DOMSTOLENS DOM
den 14 juli 1998 *

I mål C-284/95,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Giudice di Pace di Genova (Italien), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Safety Hi-Tech Srl

och

S. & T. Srl,

angående tolkningen och giltigheten av rådets förordning (EG) nr 3093/94 av den 15 december 1994 om ämnen som bryter ned ozonskiktet (EGT L 333, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 14, s. 137),

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G. C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena C. Gulmann, H. Ragnemalm och M. Wathelet samt domarna G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, D. A. O. Edward, P. Jann, L. Sevón och K. M. Ioannou (referent),

* Rättegångsspråk: italienska.

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören H. A. Rühl,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Safety Hi-Tech Srl, genom advokaterna Maurizio Maresca och Salvatore Elio La Rosa, Genua,

— Italiens regering, genom professor Umberto Leanza, chef för utrikesministeriets avdelning för diplomatiska tvister, i egenskap av ombud, biträdd av Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato,

— Österrikes regering, genom Wolf Okresek, Ministerialrat vid justitieministeriet, i egenskap av ombud,

— Europeiska unionens råd, genom Anna Lo Monaco och Guus Houttuin, båda rättstjänsten, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom Laura Pignataro och Antonio Aresu, båda rättstjänsten, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 11 november 1997 av: Safety Hi-Tech Srl, företrätt av Maurizio Maresca, Italiens regering, företrädd

av Pier Giorgio Ferri, Spaniens regering, företrädd av Rosario Silva de Lapuerta och Nuria Díaz Abad, abogados del Estado, båda i egenskap av ombud, Frankrikes regering, företrädd av Romain Nadal, secrétaire adjoint des affaires étrangères, utrikesministeriets rättsavdelning, i egenskap av ombud, rådet, företrätt av Anna Lo Monaco och Guus Houttuin, och kommissionen, företrädd av Laura Pignataro och Paolo Stancanelli, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

och efter att den 3 februari 1998 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Giudice di Pace di Genova har genom beslut av den 8 augusti 1995, som inkom till domstolen den 28 augusti samma år, med stöd av artikel 177 i EG-fördraget ställt ett flertal frågor om tolkningen och giltigheten av rådets förordning (EG) nr 3093/94 av den 15 december 1994 om ämnen som bryter ned ozonskiktet (EGT L 333, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 14, s. 137, nedan kallad förordningen).

2 Frågorna har uppkommit i en tvist mellan Safety Hi-Tech Srl (nedan kallat Safety) och S. & T. Srl (nedan kallat S. & T.) beträffande uppfyllelse av ett avtal dem emellan om leverans av en produkt kallad NAF S III, som består av klorfluorkolväten (nedan kallade HCFC) och som används för brandbekämpningsändamål.

3 Det framgår av handlingarna i målet vid den nationella domstolen att Safety enligt det ovannämnda avtalet förbundit sig att till S. & T. leverera en viss kvantitet av produkten till ett pris av 3 213 000 LIT inklusive mervärdesskatt. Enligt avtalet skulle produkten lagerhållas av Safety och tillhandahållas S. & T. i Genua på detta företags begäran.

4 Den 4 augusti 1995, då S. & T. skulle ha erlagt betalning mot Safetys uppvisande av faktura, vägrade S. & T. att ta emot leverans av produkten och ifrågasatte avtalets giltighet med motiveringen att användning och, följaktligen, saluföring av HCFC för brandbekämpningsändamål är förbjuden enligt artikel 5 i förordningen.

5 Safety ansökte om betalningsföreläggande mot S. & T. vid Giudice di Pace den 8 augusti 1995 och yrkade att detta företag skulle förpliktas erlägga det avtalade priset samt utge ersättning för tilläggskostnader och arvoden.

6 Eftersom Safety anser att det förbud mot användning och saluföring av HCFC för brandbekämpningsändamål som åberopats av S. & T. är rättsstridigt, gjorde företaget gällande att förordningen är ogiltig, eftersom det i förordningen inte föreskrivs något motsvarande förbud för andra ämnen, exempelvis haloner, som också är skadliga — rent av skadligare — för miljön. Safety anser att förbudet mot användning och saluföring av HCFC strider mot artiklarna 130r, 30, 85 och 86 i EG-fördraget och har därför begärt att Giudice di Pace skall hänskjuta frågan om förordningens giltighet till domstolen.

7 Det framgår av övervägandena i ingressen till förordningen, vars rättsliga grund är artikel 130s.1 som skall göra det möjligt att uppnå de mål som anges i artikel 130r, att ändamålet med denna förordning är att med beaktande av forskningsrön samt förekomsten av ersättningsämnen vidta åtgärder som gör det möjligt att successivt eliminera ämnen som bryter ned ozonskiktet.

8 Som framgår av det tredje, det fjärde och det femte övervägandet har förordningen i synnerhet antagits för att uppfylla gemenskapens förpliktelser dels enligt Wienkonventionen av den 22 mars 1985 för skydd av ozonskiktet (nedan kallad Wienkonventionen) och Montrealprotokollet av den 16 september 1987 om ämnen som bryter ned ozonskiktet (rådets beslut 88/540/EEG av den 14 oktober 1988, EGT L 297, s. 8; svensk specialutgåva, område 11, volym 14, s. 146), ett protokoll som ändrats den 29 juni 1990 (rådets beslut 91/690/EEG av den 12 december 1991, EGT L 377, s. 28), dels enligt den andra ändringen av Montrealprotokollet av den 25 november 1992 om ämnen som bryter ned ozonskiktet (rådets beslut 94/68/EG av den 2 december 1993, EGT L 33, 1994, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 29, s. 17), internationella överenskommelser i vilka samtliga medlemsstater och gemenskapen är parter.

9 I artikel 1 i förordningen, som bestämmer förordningens räckvidd, anges att förordningen skall tillämpas på produktion, import, export, utbud, användning och återvinning av olika särskilt uppräknade ämnen, kallade "kontrollerade ämnen", däribland HCFC och haloner.

10 HCFC definieras i tolfte strecksatsen i artikel 2 i förordningen som de kontrollerade ämnena i grupp 8 i bilaga 1, inklusive deras isomerer. Haloner definieras i sjunde strecksatsen i samma artikel i förordningen som de kontrollerade ämnena i grupp 3 i bilaga 1, inklusive deras isomerer.

11 Vad särskilt beträffar användningen av HCFC föreskrivs i artikel 4.8, 4.9 andra strecksatsen och 4.10 en särskild ordning som skall tillämpas beträffande HCFC som producenter och importörer saluför eller själva använder.

12 All annan användning av HCFC, med undantag för producenternas och importörernas egen användning, regleras i artikel 5 i förordningen som har rubriken "Begränsning av användningen av klorfluorkolväten" och vari föreskrivs:

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

— som lösningsmedel,

— som köldmedium,

— för produktion av hårt isolerskum och integralskum som används för säkerhetsändamål,

— för laboratorieändamål, inklusive forskning och utveckling,

— som råmaterial vid framställning av andra kemikalier, och

— som bärargas vid sterilisering i slutna system.

2. Från och med den 1 januari 1996 får klorfluorkolväten inte användas

— som lösningsmedel i icke-slutna system, inbegripet öppna rengöringsanläggningar och öppna system för avvattning eller torkning utan kylytor, i lim och formsläppmedel om dessa inte används i slutna anläggningar, för avloppsrensning om klorfluorkolvätena inte återvinns samt i aerosoler, med undantag av användning som lösningsmedel till reagenser vid framkallning av fingeravtryck på porösa ytor som till exempel papper och som fixermedel till laserskrivare som tillverkats före den 1 januari 1996,

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

a) Som köldmedium i icke-slutna anläggningar med direktförångning.

b) Som köldmedium i kyl- och frysskåp för hushållsbruk.

c) I luftkonditioneringsanläggningar för bilar.

d) I luftkonditioneringsanläggningar för kollektivtrafik på väg.

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

— I luftkonditioneringsanläggningar för kollektivtrafik på järnväg.

— Som bärargas vid sterilisering i slutna system.

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

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

— Som köldmedium i anläggningar med en tillförd effekt på 150 kW eller mer.

5. Import, övergång till fri omsättning eller saluföring av utrustning vars användning är begränsad enligt denna artikel är förbjuden från och med den dag då den begränsning som gäller användningen träder i kraft. Utrustning som bevisligen är

tillverkad före dagen för användningsbegränsningen skall inte omfattas av detta förbud.

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

13 Beträffande haloner föreskrivs i artikel 3.3 i förordningen, med vissa undantag som närmare anges i punkt 8—12 i samma artikel, att

"... varje producent [skall] se till att han inte producerar haloner efter den 31 december 1993.

På grundval av medlemsstaternas framställningar skall kommissionen, enligt förfarandet i artikel 16, tillämpa kriterierna i beslut IV/25 av parterna i Montrealprotokollet för att varje år fastställa för vilka eventuella viktiga användningsområden som produktion och import av haloner får tillåtas i gemenskapen efter den 31 december 1993, och vilka användare som får utnyttja dessa viktiga användningsområden för egen räkning. En sådan produktion skall tillåtas endast om lämpliga alternativ eller återvunna haloner inte kan erhållas från någon av parterna i protokollet.

Kommissionen skall utfärda tillstånd till de användare som avses i andra stycket och underrätta dem om vilka användningsområden som tillståndet gäller, vilka ämnen de får använda och i vilka mängder.

Den behöriga myndigheten i den medlemsstat där produktionen sker får ge en producent tillstånd att producera haloner efter den 31 december 1993 för att tillgodose den tillåtna efterfrågan från de användare som avses i andra stycket. Den behöriga myndigheten i medlemsstaten skall i förväg underrätta kommissionen om att den avser att utfärda ett sådant tillstånd."

14 Dessutom föreskrivs följande i artikel 4.3 i förordningen beträffande haloner:

"... varje producent [skall] se till att han inte saluför eller själv använder haloner efter den 31 december 1993.

Den behöriga myndigheten i den medlemsstat där produktionen sker får ge en producent tillstånd att saluföra haloner efter den 31 december 1993 för att tillgodose den tillåtna efterfrågan från de användare som avses i artikel 3.3."

15 Dessutom innehåller artikel 8.1 i förordningen ett förbud mot övergång till fri omsättning i gemenskapen av bland annat haloner — oanvända, återvunna eller regenererade — från en stat som inte är part i protokollet, om inte kommissionen lämnar särskilt tillstånd. I artikel 9 i förordningen föreskrivs likaså ett förbud mot övergång till fri omsättning i gemenskapen av produkter som innehåller, bland annat, haloner som importeras från stater som inte är parter i protokollet.

16 Det framgår klart att förordningen beträffande användningen av haloner inte innehåller någon bestämmelse motsvarande artikel 5, en bestämmelse som hänför sig till användningen av HCFC.

17 Mot bakgrund av ordningen beträffande HCFC och haloner samt Safetys argument har den nationella domstolen, som anser att lösningen av tvisten är beroende av tolkningen samt giltigheten av förordningen, beslutat att förklara målet vilande och ställa följande frågor till domstolen:

"1) Skall rådets förordning nr 3093/94 (mot bakgrund av artikel 130r i fördraget) tolkas på så sätt att halon (det vill säga produkter med stor inverkan på miljön) fritt får användas, med begränsningar som enbart gäller tillverkning eller användning i producentledet, och att halon alltså fritt får importeras, medan all användning (således även produktion och import) av HCFC (det vill säga produkter med mindre inverkan på miljön), för andra syften än de som anges i artikel 5, är förbjuden?

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

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

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

18 För att kunna ge ett ändamålsenligt svar till den nationella domstolen bör frågorna avgränsas mot bakgrund av sakomständigheterna som de framgår av frågornas formulering och av de handlingar som tillhandahållits av den nationella domstolen.

19 Det kan konstateras att det är giltigheten av förordningen som helhet som ställs i fråga genom den nationella domstolens frågor. Målet vid den nationella domstolen avser emellertid enbart förordningens förbud mot användning och, i förekommande fall, saluföring av HCFC för brandbekämpningsändamål, med uteslutande av andra eventuella användningsområden för dessa ämnen. Varken förordningens bestämmelser beträffande andra ämnen än HCFC eller dess bestämmelser beträffande andra användningsområden för HCFC är således föremål för tvisten i den nationella domstolen. Giltigheten av dessa bestämmelser kan därför inte undersökas inom ramen för detta förhandsavgörande.

Den första frågan

20 Genom sin första fråga önskar den nationella domstolen få klarhet i, för det första, huruvida artikel 5 i förordningen innebär ett förbud mot användning och, följaktligen, försäljning av HCFC för brandbekämpningsändamål och, för det andra, huruvida denna bestämmelse är giltig med hänsyn till artikel 130r i fördraget.

Tolkningen av artikel 5 i förordningen

21 Inledningsvis kan det erinras om att förordningen, inbegripet dess artikel 5, syftar till att genomföra de åtaganden som gemenskapen har gjort enligt Wienkonventionen och Montrealprotokollet samt den andra ändringen av detta protokoll.

22 Gemenskapsrättsakter skall så långt möjligt tolkas mot bakgrund av folkrätten, i synnerhet när dessa rättsakter just syftar till att genomföra ett internationellt avtal som gemenskapen har ingått (se i detta avseende dom av den 10 september 1996 i mål C-61/94, kommissionen mot Tyskland, REG 1996, s. I-3989, punkt 52).

23 Enligt artikel 2.3 i Wienkonventionen har parterna i denna konvention rätt att vidta strängare interna åtgärder när syftet med dessa är att med beaktande av vetenskapliga bedömningar främja användningen av ersättningsämnen vars effekter är mindre skadliga för ozonskiktet.

24 Det är med beaktande av denna möjlighet som det i det sjätte övervägandet i ingressen till förordningen anges att det i vissa fall är lämpligt, särskilt mot bakgrund av nyare forskningsrön, att vidta strängare kontrollåtgärder än de som föreskrivs i den andra ändringen av Montrealprotokollet.

25 Det är i syfte att uppnå detta mål som artikel 5 i förordningen förbjuder användning av HCFC.

26 Detta principförbud, som är tillämpligt från och med den 1 juni 1995, är emellertid försett med en rad undantag som på ett uttömmande sätt uppräknas i artikel 5.1 i förordningen. HCFC får således enligt denna bestämmelse användas även efter den 1 juni 1995 som lösningsmedel, som köldmedium, för produktion av hårt isolerskum och integralskum som används för säkerhetsändamål, för laboratorieändamål, inklusive forskning och utveckling, som råmaterial vid framställning av andra kemikalier och som bärargas vid sterilisering i slutna system.

27 I enlighet med principförbudet mot användning föreskrivs dessutom i artikel 5.2, 5.3 och 5.4 i förordningen att även annan användning av HCFC skall förbjudas från och med den 1 januari 1996, den 1 januari 1998 respektive den 1 januari 2000.

28 Av dessa bestämmelser framgår att användningen av HCFC för brandbekämpningsändamål inte behandlas i förordningen, vilket medför att användning av HCFC för detta ändamål är förbjuden från och med den 1 juni 1995 enligt artikel 5.1 i denna förordning.

29 Frågan är därför huruvida totalförbudet mot användning av HCFC för brandbekämpningsändamål också medför att saluföring av HCFC är förbjuden.

30 Det skall i detta avseende noteras att saluföring av HCFC för brandbekämpningsändamål inte omnämns i artikel 5 i förordningen. Eftersom införandet i det ekonomiska kretsloppet av HCFC för sådana ändamål emellertid utgör en handling som föregår användningen av dessa ämnen och inte har till annat syfte än att möjliggöra användning för samma ändamål, måste härav slutsatsen dras att då användningen av HCFC är helt förbjuden från och med den 1 juni 1995 måste också saluföringen av dessa ämnen för brandbekämpningsändamål anses vara förbjuden från och med samma datum.

31 Denna tolkning vinner stöd av såväl artikel 3 som artikel 6—13 i förordningen, vilka avser produktion respektive import av de kontrollerade ämnena, handlingar som även de föregår användningen av ämnena. Det förhållandet att det i dessa bestämmelser inte hänvisas till produktion eller import av HCFC för brandbekämpningsändamål visar att gemenskapslagstiftaren, genom att besluta om ett principförbud mot användning av dessa ämnen för detta ändamål, har ansett att en reglering av ordningen för produktion, import och, följaktligen, saluföring av dessa ämnen inte skulle fylla något syfte.

32 Artikel 5 i förordningen skall följaktligen tolkas på så sätt att den innehåller ett totalförbud mot användning och, följaktligen, saluföring av HCFC för brandbekämpningsändamål.

Lagenligheten av förbudet mot användning av HCFC i förhållande till artikel 130r i fördraget

33 Safety anser att förbudet mot användning av HCFC för brandbekämpningsändamål är rättsstridigt med hänsyn till artikel 130r i fördraget, eftersom rådet genom att inte respektera ändamålet med, principerna för och kriterierna i denna bestämmelse har överskridit sitt utrymme för skönsmässig bedömning.

34 Rådet å sin sida anser att det enligt artikel 130r i fördraget tilldelas ett utrymme för skönsmässig bedömning vars resultat domstolen saknar behörighet att kontrollera. Rådet anser också att det genom denna bestämmelse ges ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller valet av åtgärder för att genomföra miljöskyddspolitiken. Det är endast om dessa åtgärder är uppenbart olämpliga för att uppnå det eftersträvade målet som deras lagenlighet kan ifrågasättas.

35 I artikel 130r i fördraget föreskrivs:

"1. Gemenskapens miljöpolitik skall bidra till att följande mål uppnås:

— Att bevara, skydda och förbättra miljön.

— Att skydda människors hälsa.

— Att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt.

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

2. Gemenskapens miljöpolitik skall syfta till en hög skyddsnivå med beaktande av de olikartade förhållandena inom gemenskapens olika regioner. Den skall bygga på försiktighetsprincipen och på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren skall betala.

...

3. När gemenskapen utarbetar sin miljöpolitik skall den beakta

— tillgängliga vetenskapliga och tekniska data,

— miljöförhållanden i gemenskapens olika regioner,

— de potentiella fördelar och kostnader som är förenade med att åtgärder vidtas eller inte vidtas,

— den ekonomiska och sociala utvecklingen i gemenskapen som helhet och den balanserade utvecklingen i dess regioner.

4. ...”

36 I denna bestämmelse föreskrivs således en rad mål, principer och kriterier som gemenskapslagstiftaren måste respektera vid genomförandet av miljöpolitiken.

37 Eftersom det är nödvändigt att göra avvägningar beträffande vissa mål och principer som anges i artikel 130r och på grund av komplexiteten i genomförandet av kriterierna, måste domstolskontrollen emellertid med nödvändighet begränsas till frågan huruvida rådet genom antagandet av förordningen har gjort sig skyldigt till en uppenbart oriktig bedömning beträffande villkoren för tillämpningen av artikel 130r i fördraget.

38 Det skall därför undersökas huruvida antagandet av förordningen, med hänsyn till ändamålet med densamma, innebär ett åsidosättande av artikel 130r i fördraget.

39 Safety har i detta avseende anfört tre argument.

40 För det första, genom att den tillåter användning av andra ämnen, exempelvis haloner, tar förordningen inte hänsyn till två andra grundläggande parametrar för skyddet för miljön, nämligen HCFC:s globala uppvärmningspotential (Global Warming Potential, nedan kallad GWP) och deras livslängd i atmosfären (Atmospheric Lifetime, nedan kallad ALT), index som borde tas i beaktande tillsammans med den ozonnedbrytande potentialen (Ozone Depletion Potential, nedan kallad ODP). Enligt Safety skulle HCFC om alla dessa index togs i beaktande visa sig betydligt mindre skadliga än haloner. Eftersom förordningen endast beaktar ODP-index och nöjer sig med att föreskriva åtgärder riktade mot nedbrytningen av ozonskiktet, säkerställer den därigenom inte skyddet för miljön i dess helhet, vilket föreskrivs i artikel 130r, utan endast en del därav.

41 Inledningsvis kan det konstateras att frånvaron av ett förbud mot användning av andra ämnen, även om den befanns vara olaglig, inte i sig själv skulle kunna påverka giltigheten av förbudet mot användning av HCFC.

42 Beträffande argumentet att man har underlåtit att beakta GWP och ALT för HCFC skall det erinras om att det i artikel 130r.1 i fördraget anges att målet med gemenskapens miljöpolitik bland annat är att bevara, skydda och förbättra miljön.

43 Således har domstolen i dom av den 14 juli 1994 i mål C-379/92, Peralta (REG 1994, s. I-3453, punkt 57; svensk specialutgåva, häfte 16) slagit fast att artikel 130r begränsar sig till att definiera gemenskapens allmänna miljömål. Uppgiften att bestämma vilka åtgärder som skall vidtas har ålagts rådet enligt artikel 130s i fördraget. I artikel 130t i fördraget anges dessutom att de skyddsåtgärder som antas gemensamt enligt artikel 130s inte skall hindra någon medlemsstat från att behålla eller införa strängare skyddsåtgärder som är förenliga med fördraget.

44 Det följer inte av dessa bestämmelser att gemenskapslagstiftaren, varje gång han vidtar åtgärder för att bevara, skydda och förbättra miljön i syfte att behandla ett specifikt miljöproblem, också har en skyldighet enligt artikel 130r.1 i fördraget att samtidigt vidta åtgärder som avser miljön i dess helhet.

45 Härav följer att artikel 130r.1 i fördraget tillåter att åtgärder vidtas som enbart avser vissa angivna aspekter av miljön, så länge dessa åtgärder bidrar till att bevara, skydda och förbättra miljön.

46 Som framgår av rubriken till förordningen har denna till syfte att reglera ämnen som bryter ned ozonskiktet. Det förhållandet att förordningen endast tar sikte på denna aspekt för att bevara, skydda och förbättra miljön kan således inte anses oförenligt med syftet med artikel 130r.1 i fördraget.

47 För det andra säkerställer, enligt Safety, inte förordningen en hög miljöskyddsnivå, vilket förutsätts enligt artikel 130r.2 i fördraget, när den tillåter användningen av haloner som i förhållande till HCFC har en betydligt högre ODP och därför medför en betydligt större risk för ozonet.

48 Beträffande detta krav kan det konstateras att förordningen säkerställer en hög skyddsnivå. Det framgår nämligen av det fjärde och det femte övervägandet i ingressen till förordningen att avsikten med denna, mot bakgrund av nya forskningsrön och för att gemenskapens förpliktelser enligt Wienkonventionen och den andra ändringen av Montrealprotokollet skall kunna fullgöras, är att föreskriva åtgärder i syfte att kontrollera bland annat användningen av HCFC. I det sjätte övervägandet anges för övrigt att det, särskilt mot bakgrund av nyare forskningsrön, i vissa fall är lämpligt att vidta strängare kontrollåtgärder än de som föreskrivs i den andra ändringen av protokollet. Gemenskapslagstiftaren har inte missbrukat

principen om att en hög skyddsnivå skall säkerställas som föreskrivs i artikel 130r.2 i fördraget genom att i artikel 5.1 i förordningen förbjuda användningen av HCFC och på så sätt vidta en strängare åtgärd än vad man internationellt har förbundit sig att göra.

49 Även om det ostridigt är så att gemenskapens miljöpolitik enligt artikel 130r.2 skall syfta till en hög skyddsnivå, behöver inte denna skyddsnivå nödvändigtvis vara den tekniskt sett högsta möjliga för att vara förenlig med denna bestämmelse. Såsom angetts ovan under punkt 43 tillåts nämligen medlemsstaterna enligt artikel 130t i fördraget att behålla eller införa strängare skyddsåtgärder.

50 I sista hand anser Safety att förordningen genom att inte förbjuda användning av andra ämnen som också är avsedda för brandbekämpningsändamål, exempelvis fluorkolväten och perfluorkarboner, inte har beaktat tillgängliga vetenskapliga och tekniska data, vilket föreskrivs i artikel 130r.3 i fördraget, eftersom dessa ämnen har mycket höga GWP- och ALT-faktorer och är skadligare för miljön än HCFC, vars ODP-, GWP- och ALT-index anses acceptabla.

51 I artikel 130r.3 föreskrivs att gemenskapen när den utarbetar sin miljöpolitik bland annat skall beakta tillgängliga vetenskapliga och tekniska data. Det kan emellertid inte anses att förordningen inte uppfyller detta krav.

52 Förutom att beakta de forskningsrön som omnämns i det fjärde och det femte övervägandet understryks nämligen i det sjunde övervägandet i ingressen till förordningen att, ”[d]et är önskvärt att de tillåtna användningarna av ozonnedbrytande ämnen regelbundet ses över”, och i det åttonde övervägandet att, ”[d]et är nödvändigt att följa utvecklingen på marknaden för ozonnedbrytande ämnen, särskilt för att säkerställa en tillräcklig tillgång för viktiga användningsområden, och

att följa utvecklingen av lämpliga ersättningsämnen, men även att minimera importen av oanvända, återvunna och regenererade ozonnedbrytande ämnen som övergår till fri omsättning i Europeiska gemenskapen".

53 Det är just i syfte att beakta tillgängliga vetenskapliga och tekniska data som det i artikel 5.6 i förordningen, som rör användningen av HCFC, föreskrivs att kommissionen, med hänsyn till den tekniska utvecklingen, får utvidga, begränsa och ändra förteckningen över vad som utgör förbjuden användning.

54 Det skall för övrigt tilläggas att det vid tidpunkten för antagandet av förordningen, vilket framgår av handlingarna i målet vid den nationella domstolen, ur vetenskaplig synvinkel fanns lämpliga alternativ till HCFC genom användning av ämnen som är mindre skadliga för ozonskiktet, exempelvis vatten, pulver och inerta gaser.

55 Gemenskapslagstiftaren har därför genom att förbjuda användning och, följaktligen, saluföring av HCFC för brandbekämpningsändamål inte gjort sig skyldig till en uppenbart oriktig bedömning. Argumentet att förordningen är rättsstridig på grund av artikel 130r i fördraget och som har undersökts ovan måste därför underkännas.

56 Safety anser också att förbudet mot användning och, följaktligen, saluföring av HCFC för brandbekämpningsändamål är oproportionellt i förhållande till skyddet för miljön.

57 För att undersöka detta argument finns det anledning att erinra om domstolens rättspraxis enligt vilken det, i syfte att avgöra om en gemenskapsrättslig bestämmelse överensstämmer med proportionalitetsprincipen, skall kontrolleras om de

medel som föreskrivs i bestämmelsen är ägnade att leda till att det åsyftade målet uppnås och om dessa medel går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet (se, bland andra, dom av den 13 maj 1997 i mål C-233/94, Tyskland mot parlamentet och rådet, REG 1997, s. I-2405, punkt 54).

58 Med hänsyn till förordningens syfte att skydda ozonskiktet finns det anledning konstatera att det medel som valts i artikel 5.1 i förordningen, det vill säga förbudet mot användning och, följaktligen, saluföring av HCFC för brandbekämpningsändamål, var ägnat att uppnå detta syfte. Med hänsyn till att andra ämnen som i motsvarande mån är skadliga, i vissa fall skadligare, för ozonskiktet — exempelvis haloner — är tillåtna i brandbekämpningshänseende, skall det emellertid kontrolleras huruvida detta förbud inte överskrider de gränser som proportionalitetsprincipen anger.

59 Det är i detta avseende tillräckligt att erinra om, vilket framgår av handlingarna i målet vid den nationella domstolen, att haloner uppvisar släckningsegenskaper som svårligen kan ersättas, bland annat för att bekämpa eld i trånga utrymmen, med extremt svaga toxiska effekter, medan det för att uppnå samma resultat med HCFC skulle krävas en större mängd med en större toxisk verkan som följd.

60 Eftersom det, som angetts ovan under punkt 54 i denna dom, för HCFC finns effektiva ersättningsämnen, som exempelvis vatten, pulver och interta gaser, och för viss väsentlig användning oersättbara ersättningsämnen, exempelvis haloner, vilket angetts ovan under punkt 59 i denna dom, kan inte förbudet mot användning av HCFC anses strida mot proportionalitetsprincipen.

61 Vid prövningen av artikel 5.1 i förordningen mot bakgrund av artikel 130r har det således inte framkommit något som kan påverka denna bestämmelses giltighet.

Den andra frågan

62 Genom sin andra fråga önskar den nationella domstolen få klarhet i huruvida förbudet mot användning och saluföring av HCFC för brandbekämpningsändamål i artikel 5.1 i förordningen är giltigt med hänsyn till artikel 30 i fördraget.

63 Det skall inledningsvis erinras om att förbudet mot kvantitativa restriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan enligt fast rättspraxis inte enbart gäller nationella åtgärder utan även de åtgärder som härrör från gemenskapsinstitutionerna (se, bland andra, dom av den 17 mars 1984 i mål 15/83, Denkavit Nederland, REG 1984, s. 2171, punkt 15, och av den 9 augusti 1994 i mål C-51/93, Meyhui, REG 1994, s. I-3879, punkt 11).

64 Skyddet för miljön har redan tidigare av domstolen ansetts som en av gemenskapens viktigaste målsättningar (se dom av den 7 februari 1985 i mål 240/83, Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, REG 1985, s. 531, punkt 13). I sin dom av den 20 september 1988 i mål 302/86, kommissionen mot Danmark (REG 1988, s. 4607, punkt 9; svensk specialutgåva, häfte 9) konstaterade domstolen att skyddet av miljön har karaktären av tvingande hänsyn som kan begränsa tillämpningen av artikel 30 i fördraget.

65 Safety anser emellertid, med hänsyn till artikel 30 i fördraget, att inte heller proportionalitetsprincipen har iakttagits.

66 Det är i detta avseende tillräckligt att erinra om att ett förbud mot användning och saluföring av HCFC i syfte att skydda ozonskiktet inte kan anses vara oproportionellt i förhållande till det eftersträvade målet, vilket framgår av förordningens syfte och de överväganden som gjorts ovan under punkt 59—61 i denna dom.

67 Vid prövningen av denna fråga har det således inte framkommit något som kan påverka giltigheten av artikel 5 i förordningen.

Den tredje och den fjärde frågan

68 Genom sin tredje och sin fjärde fråga önskar den nationella domstolen i huvudsak få klarhet i, för det första, huruvida artikel 5.1 i förordningen genom att uppställa förbudet mot användning och saluföring av HCFC i strid med artikel 85 i fördraget främjar konkurrensbegränsande samverkan mellan producenter och säljare av andra ämnen som är tillåtna enligt förordningen eller missbruk av dessa producenters och säljares dominerande ställning i strid med artikel 86 i fördraget och, för det andra, huruvida denna bestämmelse i förordningen kan motivera undantag från artiklarna 85 och 86 i fördraget, i egenskap av en bestämmelse som skall säkerställa skyddet för ozonskiktet.

69 Det skall i detta avseende erinras om att det enligt fast rättspraxis krävs att den nationella domstolen klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, eller att den åtminstone förklarar de faktiska omständigheter som ligger till grund för dessa frågor, eftersom det är nödvändigt att komma fram till en tolkning av gemenskapsrätten som är användbar för den nationella domstolen (se bland andra dom av den 26 januari 1993 i förenade målen C-320/90—C-322/90, Telemarsicabruzzo m. fl., REG 1993, s. I-393, punkt 6; svensk specialutgåva, häfte 14, och beslut av den 19 mars 1993 i mål C-157/92, Banchero, REG 1993, s. I-1085, punkt 4).

70 Domstolen slog i ovannämnda dom i målet Telemarsicabruzzo m. fl. och i ovannämnda beslut i målet Banchero fast (punkt 7 respektive punkt 5) att detta krav är av särskild betydelse på vissa områden, exempelvis konkurrensområdet, som kännetecknas av komplicerade faktiska och rättsliga förhållanden.

71 Beslutet om hänskjutande innehåller emellertid inte tillräckliga uppgifter för att uppfylla dessa förutsättningar.

72 Beslutet återger nämligen endast Safetys argumentering som, vilket Safety självt har medgett vid den muntliga förhandlingen, inte innehåller några uppgifter som förklarar på vilket sätt detta förbud skulle främja konkurrensbegränsande samverkan eller samordnade förfaranden. Beslutet tillhandahåller inte heller de uppgifter som är nödvändiga för att kunna avgränsa marknaden i fråga och förklarar inte heller vilken inverkan på denna marknad som förbudet mot saluföring av HCFC har. Den nationella domstolen har dessutom nöjt sig med att nämna artiklarna 85 och 86 i fördraget utan att närmare ange de skäl som föranlett den att fråga om giltigheten av det förbud som föreskrivs i artikel 5.1 i förordningen med avseende på omständigheterna i det mål den har att avgöra.

73 Uppgifterna i beslutet om hänskjutande är, med sina alltför oprecisa hänvisningar till de rättsliga och faktiska förhållanden som åsyftas av den nationella domstolen, inte sådana att domstolen har möjlighet att tillhandahålla en användbar tolkning av gemenskapsrätten.

74 Under dessa omständigheter skall det med stöd av artiklarna 92 och 103.1 i rättegångsreglerna fastslås att den tredje och den fjärde frågan som ställts till domstolen inte kan tas upp till sakprövning.

Rättegångskostnader

75 De kostnader som har förorsakats den italienska, den spanska, den franska och den österrikiska regeringen samt rådet och kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående de frågor som genom beslut av den 8 augusti 1995 har ställts av Giudice di Pace di Genova — följande dom:

1) **Artikel 5 i rådets förordning (EG) nr 3093/94 av den 15 december 1994 om ämnen som bryter ned ozonskiktet skall tolkas på så sätt att den innehåller ett totalförbud mot användning och, följaktligen, saluföring av klorfluorkolväten för brandbekämpningsändamål.**

2) **Vid prövningen av de ställda frågorna har det inte framkommit något som kan påverka giltigheten av artikel 5 i förordning nr 3093/94.**

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Mancini Moitinho de Almeida

Kapteyn Edward Jann

Sevón Ioannou

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 14 juli 1998.

R. Grass

Justitiesekreterare

G. C. Rodríguez Iglesias

Ordförande