ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
14 de Julho de 1998 *

No processo C-284/95,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pelo Giudice di Pace di Genova (Itália), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Safety Hi-Tech Srl

e

S. & T. Srl,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação e a validade do Regulamento (CE) n.° 3093/94 do Conselho, de 15 de Dezembro de 1994, relativo às substâncias que empobrecem a camada de ozono (JO L 333, p. 1),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. Gulmann, H. Ragnemalm e M. Wathelet, presidentes de secção, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, D. A. O. Edward, P. Jann, L. Sevón e K. M. Ioannou (relator), juízes,

* Língua do processo: italiano.

advogado-geral: P. Léger,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Safety Hi-Tech Srl, por Maurizio Maresca e Salavatore Elio La Rosa, advogados no foro de Génova,

— em representação do Governo italiano, pelo professor Umberto Leanza, chefe do Serviço do Contencioso Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, assistido por Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato,

— em representação do Governo austríaco, por Wolf Okresek, Ministerialrat no Bundeskanzleramt, na qualidade de agente,

— em representação do Conselho da União Europeia, por Anna Lo Monaco e Guus Houttuin, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Laura Pignataro e Antonio Aresu, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da Safety Hi-Tech Srl, representada por Maurizio Maresca, do Governo italiano, representado por Pier Giorgio Ferri, do Governo espanhol,

representado por Rosario Silva de Lapuerta e Nuria Díaz Abad, abogados del Estado, na qualidade de agentes, do Governo francês, representado por Romain Nadal, secretário adjunto dos Negócios Estrangeiros na direcção dos assuntos jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, do Conselho, representado por Anna Lo Monaco e Guus Houttuin, e da Comissão, representada por Laura Pignataro e Paolo Stancanelli, membro do Serviço jurídico, na qualidade de agente, na audiência de 11 de Novembro de 1997,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 3 de Fevereiro de 1998,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisão de 8 de Agosto de 1995, entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 28 do mesmo mês, o Giudice di Pace di Genova submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, várias questões prejudiciais relativas à interpretação e validade do Regulamento (CE) n.° 3093/94 do Conselho, de 15 de Dezembro de 1994, relativo às substâncias que empobrecem a camada de ozono (JO L 333, p. 1, a seguir «regulamento»).

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio entre a Safety Hi-Tech Srl (a seguir «Safety») e a S. & T. Srl (a seguir «S. & T.») a respeito do cumprimento de um contrato de venda celebrado entre ambas, relativo ao fornecimento de um produto designado «NAF S III», composto por hidroclorofluorocarbonos (a seguir «HCFC»), que é utilizado no combate aos incêndios.

3 Resulta do processo principal que, nos termos do referido contrato, a Safety se comprometeu a fornecer à S. & T. determinada quantidade do referido produto pelo preço de 3 213 000 LIT, incluindo o imposto sobre o valor acrescentado. Nos termos do contrato, o produto seria armazenado pela Safety e colocado à disposição da S. & T. em Génova a pedido desta.

4 Em 4 de Agosto de 1995, data em que deveria ter lugar o pagamento mediante apresentação da factura pela Safety à S. & T., esta recusou aceitar o fornecimento do produto, impugnando a validade do contrato pelo facto de a utilização e, consequentemente, a comercialização dos HCFC destinados ao combate aos incêndios serem proibidas nos termos do artigo 5.° do regulamento.

5 Nestas condições, em 8 de Agosto de 1995, a Safety requereu ao Giudice di Pace uma injunção contra a S. & T., pedindo o pagamento do preço acordado, acrescido dos montantes acessórios e dos honorários.

6 No requerimento, a Safety, considerando que a proibição de utilizar e comercializar os HCFC como substâncias destinadas ao combate ao fogo invocada pela S. & T. é ilegal, afirma que o regulamento é inválido, pelo facto de nenhuma proibição análoga nele ter sido prevista relativamente a outras substâncias, como os halons, que são também, ou até mesmo mais, nocivos ao ambiente. A Safety considera que a proibição de utilização e comercialização dos HCFC é incompatível com os artigos 130.°-R, 30.°, 85.° e 86.° do Tratado CE, pelo que requereu ao Giudice di Pace que interrogasse o Tribunal de Justiça sobre a validade do regulamento.

7 O regulamento, que tem como base jurídica o artigo 130.°-S, n.° 1, do Tratado CE, o qual se destina a realizar os objectivos previstos no artigo 130.°-R, tem por finalidade, como resulta dos seus considerandos, atentos os conhecimentos científicos e técnicos e a existência de substâncias de substituição, a adopção de medidas de eliminação progressiva das substâncias que empobrecem a camada de ozono.

8 Em especial, como resulta dos terceiro, quarto e quinto considerandos, o regulamento foi adoptado para dar cumprimento aos compromissos assumidos pela Comunidade, por um lado, no âmbito da Convenção de Viena, de 22 de Março de 1985, para a protecção da camada de ozono (a seguir «Convenção de Viena»), e do protocolo de Montreal, de 16 de Setembro de 1987, relativo às substâncias que empobrecem a camada de ozono (Decisão 88/540/CEE do Conselho, de 14 de Outubro de 1988, JO L 297, p. 8), protocolo este que foi alterado em 29 de Junho de 1990 (Decisão 91/690/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, JO L 377, p. 28), e, por outro, no âmbito da segunda emenda ao protocolo de Montreal, de 25 de Novembro de 1992, relativo às substâncias que empobrecem a camada de ozono (Decisão 94/68/CE do Conselho, de 2 de Dezembro de 1993, JO 1994, L 33, p. 1), instrumentos estes em que são partes todos os Estados-Membros e a Comunidade.

9 O artigo 1.° do regulamento, que determina o respectivo âmbito de aplicação, esclarece que o regulamento é aplicável à produção, importação, exportação, oferta, utilização e/ou recuperação das diversas substâncias, designadas «substâncias regulamentadas», ali enumeradas, entre as quais constam os HCFC e os halons.

10 Os HCFC são definidos no décimo segundo travessão do artigo 2.° do regulamento como sendo uma das substâncias regulamentadas e enumeradas no grupo VIII do Anexo I, incluindo os seus isómeros. Os halons são definidos no sétimo travessão do mesmo artigo do regulamento como sendo uma das substâncias regulamentadas enumeradas no grupo III do Anexo I, incluindo os seus isómeros.

11 No que respeita em especial ao regime de utilização dos HCFC, o artigo 4.°, n.^{os} 8, 9, segundo parágrafo, e 10, do regulamento estabelece um regime especial aplicável aos HCFC comercializados ou utilizados para consumo próprio pelos produtores ou importadores.

12 Qualquer outra utilização dos HCFC, com excepção da respectiva utilização para consumo próprio pelos produtores ou importadores, está regulamentada no artigo 5.º do regulamento, sob o título «Controlo da utilização de hidroclorofluorcarbonos», que dispõe o seguinte:

«1. A partir do primeiro dia do sexto mês seguinte à data da entrada em vigor do presente regulamento, será proibida a utilização de hidroclorofluorocarbonos, excepto:

— como solventes,

— como agentes refrigerantes,

— na produção de espumas rígidas isolantes e espumas com pele integrada utilizadas em aplicações de segurança,

— em utilizações laboratoriais, incluindo investigação e desenvolvimento,

— como matéria-prima no fabrico de outros produtos químicos,

— como gás de transporte utilizado para efeitos de esterilização em sistemas fechados.

2. A partir de 1 de Janeiro de 1996, serão proibidas as seguintes utilizações de hidroclorofluorocarbonos:

— em utilizações não circunscritas de solventes, incluindo máquinas de limpar e sistemas de desidratação abertos, sem compartimento frigorífico, em colas e outras substâncias adesivas, em agentes de desmoldagem, quando não utilizados em equipamento fechado, na limpeza de esgotos, quando os hidroclorofluorocarbonos não são recuperados e em aerossóis, excepto no caso de utilização como solventes para reagentes na revelação de impressões digitais em superfícies porosas como o papel, e no caso de utilização enquanto agentes fixadores para impressoras a laser fabricadas antes de 1 de Janeiro de 1996,

— em equipamentos fabricados depois de 31 de Dezembro de 1995 para as seguintes utilizações:

a) como agentes refrigerantes em sistemas não fechados de evaporação directa,

b) como agentes refrigerantes nos aparelhos de refrigeração e congelação domésticos,

c) nos aparelhos de ar condicionado de veículos automóveis,

d) nos aparelhos de ar condicionado de transportes públicos rodoviários.

3. A partir de 1 de Janeiro de 1998, será proibida a utilização de hidroclorofluorocarbonos em equipamentos fabricados depois de 31 de Dezembro de 1997 para as seguintes utilizações:

— nos aparelhos de ar condicionado de transportes públicos ferroviários,

— como gás de transporte utilizado para efeitos de esterilização em sistemas fechados.

4. A partir de 1 de Janeiro de 2000, será proibida a utilização de hidroclorofluorocarbonos em equipamentos fabricados depois de 31 de Dezembro de 1999 para as seguintes utilizações:

— como agentes refrigerantes em entrepostos e armazéns frigoríficos públicos e de distribuição,

— como agentes refrigerantes para equipamentos de potência igual ou superior a 150 kW,

excepto quando existam normas, regulamentos de segurança ou outras restrições afins relativas à utilização de amoníaco.

5. A partir da data de entrada em vigor da restrição de utilização, será proibida a importação, colocação em livre circulação ou a colocação no mercado de equipamentos aos quais se aplique uma restrição de utilização ao abrigo do presente

artigo. Os equipamentos que comprovadamente foram fabricados antes da data da restrição de utilização não serão abrangidos pela proibição.

6. Nos termos do procedimento previsto no artigo 16.°, a Comissão pode acrescentar, suprimir ou alterar os elementos da lista dos n.os 1 a 4, em função do progresso técnico.»

13 No que respeita aos halons, o artigo 3.°, n.° 3, do regulamento prevê, salvo determinadas excepções constantes dos n.os 8 a 12 do mesmo artigo:

«... cada produtor assegurará que a partir de 31 de Dezembro de 1993 cesse a produção de halons.

Em função das indicações apresentadas pelos Estados-Membros e nos termos do procedimento previsto nos termos do artigo 16.°, a Comissão aplicará os critérios definidos na decisão IV/25 das partes no protocolo de Montreal para proceder à determinação anual de quaisquer utilizações essenciais para as quais possa ser permitida a produção e importação de halons na Comunidade, depois de 31 de Dezembro de 1993, bem como dos utilizadores que possam proceder a essas utilizações essenciais para consumo próprio. Essa produção e importação só serão permitidas se nenhuma das partes no protocolo dispuser de alternativas adequadas nem de halons reciclados.

A Comissão concederá licenças aos utilizadores a designar nos termos do segundo parágrafo e notificá-los-á das utilizações que forem autorizados a praticar, das substâncias que forem autorizadas a utilizar e das respectivas quantidades.

A fim de satisfizer a procura por parte dos utilizadores designados no segundo parágrafo, a autoridade competente do Estado-Membro em que se situa a produção em questão pode autorizar determinado produtor a produzir halons após 31 de Dezembro de 1993. A autoridade competente do Estado-Membro em questão notificará a Comissão dessa autorização, com a devida antecedência».

14 Por outro lado, o artigo 4.°, n.° 3, do regulamento prevê também, no que diz respeito aos halons:

«... cada produtor assegurará que a partir de 31 de Dezembro de 1993 não colocará no mercado nem utilizará halons para consumo próprio.

A fim de satisfazer a procura por parte dos utilizadores autorizados nos termos do n.° 3 do artigo 3.°, a autoridade competente do Estado-Membro em que decorre a produção de um produtor pode autorizar este último a colocar halons no mercado após 31 de Dezembro de 1993.»

15 Além disso, salvo autorização excepcional concedida pela Comissão, o artigo 8.°, n.° 1, do regulamento proíbe a colocação em livre circulação na Comunidade, entre outras coisas, de halons importados de Estados que não sejam partes no protocolo, quer se trate de substâncias virgens, recuperadas ou valorizadas, e o artigo 9.° proíbe também a colocação em livre circulação na Comunidade de produtos que contenham, nomeadamente, halons importados de Estados que não sejam partes no protocolo.

16 No que respeita à utilização de halons, é pacífico que o regulamento não contém uma disposição análoga ao artigo 5.°, que se refere à utilização dos HCFC.

17 Tendo em conta o regime relativo aos HCFC e aos halons, bem como os argumentos da Safety, o órgão jurisdicional de reenvio, considerando que a solução do litígio depende da interpretação bem como da validade do regulamento, decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O Regulamento n.° 3093/94 do Conselho deve ser interpretado (sendo conforme ao artigo 130.°-R do Tratado) no sentido de que autoriza a livre utilização de halons (isto é, de produtos de grave impacto ambiental), limitando apenas a sua produção ou utilização por parte dos produtores, e permitindo livremente a sua importação, ao passo que proíbe toda e qualquer utilização (e portanto tanto a produção como a importação) de HCFC (quer dizer, de produtos de fraco impacto ambiental) para os fins não previstos no artigo 5.°?

2) A norma em questão do Regulamento n.° 3093/94 é ou não uma medida de efeito equivalente a restrições quantitativas na medida em que, na ausência de razões na acepção do artigo 36.° do Tratado, a mesma limita a livre circulação de um produto no espaço comunitário?

3) A acção da Comunidade e dos seus órgãos, com a adopção do Regulamento n.° 3093/94, mas também especialmente nas fases posteriores a essa adopção, configuram ou não uma intervenção do poder público destinada a reforçar a posição dominante de alguns operadores, constituindo em si essa intervenção um caso de abuso de posição dominante na acepção do artigo 86.° do Tratado?

4) As normas destinadas à protecção do ambiente — e designadamente o Regulamento n.° 3093/94 — devem (ser interpretadas no sentido de) derrogar a normativa comunitária da concorrência (permitindo ou facilitando assim a ocorrência de acordos ou de abusos de posição dominante), ou as referidas proibições da legislação são incondicionais e não susceptíveis de derrogações, não sendo possíveis derrogações ou limitações à mesma nem por parte da Comunidade nem por parte dos Estados-Membros?»

18 A fim de dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, há que delimitar as questões à luz das circunstâncias de facto tal como as mesmas resultam do texto das questões e do processo remetido pelo órgão jurisdicional nacional.

19 A este respeito, é de salientar que as questões prejudiciais questionam a validade do regulamento no seu todo. Contudo, o litígio no processo principal reduz-se à proibição prevista no regulamento da utilização e, sendo caso disso, da comercialização dos HCFC como substâncias destinadas ao combate aos incêndios, com exclusão de outras utilizações eventuais das mesmas substâncias. Nestas condições, nem as disposições do regulamento relativas a outras substâncias, além dos HCFC, nem as relativas a outras utilizações destes são objecto do litígio no processo principal. Consequentemente, a validade das referidas disposições não pode ser analisada no âmbito do presente pedido de decisão prejudicial.

Quanto à primeira questão

20 Com a primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, por um lado, saber se o artigo 5.° do regulamento proíbe a utilização e, consequentemente, a comercialização dos HCFC como substâncias destinadas ao combate aos incêndios e, por outro, coloca o problema da legalidade desta proibição à luz do artigo 130.°-R do Tratado.

Quanto à interpretação do artigo 5.° do regulamento

21 A título liminar, deve recordar-se que o regulamento, incluindo o seu artigo 5.°, se destina a dar cumprimento aos compromissos assumidos pela Comunidade no âmbito da Convenção de Viena e do protocolo de Montreal, bem como da sua segunda emenda.

22 É pacífico que os textos de direito comunitário devem ser interpretados, na medida do possível, à luz do direito internacional, em especial quando os referidos textos têm por objectivo justamente dar cumprimento a um acordo internacional celebrado pela Comunidade (v., neste sentido, acórdão de 10 de Setembro de 1996, Comissão/Alemanha, C-61/94, Colect., p. I-3989, n.° 52).

23 Nos termos do artigo 2.°, n.° 3, da Convenção de Viena, as partes na convenção podem adoptar medidas internas mais rigorosas desde que, tendo em conta as considerações científicas, contribuam para promover a utilização de substâncias alternativas cujos efeitos sejam menos nocivos para a camada de ozono.

24 Tendo em conta esta faculdade, o sexto considerando do regulamento refere que, em função nomeadamente dos conhecimentos científicos, é conveniente, em determinados casos, introduzir medidas de controlo mais rigorosas do que as previstas na segunda emenda do protocolo de Montreal.

25 É para atingir este objectivo que o artigo 5.° do regulamento proíbe a utilização dos HCFC.

26 Esta proibição de princípio, aplicável a partir de 1 de Junho de 1995, é, contudo, acompanhada de uma série de excepções, restritivamente enumeradas no artigo 5.°, n.° 1, do regulamento. Assim, nos termos da referida disposição, os HCFC podem ser utilizados, após 1 de Junho de 1995, como solventes, agentes refrigerantes, na produção de espumas rígidas isolantes e espumas com pele integrada utilizadas em aplicações de segurança, em utilizações laboratoriais, incluindo investigação e desenvolvimento, como matéria-prima no fabrico de outros produtos químicos e como gás de transporte utilizado para efeitos de esterilização em sistemas fechados.

27 Por outro lado, nos termos da proibição de utilização de princípio, o artigo 5.°, n.os 2, 3 e 4, do regulamento prevê a proibição de outras utilizações dos HCFC a partir de 1 de Janeiro de 1996, 1 de Janeiro de 1998 e 1 de Janeiro de 2000.

28 Resulta destas disposições que a utilização dos HCFC como substâncias destinadas ao combate aos incêndios não está prevista no regulamento, pelo que a respectiva utilização, nos termos do artigo 5.°, n.° 1, do regulamento, está proibida a partir de 1 de Junho de 1995.

29 Assim, há que averiguar se a proibição total de utilização dos HCFC destinados ao combate aos incêndios implica igualmente a da sua comercialização.

30 A este respeito, deve salientar-se que a comercialização dos HCFC como substâncias destinadas ao combate aos incêndios não é referida no artigo 5.° do regulamento. Contudo, na medida em que a colocação no circuito comercial dos HCFC para os referidos fins constitui um acto a montante da utilização destas substâncias e não tem outra finalidade senão a sua utilização para este efeito, há que concluir que, uma vez que a utilização dos HCFC é totalmente proibida a partir de 1 de Junho de 1995, a sua comercialização como substâncias destinadas ao combate aos incêndios deve ser considerada também proibida a partir da referida data.

31 Esta interpretação é apoiada tanto pelo artigo 3.° como pelos artigos 6.° a 13.° do regulamento, que se referem, respectivamente, à produção de substâncias regulamentadas e à sua importação, actos que se situam também a montante da respectiva utilização. Efectivamente, a ausência nas referidas disposições de referência à produção ou importação dos HCFC destinados ao combate aos incêndios indica que o legislador comunitário, ao determinar a proibição de princípio de utilização das substâncias em questão para aqueles fins, considerou que a regulamentação do regime de produção, importação e, consequentemente, de comercialização das mesmas substâncias carecia de objecto.

32 Assim sendo, o artigo 5.° do regulamento deve ser interpretado no sentido de que proíbe totalmente a utilização e, consequentemente, a comercialização dos HCFC destinados ao combate aos incêndios.

Quanto à legalidade da proibição de utilização dos HCFC à luz do artigo 130.°-R do Tratado

33 A Safety entende que a proibição de utilização dos HCFC como substâncias destinadas ao combate aos incêndios é ilegal à luz do artigo 130.°-R do Tratado, pelo facto de o Conselho, ao não respeitar o objectivo, os princípios e os critérios desta disposição, ter excedido os limites do seu poder de apreciação.

34 Pelo contrário, o Conselho considera que o artigo 130.°-R do Tratado lhe atribui um poder de apreciação discricionário e que o Tribunal de Justiça não pode fiscalizar o resultado dessa apreciação. Considera também que a mesma disposição lhe atribui um largo poder de apreciação no que respeita à escolha das medidas para pôr em prática a política de protecção do ambiente. Apenas a natureza manifestamente inadequada das medidas em questão em relação ao fim prosseguido poderia pôr em causa a respectiva legalidade.

35 O artigo 130.°-R do Tratado dispõe o seguinte:

«1. A política da Comunidade no domínio do ambiente contribuirá para a prossecução dos seguintes objectivos:

— a preservação, a protecção e a melhoria da qualidade do ambiente;

— a protecção da saúde das pessoas;

— a utilização prudente e racional dos recursos naturais;

— a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente.

2. A política da Comunidade no domínio do ambiente visará um nível de protecção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da Comunidade. Basear-se-á nos princípios da precaução e da acção preventiva, da correcção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador...

...

3. Na elaboração da sua política no domínio do ambiente, a Comunidade terá em conta:

— os dados científicos e técnicos disponíveis;

— as condições do ambiente nas diversas regiões da Comunidade;

— as vantagens e os encargos que podem resultar da actuação ou da ausência de actuação:

— o desenvolvimento económico e social da Comunidade no seu conjunto e o desenvolvimento equilibrado das suas regiões.

4. ...»

36 Esta disposição prevê, assim, uma série de objectivos, princípios e critérios que o legislador comunitário deve respeitar no âmbito da aplicação da política do ambiente.

37 Contudo, tendo em conta a necessidade da ponderação de determinados objectivos e princípios referidos no artigo 130.°-R, bem como a complexidade da aplicação dos critérios, a fiscalização judicial deve necessariamente limitar-se à questão de saber se, ao adoptar o regulamento, o Conselho cometeu um erro de apreciação manifesto no que respeita às condições de aplicação do artigo 130.°-R do Tratado.

38 Assim, há que analisar se, tendo em conta o objectivo do regulamento, o mesmo foi adoptado em violação do artigo 130.°-R do Tratado.

39 A este respeito, a Safety invoca três argumentos.

40 Em primeiro lugar, ao autorizar a utilização de outras substâncias, como os halons, o regulamento não tem em conta dois outros parâmetros fundamentais para a protecção do ambiente, a saber, a incidência dos HCFC sobre o aquecimento do planeta (Global Warming Potential, a seguir «GWP») e a sua permanência na atmosfera (Atmospheric Lifetime, a seguir «ALT»), factores esses que deveriam ser tomados em consideração conjuntamente com o potencial de empobrecimento de ozono (Ozone Depletion Potencial, a seguir «ODP»). No entender da Safety, se tivessem sido tomados em consideração todos estes factores, os HCFC revelar-se-iam muito menos nocivos do que os halons. Consequentemente, ao tomar apenas em consideração o índice ODP e ao limitar-se a prever medidas contra o empobrecimento da camada de ozono, o regulamento não assegurou a protecção do ambiente na globalidade, como prevê o artigo 130.°-R do Tratado, mas apenas de uma parte do mesmo.

41 A título liminar, deve salientar-se que a não proibição de utilização de outras substâncias, mesmo supondo-a ilegal, não pode, por si só, afectar a validade da proibição de utilização dos HCFC.

42 No que respeita à acusação de não tomada em consideração do GWP e do ALT dos HCFC, deve recordar-se que o artigo 130.°-R, n.° 1, do Tratado prevê, entre outros objectivos da política da Comunidade no domínio do ambiente, a preservação, a protecção e a melhoria da qualidade do ambiente.

43 Como o Tribunal de Justiça decidiu no acórdão de 14 de Julho de 1994, Peralta (C-379/92, Colect., p. I-3453, n.° 57), o artigo 130.°-R do Tratado limita-se a definir os objectivos gerais da Comunidade em matéria de ambiente. A competência para decidir das acções a empreender foi confiada ao Conselho pelo artigo 130.°-S. Além disso, o artigo 130.°-T precisa que as medidas de protecção adoptadas em comum nos termos do artigo 130.°-S não constituem obstáculo à manutenção e ao estabelecimento, por cada Estado-Membro, de medidas de protecção reforçadas compatíveis com o Tratado.

44 Não resulta destas disposições que o artigo 130.°-R, n.° 1, do Tratado imponha ao legislador comunitário, cada vez que adopta medidas de preservação, de protecção e de melhoria do ambiente relativas a um problema ambiental específico, que adopte simultaneamente medidas que se destinem ao ambiente no seu conjunto.

45 Daqui decorre que o artigo 130.°-R, n.° 1, do Tratado permite a adopção de medidas que têm por objectivo unicamente determinados aspectos definidos do ambiente, na medida em que contribuam para a preservação, protecção e melhoria da qualidade do mesmo.

46 A este respeito, o regulamento, como resulta do próprio título, tem por objectivo regulamentar as substâncias que empobrecem a camada de ozono. O facto de apenas este aspecto da preservação, da protecção e da melhoria do ambiente ser referido pelo regulamento não pode, por isso, ser considerado incompatível com a finalidade do artigo 130.°-R, n.° 1, do Tratado.

47 Em segundo lugar, no entender da Safety, ao autorizar a utilização de halons, os quais, relativamente aos HCFC, têm um ODP muito mais elevado e revestem, por isso, uma perigosidade muito maior para o ozono, o regulamento não assegurou um nível elevado de protecção do ambiente, como exige o artigo 130.°-R, n.° 2, do Tratado.

48 No que respeita a esta exigência, deve salientar-se que o regulamento assegura uma protecção elevada. Efectivamente, resulta dos seus quarto e quinto considerandos que, tendo em conta os conhecimentos científicos e a fim de respeitar os compromissos da Comunidade no âmbito da Convenção de Viena e da segunda emenda ao protocolo de Montreal, tem por objectivo determinar medidas para controlar, designadamente, a utilização dos HCFC. O sexto considerando do regulamento esclarece, por outro lado, que, em função nomeadamente dos conhecimentos científicos, é conveniente, em determinados casos, introduzir medidas de controlo mais rigorosas do que as previstas na segunda emenda ao protocolo. Ao proibir, no

artigo 5.°, n.° 1, do regulamento, a utilização dos HCFC e ao adoptar, deste modo, uma medida mais rigorosa do que as impostas pelas suas obrigações internacionais, o legislador comunitário não ignorou o princípio do nível de protecção elevado previsto no artigo 130.°-R, n.° 2, do Tratado.

49 Por último, embora seja pacífico que o artigo 130.°-R, n.° 2, do Tratado exige que a política da Comunidade no domínio do ambiente vise um nível de protecção elevado, esse nível de protecção, para ser compatível com a mesma disposição, não deve necessariamente ser tecnicamente o mais elevado possível. Efectivamente, como se referiu no n.° 43 do presente acórdão, o artigo 130.°-T do Tratado permite que os Estados-Membros mantenham ou introduzam medidas de protecção reforçadas.

50 Em último lugar, a Safety entende que, ao não proibir a utilização de outras substâncias igualmente destinadas ao combate aos incêndios, entre as quais os hidrofluorocarbonos e os perfluorocarbonos, o regulamento não teve em conta os dados científicos e técnicos disponíveis, como exige o artigo 130.°-R, n.° 3, do Tratado, uma vez que, por possuírem índices GWP e ALT muito elevados, estas substâncias são mais nocivas ao ambiente do que os HCFC, cujos índices ODP, GWP e ALT são considerados aceitáveis.

51 O artigo 130.°-R, n.° 3, do Tratado exige que, na elaboração da sua política no domínio do ambiente, a Comissão tenha em conta, designadamente, os dados científicos e técnicos disponíveis. Contudo, não se pode considerar que o regulamento não respeita esta exigência.

52 Efectivamente, para além da tomada em consideração dos conhecimentos científicos referidos nos quarto e quinto considerandos, o sétimo considerado do regulamento salienta «que é conveniente rever periodicamente as utilizações autorizadas de substâncias que empobrecem a camada de ozono» e o oitavo considerando «que é necessário acompanhar a evolução do mercado das substâncias que destroem o ozono, em especial no que se refere a uma oferta suficiente para utilizações essen-

ciais, bem como os progressos efectuados no desenvolvimento de sucedâneos adequados, mas também no que se refere à necessidade de manter no mínimo as importações de substâncias que empobrecem a camada de ozono, virgens, recuperadas ou valorizadas, com liberdade de circulação na Comunidade».

53 É precisamente tomando em consideração os dados científicos e técnicos disponíveis que o artigo 5.°, n.° 6, do regulamento, que se refere à utilização dos HCFC, prevê que, em função do progresso técnico, a Comissão pode acrescentar, suprimir ou alterar a lista das utilizações proibidas.

54 Deve acrescentar-se, por outro lado, que, como resulta do processo principal, quando da adopção do regulamento, existiam do ponto de vista científico soluções alternativas à utilização dos HCFC através do emprego de produtos menos nocivos para a camada de ozono, como a água, o pó e os gases inertes.

55 Assim, o legislador comunitário, ao adoptar a proibição de utilização e, consequentemente, de comercialização dos HCFC como substâncias destinadas ao combate aos incêndios, não cometeu um erro de apreciação manifesto. Nestas condições, improcede a acusação acima analisada, baseada na ilegalidade do regulamento à luz do artigo 130.°-R do Tratado.

56 A Safety considera também que a proibição de utilização e, consequentemente, de comercialização dos HCFC como substâncias destinadas ao combate aos incêndios é desproporcionada em relação à protecção do ambiente.

57 Para analisar esta acusação, deve recordar-se que, segundo jurisprudência constante, a fim de definir se uma disposição de direito comunitário está em conformidade com o princípio da proporcionalidade, é necessário verificar se os meios que

aplica são aptos para realizar o objectivo a atingir e se não ultrapassam aquilo que é necessário para o atingir (v., nomeadamente, acórdão de 13 de Maio de 1997, Alemanha/Parlamento e Conselho, C-223/94, Colect., p. I-2405, n.° 54).

58 Tendo em conta o objectivo do regulamento, que consiste na protecção da camada de ozono, deve declarar-se que o meio que o referido regulamento aplica no artigo 5.°, n.° 1, ou seja, a proibição de utilização e, consequentemente, de comercialização dos HCFC como substâncias destinadas ao combate aos incêndios, é adequado para alcançar aquele objectivo. Tendo em conta, contudo, o facto de que outras substâncias igualmente nocivas, ou mesmo mais, para a camada de ozono, como os halons, são autorizados no âmbito do combate aos incêndios, há que analisar se a referida proibição não ultrapassa os limites impostos pelo respeito do princípio da proporcionalidade.

59 A este respeito, basta recordar, como resulta do processo principal, que os halons apresentam uma capacidade de extinção insubstituível, designadamente para fazer face a incêndios em espaços reduzidos, com efeitos tóxicos extremamente diminutos, enquanto, para obter o mesmo resultado, é necessária uma quantidade mais significativa de HCFC, com maior efeito tóxico.

60 Dado que, como foi referido no n.° 54 do presente acórdão, existem produtos de substituição eficazes para os HCFC, como a água, o pó e os gases inertes, e, para determinadas utilizações essenciais, produtos de substituição insubstituíveis, como os halons, como foi referido no n.° 59 do presente acórdão, a proibição de utilização dos HCFC não pode ser considerada contrária ao princípio da proporcionalidade.

61 Deve, assim, concluir-se que a análise do artigo 5.°, n.° 1, do regulamento à luz do artigo 130.°-R do Tratado não revela qualquer elemento susceptível de pôr em causa a sua validade.

Quanto à segunda questão

62 Com a segunda questão, o órgão jurisdicional nacional pretende que o Tribunal de Justiça se pronuncie sobre a validade, à luz do artigo 30.° do Tratado, da proibição de utilização e de comercialização dos HCFC, prevista no artigo 5.°, n.° 1, do regulamento, como substâncias destinadas ao combate aos incêndios.

63 Deve recordar-se, a título liminar, que, segundo jurisprudência constante, a proibição das restrições quantitativas bem como das medidas de efeito equivalente aplica-se não apenas relativamente às medidas nacionais, mas também relativamente às medidas adoptadas pelas instituições comunitárias (v., nomeadamente, acórdãos de 17 de Maio de 1984, Denkavit Nederland, 15/83, Recueil, p. 2171, n.° 15, e de 9 de Agosto de 1994, Meyhui, C-51/93, Colect., p. I-3879, n.° 11).

64 A protecção do ambiente foi já considerada pelo Tribunal de Justiça como um dos objectivos essenciais da Comunidade (v. acórdão de 7 de Fevereiro de 1985, Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, 240/83, Recueil, p. 531, n.° 13). No acórdão de 20 de Setembro de 1988, Comissão/Dinamarca (302/86, Colect., p. 4607, n.° 9), o Tribunal de Justiça declarou que a protecção do ambiente constitui uma exigência imperativa susceptível de limitar a aplicação do artigo 30.° do Tratado.

65 Contudo, a Safety entende que, tendo em conta o artigo 30.° do Tratado, não foi respeitado o princípio da proporcionalidade.

66 A este respeito, basta recordar que, como resulta do objectivo do regulamento e das considerações constantes dos n.^{os} 59 a 61 do presente acórdão, a proibição de utilização e de comercialização dos HCFC a fim de proteger a camada de ozono não pode ser considerada desproporcionada em relação ao objectivo prosseguido.

67 Deve, por isso, responder-se que a análise da questão submetida não revelou qualquer elemento susceptível de pôr em causa a validade do artigo 5.° do regulamento.

Quanto às terceira e quarta questões

68 Com as terceira e quarta questões, o órgão jurisdicional nacional pretende, no essencial, saber, por um lado, se o artigo 5.°, n.° 1, do regulamento, ao impor a proibição de utilização e de comercialização dos HCFC, tem por efeito, contrariamente ao artigo 85.° do Tratado, favorecer um acordo entre os produtores e vendedores de outras substâncias autorizadas pelo mesmo regulamento, ou um abuso de posição dominante dos referidos produtores e vendedores, contrário ao artigo 86.° do Tratado, e, por outro, se aquela disposição do regulamento, enquanto norma que garante a protecção da camada de ozono, pode justificar excepções aos artigos 85.° e 86.° do Tratado.

69 A este respeito, deve recordar-se que, segundo jurisprudência constante, a necessidade de se chegar a uma interpretação do direito comunitário que seja útil ao órgão jurisdicional nacional exige que este defina o quadro factual e legal em que se inscrevem as questões que coloca ou que, pelo menos, explique as hipóteses factuais em que assentam essas questões, (v., designadamente, acórdão de 26 de Janeiro de 1993, Telemarsicabruzzo e o., C-320/90 a C-322/90, Colect., p. I-393, n.° 6, e despacho de 19 de Março de 1993, Banchero, C-157/92, Colect., p. I-1085, n.° 4).

70 Como o Tribunal de Justiça decidiu no acórdão Telemarsicabruzzo e o. e no despacho Banchero, já referido (respectivamente n.^{os} 7 e 5), estas exigências são particularmente válidas em determinados domínios, como o da concorrência, que são caracterizados por situações de facto e de direito complexas.

71 Ora, o despacho de reenvio não contém indicações suficientes que satisfaçam essas exigências.

72 Efectivamente, limita-se a reproduzir nos mesmos termos a argumentação da Safety, a qual, como ela própria reconheceu na audiência no Tribunal de Justiça, não forneceu elementos que esclareçam de que modo a referida proibição favorece acordos ou práticas concertadas. Também não fornece os dados necessários para delimitar o mercado em causa nem explica a incidência da proibição da comercialização dos HCFC sobre o funcionamento do mesmo mercado. Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio limitou-se a referir os artigos 85.° e 86.° do Tratado sem indicar as razões precisas que o levaram a questionar a validade da proibição prevista no artigo 5.°, n.° 1, do regulamento, tendo em conta a situação que lhe foi submetida.

73 Deste modo, as indicações constantes do despacho de reenvio, pela descrição demasiado imprecisa das situações de direito e de facto a que o órgão jurisdicional nacional se refere, não permitem que o Tribunal de Justiça dê uma interpretação útil do direito comunitário.

74 Nestas condições, nos termos dos artigos 92.° e 103.°, n.° 1, do Regulamento de Processo, devem ser julgadas manifestamente inadmissíveis as terceira e quarta questões submetidas ao Tribunal de Justiça.

Quanto às despesas

75 As despesas efectuadas pelos Governos italiano, espanhol, francês e austríaco, bem como pelo Conselho e pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Giudice di Pace di Genova, por decisão de 8 de Agosto de 1995, declara:

1) **O artigo 5.° do Regulamento (CE) n.° 3093 do Conselho, de 15 de Dezembro de 1994, relativo às substâncias que empobrecem a camada de ozono, deve ser interpretado no sentido de que proíbe totalmente a utilização e, consequentemente, a comercialização dos hidroclorofluorocarbonos destinados ao combate aos incêndios.**

2) **A análise das questões colocadas não revela qualquer elemento susceptível de pôr em causa a validade do artigo 5.° do Regulamento n.° 3093/94.**

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Mancini

Moitinho de Almeida Kapteyn Edward

Jann Sevón Ioannou

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 14 de Julho de 1998.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias