging van andere chemicaliën en als draaggas voor ontsmettingsmiddelen in gesloten systemen.

27 Overeenkomstig het principiële gebruiksverbod verbiedt artikel 5, leden 2, 3 en 4, andere toepassingen van cfk's met ingang van 1 januari 1996, 1 januari 1998 en 1 januari 2000.

28 Blijkens die bepalingen is het gebruik van cfk's als brandbestrijdingsproduct in de verordening niet geregeld, zodat die toepassing overeenkomstig artikel 5, lid 1, van de verordening met ingang van 1 juni 1995 verboden is.

29 Derhalve moet worden onderzocht, of het algehele verbod op het gebruik van cfk's als brandbestrijdingsproduct ook een verbod op de verkoop daarvan inhoudt.

30 Dienaangaande zij opgemerkt, dat de verkoop van cfk's als brandbestrijdingsproduct niet in artikel 5 van de verordening wordt vermeld. Het in de handel brengen van cfk's met die bestemming is een handeling die aan het gebruik van die stoffen voorafgaat, en die stoffen worden enkel in de handel gebracht om als zodanig te worden gebruikt. Bijgevolg moet, aangezien het gebruik van cfk's met ingang van 1 juni 1995 geheel is verboden, dus ook de verkoop van die stoffen als brandbestrijdingsproduct vanaf die datum als verboden worden beschouwd.

31 Deze uitlegging vindt steun in artikel 3 en de artikelen 6 tot en met 13 van de verordening, die respectievelijk betrekking hebben op de productie en de invoer van gereguleerde stoffen, die eveneens aan het gebruik voorafgaan. Dat in die artikelen niets over de productie of de invoer van cfk's als brandbestrijdingsproduct wordt gezegd, wijst er immers op, dat de gemeenschapswetgever, die het gebruik van die stoffen voor dat doel in principe had verboden, van mening was, dat voor de productie, de invoer en derhalve de verkoop van die stoffen geen regelen behoefden te worden gesteld.

32 Artikel 5 van de verordening moet derhalve aldus worden uitgelegd, dat dit het gebruik en derhalve de verkoop van cfk's als brandbestrijdingsproduct geheel verbiedt.

Toetsing van het verbod op het gebruik van cfk's aan artikel 130 R van het Verdrag

33 Volgens Safety is het verbod op het gebruik van cfk's als brandbestrijdingsproduct onwettig, gelet op artikel 130 R van het Verdrag, daar de Raad het doel, de beginselen en de criteria van deze bepaling niet heeft gerespecteerd en aldus de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid heeft overschreden.

34 De Raad meent daarentegen, dat artikel 130 R van het Verdrag hem een discretionaire beoordelingsbevoegdheid verleent en dat het Hof het resultaat van die beoordeling niet kan toetsen. Ook verleent deze bepaling hem zijns inziens een ruime beoordelingsbevoegdheid met betrekking tot de keuze van de maatregelen ter uitvoering van het milieubeleid. De wettigheid van die maatregelen kan enkel worden aangetast wanneer zij kennelijk ongeschikt zijn om hun doel te bereiken.

35 Artikel 130 R van het Verdrag luidt:

„1. Het beleid van de Gemeenschap op milieugebied draagt bij tot het nastreven van de volgende doelstellingen:

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

— bescherming van de gezondheid van de mens;

— behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen;

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

2. De Gemeenschap streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Gemeenschap. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

(...)

3. Bij het bepalen van haar beleid op milieugebied houdt de Gemeenschap rekening met:

— de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens;

— de milieuomstandigheden in de onderscheiden regio's van de Gemeenschap;

— de voordelen en lasten die kunnen voortvloeien uit optreden, onderscheidenlijk niet-optreden;

— de economische en sociale ontwikkeling van de Gemeenschap als geheel en de evenwichtige ontwikkeling van haar regio's.

4. (...)"

36 Deze bepaling voorziet dus in een aantal doelstellingen, beginselen en criteria die de gemeenschapswetgever bij de tenuitvoerlegging van het milieubeleid moet respecteren.

37 Aangezien een aantal doelstellingen en beginselen van artikel 130 R tegen elkaar moeten worden afgewogen en wegens de ingewikkeldheid van de toe te passen criteria moet de rechterlijke toetsing evenwel noodzakelijkerwijs beperkt blijven tot de vraag, of de Raad bij de vaststelling van de verordening de voorwaarden voor de toepassing van artikel 130 R van het Verdrag kennelijk verkeerd heeft beoordeeld.

38 Derhalve moet worden onderzocht, of de verordening, gelet op haar doel, in strijd met artikel 130 R van het Verdrag is vastgesteld.

39 Dienaangaande voert Safety drie argumenten aan.

40 In de eerste plaats houdt de verordening volgens haar, door het gebruik van andere stoffen zoals halonen toe te staan, geen rekening met twee andere fundamentele factoren voor de bescherming van het milieu: de gevolgen van cfk's voor de opwarming van de aarde (Global Warming Potential; hierna: „GWP") en hun levensduur in de atmosfeer (Atmospheric Lifetime; hierna: „ALT"). Deze factoren moeten tezamen met het ozonafbrekend vermogen (Ozone Depletion Potential; hierna: „ODP") in de beschouwing worden betrokken. Indien met al deze factoren rekening wordt gehouden, blijken cfk's volgens Safety veel minder schadelijk te zijn dan halonen. Nu de verordening enkel let op de ODP-index en enkel maatregelen tegen de afbraak van de ozonlaag voorschrijft, waarborgt zij niet de bescherming van het milieu in zijn geheel, zoals wordt voorgeschreven in artikel 130 R van het Verdrag, maar slechts van een deel daarvan.

41 Vooraf zij opgemerkt, dat het feit dat het gebruik van andere stoffen niet is verboden, zelfs indien dit onwettig zou zijn, als zodanig de geldigheid van het verbod van het gebruik van cfk's niet kan aantasten.

42 Wat de grief inzake de niet-inaanmerkingneming van het GWP en de ALT van cfk's betreft, zij eraan herinnerd, dat artikel 130 R, lid 1, van het Verdrag behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu als een van de doelstellingen van het beleid van de Gemeenschap op milieugebied noemt.

43 In het arrest van 14 juli 1994, Peralta (C-379/92, Jurispr. blz. I-3453, punt 57), overwoog het Hof, dat artikel 130 R van het Verdrag zich ertoe beperkt, de algemene doelstellingen van de Gemeenschap op milieugebied te omschrijven. De bevoegdheid inzake de te nemen maatregelen komt ingevolge artikel 130 S van het Verdrag toe aan de Raad. Bovendien bepaalt artikel 130 T van het Verdrag, dat de beschermende maatregelen die gemeenschappelijk worden vastgesteld uit hoofde van artikel 130 S, niet beletten dat een lidstaat maatregelen voor een verdergaande bescherming handhaaft en treft, welke verenigbaar zijn met het Verdrag.

44 Uit deze bepalingen volgt niet, dat de gemeenschapswetgever ingevolge artikel 130 R, lid 1, van het Verdrag verplicht is om, telkens wanneer hij in verband met een specifiek milieuprobleem maatregelen tot behoud, bescherming en verbetering van het milieu vaststelt, tegelijkertijd maatregelen voor het milieu in zijn geheel vast te stellen.

45 Derhalve kunnen krachtens artikel 130 R, lid 1, van het Verdrag maatregelen worden vastgesteld die slechts betrekking hebben op bepaalde aspecten van het milieu, voor zover zij bijdragen tot het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu.

46 Zoals uit het opschrift blijkt, beoogt de verordening een regeling in te voeren voor stoffen die de ozonlaag afbreken. Dat de verordening enkel dit aspect van het behoud, de bescherming en de verbetering van het milieu regelt, kan dus niet als onverenigbaar met het doel van artikel 130 R, lid 1, van het Verdrag worden beschouwd.

47 In de tweede plaats heeft de verordening, door het gebruik van halonen toe te staan, die in vergelijking met cfk's een veel hoger ODP hebben en dus veel gevaarlijker zijn voor de ozonlaag, volgens Safety niet gezorgd voor een hoog niveau van milieubescherming, zoals vereist door artikel 130 R, lid 2, van het Verdrag.

48 Wat dit vereiste betreft, zij opgemerkt, dat de verordening een hoog niveau van bescherming waarborgt. Blijkens de vierde en de vijfde overweging van de considerans wil de verordening, gelet op het wetenschappelijk bewijsmateriaal en met het oog op het nakomen van de verplichtingen van de Gemeenschap uit hoofde van het Verdrag van Wenen en van de tweede wijziging van het Protocol van Montreal, maatregelen vaststellen om met name het gebruik van cfk's te beperken. In de zesde overweging wordt bovendien gesteld, dat er met name in het licht van het wetenschappelijk bewijsmateriaal in bepaalde gevallen beperkende maatregelen moeten worden genomen die verder gaan dan die van de tweede wijziging van het

Protocol. Door in artikel 5, lid 1, van de verordening het gebruik van cfk's te verbieden en aldus een verdergaande maatregel vast te stellen dan in internationale verbintenissen wordt opgelegd, heeft de gemeenschapswetgever niet in strijd met het in artikel 130 R, lid 2, van het Verdrag neergelegde beginsel van een hoog beschermingsniveau gehandeld.

49 Ofschoon de Gemeenschap volgens artikel 130 R, lid 2, van het Verdrag in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming moet streven, behoeft een dergelijk beschermingsniveau om verenigbaar te zijn met die bepaling niet noodzakelijkerwijs het hoogste niveau te zijn dat technisch mogelijk is. Zoals in punt 43 van dit arrest reeds is overwogen, machtigt artikel 130 T van het Verdrag de lidstaten immers om maatregelen voor een verdergaande bescherming te handhaven en te treffen.

50 Ten slotte stelt Safety, dat de verordening, door het gebruik van andere brandbestrijdingsproducten, waaronder fluorkoolwaterstoffen en fluorkoolstofverbindingen niet te verbieden, geen rekening houdt met de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens, zoals vereist door artikel 130 R, lid 3, van het Verdrag, aangezien die stoffen, die een zeer hoge GWP- en ALT-index hebben, volgens haar schadelijker voor het milieu zijn dan cfk's waarvan de ODP-, GWP- en ALT-index aanvaardbaar wordt geacht.

51 Ingevolge artikel 130 R, lid 3, van het Verdrag moet de Gemeenschap bij het bepalen van haar beleid op milieugebied onder meer rekening houden met de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens. Dat betekent evenwel niet, dat de verordening niet in overeenstemming met dit vereiste is.

52 Er wordt immers niet alleen rekening gehouden met het in de vierde en de vijfde overweging van de considerans vermelde wetenschappelijk bewijsmateriaal. Daarnaast wordt in de zevende overweging van de considerans namelijk beklemtoond, „dat het wenselijk is de toegestane toepassingen van ozonafbrekende stoffen periodiek te toetsen", en in de achtste overweging, „dat het noodzakelijk is de ontwikkeling van de markt voor ozonafbrekende stoffen, in het bijzonder met het oog op

een voldoende aanbod voor essentiële toepassingen, en de stand van zaken bij de ontwikkeling van geschikte vervangingsmiddelen op de voet te volgen, maar tevens de invoer van nieuw geproduceerde, teruggewonnen of geregenereerde ozonafbrekende stoffen voor het vrije verkeer in de Europese Unie tot een minimum te beperken".

53 Juist om rekening te houden met de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens bepaalt artikel 5, lid 6, van de verordening, betreffende het gebruik van cfk's, dat de Commissie in het licht van de vooruitgang van de techniek aanvullingen en wijzigingen kan aanbrengen, dan wel onderdelen van de lijst van verboden toepassingen kan schrappen.

54 Daaraan moet nog worden toegevoegd, dat blijkens het dossier van het hoofdgeding ten tijde van de vaststelling van de verordening vanuit wetenschappelijk oogpunt alternatieven voor het gebruik van cfk's bestonden, die minder schadelijk zijn voor de ozonlaag, zoals water, poeder en inerte gassen.

55 Door het gebruik en derhalve de verkoop van cfk's als brandbestrijdingsproduct te verbieden, heeft de gemeenschapswetgever dus geen kennelijke beoordelingsfout gemaakt. Derhalve moet de hiervoor onderzochte grief inzake de onwettigheid van de verordening, gelet op artikel 130 R van het Verdrag, worden afgewezen.

56 Safety is eveneens van mening, dat het verbod op het gebruik en derhalve de verkoop van cfk's als brandbestrijdingsproduct onevenredig is voor de milieubescherming.

57 Bij het onderzoek van deze grief zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak bij het onderzoek van de vraag of een bepaling van gemeenschapsrecht in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, moet worden nagegaan of de aange-

wende middelen geschikt zijn ter verwezenlijking van het nagestreefde doel en niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is (zie met name arrest van 13 mei 1997, Duitsland/Parlement en Raad, C-233/94, Jurispr. blz. I-2405, punt 54).

58 Gelet op het doel van de verordening, de bescherming van de ozonlaag, moet worden vastgesteld, dat het in artikel 5, lid 1, van de verordening vastgelegde middel, namelijk het verbod op het gebruik en derhalve de verkoop van cfk's als brandbestrijdingsproduct, geschikt was om dat doel te bereiken. Gelet op het feit dat andere stoffen die ook schadelijk of zelfs schadelijker zijn voor de ozonlaag, zoals halonen, bij de brandbestrijding zijn toegestaan, moet worden onderzocht of dat verbod de door het evenredigheidsbeginsel gestelde grenzen niet overschrijdt.

59 Dienaangaande volstaat het eraan te herinneren, dat halonen volgens het dossier van het hoofdgeding een onvervangbaar blusvermogen hebben, vooral bij brand in kleine ruimten, en zeer weinig giftig zijn, terwijl voor hetzelfde resultaat een grotere hoeveelheid cfk's moet worden ingezet, die giftiger zijn.

60 Daar er voor cfk's doeltreffende alternatieven bestaan, zoals water, poeder en inerte gassen (zie punt 54 van dit arrest) en er voor een aantal essentiële toepassingen zelf niet vervangbare alternatieven, zoals halonen (zie punt 59 van dit arrest) bestaan, kan het verbod om cfk's te gebruiken niet worden geacht in te druisen tegen het evenredigheidsbeginsel.

61 Mitsdien moet worden geconcludeerd, dat bij de toetsing van artikel 5, lid 1, van de verordening aan artikel 130 R van het Verdrag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid ervan kunnen aantasten.

De tweede vraag

62 Met zijn tweede vraag wenst de nationale rechter van het Hof te vernemen, of het in artikel 5, lid 1, van de verordening neergelegde verbod om cfk's als brandbestrijdingsproduct te gebruiken en te verkopen, geldig is wat artikel 30 van het Verdrag betreft.

63 Vooraf zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak het verbod van kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking niet enkel geldt voor nationale maatregelen, maar evenzeer voor maatregelen die van de gemeenschapsinstellingen uitgaan (zie in het bijzonder arresten van 17 mei 1984, Denkavit Nederland, 15/83, Jurispr. blz. 2171, punt 15, en 9 augustus 1994, Meyhui, C-51/93, Jurispr. blz. I-3879, punt 11).

64 De bescherming van het milieu heeft het Hof reeds als een van de wezenlijke doelstellingen van de Gemeenschap aangemerkt (zie arrest van 7 februari 1985, Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, 240/83, Jurispr. blz. 531, punt 13). In het arrest van 20 september 1988, Commissie/Denemarken (302/86, Jurispr. blz. 4607, punt 9), overwoog het Hof, dat de bescherming van het milieu een dwingend vereiste vormt dat de toepassing van artikel 30 van het Verdrag kan beperken.

65 Safety meent evenwel, dat wat artikel 30 van het Verdrag betreft, het evenredigheidsbeginsel evenmin is gerespecteerd.

66 Dienaangaande volstaat het eraan te herinneren, dat blijkens het doel van de verordening en de overwegingen in de punten 59 tot en met 61 van dit arrest, een verbod om cfk's te gebruiken en te verkopen met het oog op de bescherming van de ozonlaag niet onevenredig aan het nagestreefde doel kan worden geacht.

67 Mitsdien moet worden geantwoord, dat bij onderzoek van de gestelde vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 5 van de verordening kunnen aantasten.

De derde en de vierde vraag

68 Met zijn derde en zijn vierde vraag wenst de nationale rechter in wezen te vernemen, of artikel 5, lid 1, van de verordening, door het gebruik en de verkoop van cfk's te verbieden, in strijd met artikel 85 van het Verdrag een kartel tussen de producenten en de verkopers van door de verordening toegestane stoffen of een met artikel 86 van het Verdrag strijdig misbruik van een machtspositie door die producenten en verkopers bevordert, alsook, of deze bepaling van de verordening als bepaling die de bescherming van de ozonlaag waarborgt, uitzonderingen op de artikelen 85 en 86 van het Verdrag kan rechtvaardigen.

69 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak de nationale rechter wegens het vereiste om tot een voor hem nuttige uitlegging van het gemeenschapsrecht te komen, een omschrijving van het feitelijk en juridisch kader moet geven, waarin de gestelde vragen moeten worden geplaatst, of althans de feiten moet uiteenzetten waarop die vragen zijn gebaseerd (zie met name arrest van 26 januari 1993, Telemarsicabruzzo e. a., C-320/90-C-322/90, Jurispr. blz. I-393, punt 6, en beschikking van 19 maart 1993, Banchero, C-157/92, Jurispr. blz. I-1085, punt 4).

70 In het arrest Telemarsicabruzzo e. a. en de beschikking Banchero (reeds aangehaald, respectievelijk punten 7 en 5) overwoog het Hof, dat deze eisen in het bijzonder gelden op bepaalde gebieden die door complexe feitelijke en juridische situaties worden gekenmerkt, zoals het gebied van de mededinging.

71 De verwijzingsbeschikking bevat evenwel onvoldoende gegevens om aan die vereisten te voldoen.

72 Daarin wordt namelijk enkel zonder meer het betoog van Safety overgenomen, dat, zoals Safety ter terechtzitting van het Hof zelf heeft erkend, niet verklaart hoe dit verbod kartels of onderling afgestemde feitelijke gedragingen bevordert. Het verstrekt evenmin de noodzakelijke gegevens voor de afbakening van de relevante markt, en verklaart niet welke invloed het verbod op de verkoop van cfk's op de werking van die markt heeft. Bovendien beperkt de verwijzende rechter zich ertoe om de artikelen 85 en 86 van het Verdrag te vermelden, en geeft hij niet de redenen aan, waarom hij zich afvraagt of het in artikel 5, lid 1, van de verordening neergelegde verbod geldig is in de omstandigheden van de aan hem voorgelegde zaak.

73 Derhalve stelt de verwijzingsbeschikking, die de voor de nationale rechter aanhangige feitelijke en juridische situatie niet nauwkeurig genoeg omschrijft, het Hof niet in staat om een nuttige uitlegging van het gemeenschapsrecht te geven.

74 Mitsdien moet overeenkomstig de artikelen 92 en 103, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering worden vastgesteld, dat de derde en de vierde vraag kennelijk niet-ontvankelijk zijn.

Kosten

75 De kosten door de Italiaanse, de Spaanse, de Franse en de Oostenrijkse regering alsmede door de Raad en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Giudice di pace di Genova bij beschikking van 8 augustus 1995 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) Artikel 5 van verordening (EG) nr. 3093/94 van de Raad van 15 december 1994 betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken, moet aldus worden uitgelegd, dat dit het gebruik en derhalve de verkoop van chloorfluorkoolwaterstoffen als brandbestrijdingsproduct geheel verbiedt.

2) Bij onderzoek van de gestelde vragen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 5 van verordening nr. 3093/94 kunnen aantasten.

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Mancini

Moitinho de Almeida Kapteyn Edward

Jann Sevón Ioannou

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 14 juli 1998.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias