SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA
vom 7. April 1987 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die Kommission wirft der Bundesrepublik Deutschland vor, sie sei der Richtlinie Nr. 79/831/EWG vom 18. September 1979 zur sechsten Änderung der Richtlinie 67/548/EWG zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe [1] nicht nachgekommen, deren Bestimmungen nicht vollständig und korrekt innerhalb der gesetzten Frist (d. h. bis spätestens zum 18. September 1981) in innerstaatliches Recht umgesetzt worden seien.

2. Die Kommission ist nämlich der Auffassung, daß das geltende deutsche Recht (insbesondere das Chemikaliengesetz vom 16. September 1980 und die Arbeitsstoffverordnung vom 11. Februar 1982) unter dem Gesichtspunkt einer korrekten Umsetzung der Richtlinie unzureichend sei; sie übersandte deshalb der deutschen Bundesregierung am 22. Dezember 1983 ein Schreiben, worin sie die Vertragsverletzung feststellte.

3. Aufgrund der von der Bundesregierung abgegebenen Erklärungen ließ die Kommission einige der ursprünglichen Rügen fallen, hielt aber in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme, die am 6. November 1984 erging, an einigen anderen fest.

4. Die Bundesregierung antwortete auf diese Stellungnahme mit der Ankündigung einer ergänzenden Verordnung (Verordnung über gefährliche Stoffe — Gefahrstoffverordnung), die der Kommission im Entwurf zugeleitet und am 18. Dezember 1985 verabschiedet wurde.

5. Dennoch hat die Kommission am 5. Juli 1985 die vorliegende Klage wegen Vertragsverletzung erhoben.

6. Erst während des Verfahrens vor dem Gerichtshof hat die Kommission in der Erwiderung aufgrund der Ausführungen der Bundesregierung in der Klagebeantwortung einige der Rügen, die sie noch aufrechterhalten hatte, fallengelassen und so den Streitgegenstand noch weiter eingeschränkt.

7. Erst nach der Sitzung, während der sie sich überdies hinsichtlich verschiedener weiterer Rügen zufriedenzugeben schien, hat die Kommission dem Gerichtshof gemäß Artikel 78 der Verfahrensordnung schriftlich mitgeteilt, daß sie die Klage für zwei Vertragsverletzungsrügen zurücknehme, die sie (mit Bezug auf Artikel 8 Absatz 1 vierter Gedankenstrich und Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 3 der Richtlinie) erhoben hatte.

8. Untersuchen wir also die Rügen, die die Kommission nicht ausdrücklich fallengelassen hat.

Zu Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie

9. Nach dieser Bestimmung kann die Bezeichnung eines unter die Richtlinie fallenden Stoffes, der in dem in Artikel 13 Absatz 2 vorgesehenen Verzeichnis — das von der Kommission aufgrund der von den Mitgliedstaaten erteilten Auskünfte geführt

* Aus dem Portugiesischen übersetzt.

1 — ABl. L 259 vom 15. 10. 1979, S. 10.

wird —, angeführt ist, drei Jahre lang verschlüsselt angegeben werden, wenn die Behörde, bei der die Anmeldung gemäß den Artikeln 6 und 11 Absatz 1 erfolgte, dies wegen Vertraulichkeitsproblemen beantragt, welche die Veröffentlichung der Bezeichnung des betreffenden Stoffes aufwerfen würde.

10. In der Klageschrift hat die Kommission ausgeführt, die Nichtumsetzung von Artikel 11 Absatz 3 in nationales Recht bedeute, daß der darin angestrebte Geheimnisschutz nicht gewährleistet sei. In der Erwiderung ist sie jedoch zu der Auffassung gelangt, daß auf diese Weise wegen der zeitlich unbegrenzten Angabe der Bezeichnung eines Stoffes in verschlüsselter Form ein zu weit gehender Geheimnisschutz gewährleistet werde.

11. Demgegenüber ist die Bundesregierung der Meinung, daß die Kommission, indem sie ihre Argumentation umkehre, eine neue Rüge erhebe, die weder in der Klageschrift noch im Vorverfahren vorgebracht worden sei. Diese Sichtweise führe zur Unzulässigkeit der Rüge.

12. Ich neige zu der Auffassung, daß die deutsche Bundesregierung recht hat, da sich die Neufassung der Rüge nicht darauf beschränkt, die Tragweite der ursprünglich erhobenen Rüge zu verdeutlichen, sondern sich auf einen anderen Aspekt — und sogar einen anderen Teil — derselben Vorschrift bezieht.

13. Ich räume jedoch ein, daß der Schluß auf die Unzulässigkeit nicht ohne weiteres zwingend ist.

14. Die Kommission hat der Bundesrepublik Deutschland immer vorgeworfen, die erwähnte Richtlinienbestimmung nicht oder in unvollständiger Weise umgesetzt zu haben. Die Umformulierung der Rüge hat sich im Argumentationsprozeß zwischen den Parteien ergeben und, so kann man es sehen, als Anwort auf diesen.

15. Wie dem auch sei, die Rüge ist meines Erachtens eindeutig unbegründet.

16. Die Bundesregierung hat dies nach meiner Auffassung gut erläutert; ich beschränke mich deshalb darauf, die einschlägige Passage der Gegenerwiderung vorzutragen.

17. „Das deutsche Recht sieht die Möglichkeit vor, Stoffe verschlüsselt, das heißt nur mit ihrer Handelsbezeichnung in das bei der Kommission geführte Verzeichnis eintragen zu lassen. Die Frage, wie lange die verschlüsselt erfolgte Eintragung in dem von der *Kommission* auf *gemeinschaftsrechtlicher* Grundlage geführten Verzeichnis verschlüsselt gehalten wird, ist keine Frage des nationalen deutschen Rechts, sondern allein des Gemeinschaftsrechts. Die Drei-Jahres-Grenze des Artikels 11 Absatz 3 der Richtlinie kann durch nationale Regelungen nicht aufgehoben, verkürzt oder verlängert werden. Das nationale Recht kann lediglich die Möglichkeit schaffen, daß im Rahmen des *nationalen* Anmeldeverfahrens ein chemischer Stoff verschlüsselt in das dem *gemeinschaftsrechtlichen* Regelungsbereich zugehörige Verzeichnis eingeführt wird. Diese Anforderung der Richtlinie wird durch das deutsche Recht unstreitig erfüllt."

18. Ich möchte nur noch hinzufügen, daß die Bundesregierung in verschiedenen Passagen ihrer Klagebeantwortung mit Bezug auf verschiedene miteinander im Zusammenhang stehende Rügen (Artikel 11 Absätze 1, 2 und 3 der Richtlinie) erläutert hat, welche Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts die Annahme gestatten, daß die Verpflichtung, im Interesse des Geheimnisschutzes die Anmeldung von Stoffen in verschlüsselter Form entgegenzunehmen, erfüllt ist. Im Lichte dieser Ausführungen hat die

Kommission die auf Artikel 11 Absätze 1 und 2 bezüglichen Rügen fallengelassen und die Rüge zu Absatz 3 neu formuliert.

19. Da andererseits nach Artikel 13 Absätze 2 und 3 der Richtlinie die Aufstellung, Führung und Aktualisierung der Liste aller angemeldeten Stoffe Sache der Kommission ist, wurde durch die Entscheidung 85/71/EWG der Kommission vom 21. Dezember 1984 [2] die Erstellung und Veröffentlichung dieser Liste geregelt. Für die Geheimhaltung während der in der Richtlinie festgelegten Zeit ist in Ermangelung eines anderslautenden Hinweises in der Entscheidung die Kommission verantwortlich; es ist nicht Sache der Mitgliedstaaten, die Liste der Stoffe zu ändern, um die Geheimhaltung nach Ablauf der drei Jahre aufzuheben.

20. Dem steht nicht entgegen, daß die Kommission in der Sitzung eingeräumt hat, sie wisse noch nicht, wie sie vorgehen solle, um die Vertraulichkeit bei Ablauf dieser Frist aufzuheben.

21. Ich kann daher nur zu dem Schluß kommen, daß diese Rüge nicht durchgreift.

Zu den Artikeln 15 und 16 der Richtlinie

22. Diese Bestimmungen sehen vor, daß alle gefährlichen Stoffe im Sinne des Artikels 2 der Richtlinie nur in den Verkehr gebracht werden können, wenn ihre Verpackung und ihre Kennzeichnung den in diesen Bestimmungen aufgeführten Anforderungen entsprechen.

23. Nach Meinung der Kommission legt das nationale Recht der Bundesrepublik Deutschland solche Verpflichtungen nur für zur industriellen Nutzung bestimmter Stoffe fest, nicht aber für solche, die zum Gebrauch oder Verbrauch im Haushalt bestimmt seien, obwohl auch diese, wie sich aus der weiten Fassung des Artikels 1 der Richtlinie ergebe, unter deren Anwendungsbereich fielen. Außerdem setze das deutsche Recht verschiedene präzise Anforderungen, die in mehreren Nummern der genannten Artikel 15 und 16 enthalten seien, nicht in ausreichender Weise um.

24. Die deutsche Regierung hat bereits angesichts der im Zeitpunkt der Klageerhebung geltenden nationalen Rechtsvorschriften die Auffassung vertreten, die Bestimmungen der Artikel 15 und 16 der Richtlinien seien voll und ganz umgesetzt worden.

25. Sie hat sich in diesem Sinne in erster Linie auf § 13 Absatz 1 des Chemikaliengesetzes berufen, der die Pflichten zur Verpackung und Kennzeichnung auf die von der Arbeitsstoffverordnung nicht erfaßten gefährlichen Stoffe — die jedoch unter die Definitionen des § 3 Absatz 3 des genannten Gesetzes fielen — ausgedehnt habe.

26. Ferner verleihe § 14 des Chemikaliengesetzes nach ihrem Verständnis dieser Bestimmung die notwendige Wirksamkeit, ohne daß irgendeine ergänzende Umsetzungsmaßnahme erforderlich sei.

27. Die Bundesregierung hat auch auf die „Technischen Regeln zur Verordnung über gefährliche Arbeitsstoffe" verwiesen, die aufgestellt und in dem einschlägigen Publikationsorgan des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung veröffentlicht worden seien; sie würden von der Arbeitsstoffverordnung in Bezug genommen und gewönnen so verbindlichen Charakter. Diese Regeln enthielten in den Punkten 3.6.4 und 3.4.5 die in Artikel 16 Absatz 2 Buchstabe f und Absatz 4 der Richtlinie verlangten Bestimmungen.

28. Meines Erachtens hat die deutsche Regierung ihren Standpunkt ausreichend be-

2 — ABl. L 30 vom 2. 2. 1985, S. 33.

gründet, daß die Verpackungs- und Kennzeichnungspflichten im Lichte der Bestimmungen des Chemikaliengesetzes auf alle gefährlichen Stoffe, seien es nun Arbeitsstoffe oder andere, anzuwenden sind.

29. Zweifel habe ich aber bereits, was die Frage anbelangt, ob dann die vollständige Umsetzung hinsichtlich der durch die Bestimmungen des Artikels 16 Absatz 2 Buchstabe f und Absatz 4 der Richtlinie erfaßten konkreten Punkte erfolgt ist. Einerseits findet sich die Verweisung auf die „Technischen Regeln" nur in der *Arbeits*stoffverordnung; andererseits erscheint mir die Erläuterung des beklagten Mitgliedstaats zur Tragweite des Begriffs „Werbung" im Zusammenhang mit der ersten der herangezogenen Bestimmungen nicht überzeugend.

30. Was die auf krebserzeugende Stoffe anwendbare Regelung angeht, auf die Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe l kraft Artikel 16 Absatz 2 dritter Gedankenstrich und Absatz 2 Buchstabe d der Richtlinie verweist, hat es ebenfalls nicht den Anschein, daß das deutsche Recht eine hinreichende Umsetzung dieser Regelung enthielt, wenn man sich die in § 5 Absatz 1 (a. E.) der Arbeitsstoffverordnung vorgesehene Ausnahmeregelung vor Augen hält. Die von der Bundesregierung gegebenen Erläuterungen sind nämlich nicht geeignet, dem Standpunkt der Kommission die Grundlage zu entziehen.

31. Die Bundesregierung hat dem Gerichtshof und der Kommission allerdings den Wortlaut der „Verordnung über gefährliche Stoffe (Gefahrstoffverordnung)" vom 26. August 1986 vorgelegt, der nach ihrer Auffassung den Anforderungen der Kommission genügen dürfte.

32. Während der Sitzung hat der Bevollmächtigte der Kommission zum Ausdruck gebracht, daß es in der genannten Verordnung Bestimmungen gibt, die den von der Kommission geäußerten Wünschen Rechnung tragen.

33. Konkret hat der Bevollmächtigte der Kommission hinsichtlich der auf die Nichtumsetzung der Artikel 16 Absatz 2 Buchstabe f, 16 Absatz 2 Buchstabe d (in Verbindung mit den Artikeln 2 Absatz 2 Buchstabe l und 16 Absatz 2 dritter Gedankenstrich) sowie 16 Absatz 4 der Richtlinie gestützten Rügen angekündigt, die Kommission ziehe diese Rügen im Hinblick auf die Bestimmungen der neuen Verordnung möglicherweise zurück; er wies hierfür auch auf die Technischen Regeln hin, auf die sich die Bundesregierung in ihren schriftlichen Erklärungen berufen hatte.

34. Keine dieser Rügen war jedoch in der Rücknahmeerklärung enthalten, die die Kommission dem Gerichtshof später zugesandt hat.

35. Nach meiner Auffassung wird den Bemerkungen der Kommission mit der Veröffentlichung dieser neuen Gefahrstoffverordnung am 5. September 1986 heute ausdrücklich entsprochen, und zwar konkret in den §§ 1 und 2 Absatz 1 (Anwendungsbereich), 3 Absatz 4 (Angaben, die die Kennzeichnung oder die Verpackung enthalten muß), 5 (krebserzeugende Stoffe) und 7 Absatz 5 (fakultative Symbole).

36. Bekanntlich behält die Kommission im allgemeinen die Möglichkeit, eine Klage wegen Vertragsverletzung auch dann noch zu erheben, wenn der beklagte Staat der ihm vorgeworfenen Verletzung nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahmen gesetzten Frist abhilft. Die Kommission kann in der Tat ein Interesse daran haben, daß der Gerichtshof entscheidet, ob die Vertragsverletzung begangen wurde oder nicht[3].

3 — Urteil vom 19. Dezember 1961 in der Rechtssache 7/61, Kommission/Italien, Slg. 1961, 695, 715 f., und Schlußanträge des Generalanwalts Maurice Lagrange, 731 ff.

37. Aber auch wenn feststeht, daß das Rechtsschutzinteresse der Kommission grundsätzlich zu vermuten ist, wenn die Vertragsverletzung innerhalb der gesetzten Frist nicht abgestellt ist[4], so hat der Gerichtshof doch bereits in einem Falle, in dem die Klage zu einem Zeitpunkt erhoben wurde, als die der Beklagten vorgeworfene Vertragsverletzung praktisch beendet worden war, eingeräumt, daß er — ohne auf die der Klage zugrunde liegenden Zweckmäßigkeitserwägungen einzugehen — zu prüfen habe, ob für die Klage noch ein ausreichendes Rechtsschutzinteresse bestehe[5].

38. Meines Erachtens rechtfertigen die Begleitumstände der vorliegenden Klageerhebung einige zusätzliche Gedanken zum Gebrauch der Befugnisse aus Artikel 169 Absatz 2 des Vertrages durch die Kommission.

39. Gestatten Sie mir, auf folgende Tatsachen hinzuweisen:

a) Die neue Gefahrstoffverordnung wurde am 5. September 1986 nach Abschluß des schriftlichen Verfahrens in dieser Rechtssache, jedoch einige Monate vor der mündlichen Verhandlung verkündet; der Verordnungsentwurf war der Kommission von der Bundesregierung während des Vorverfahrens angekündigt und im Laufe des Jahres 1985, anscheinend im April, noch vor der Klageerhebung mitgeteilt worden.

b) In der Sitzung verwies der Bevollmächtigte der Kommission auf die Möglichkeit, die auf die Artikel 15 und 16 der Richtlinie bezüglichen Rügen fallenzulassen. Er tat dies in einer Weise, die bei dem Bevollmächtigten der Bundesrepublik Deutschland die Vorstellung erweckte, alle Rügen, mit Ausnahme der Rüge im Zusammenhang mit Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie, seien zurückgenommen worden.

c) Nach der Sitzung nahm die Kommission ausdrücklich aufgrund der Änderung des Chemikaliengesetzes durch das Gesetz zum Schutz der Kulturpflanzen vom 19. September 1986 zwei der noch aufrechterhaltenen Rügen zurück; sie unterließ jedoch jede Stellungnahme zu den durch die neue Gefahrstoffverordnung betroffenen Rügen, obwohl sie durch den Gerichtshof aufgefordert worden war, angesichts dieses Gesetzes ihren Standpunkt zu überprüfen.

d) Der Bevollmächtigte der Kommission hat eingeräumt, von diesem neuen Gesetz über Kulturpflanzen wegen interner Organisationsprobleme bei der Kommission erst am 4. Februar 1987 Kenntnis erlangt zu haben; aus den Akten habe sich nichts dazu ergeben, welche Bedeutung ihrerseits der neuen Gefahrstoffverordnung zugekommen sei. Trotzdem ist keine Vertagung der Sitzung im Interesse einer gründlicheren Prüfung des Problems beantragt worden.

e) Die verbleibenden Fragen in der vorliegenden Rechtssache werfen keine Grundsatzprobleme des Gemeinschaftsrechts auf, sondern sind technische Fragen auf dem Gebiet der Umsetzung einer Harmonisierungsrichtlinie.

40. Man darf wohl annehmen, daß diese Umstände die vorliegende Klage sehr nah in den Grenzbereich eines Rechtsschutzinteresses der Kommission rücken.

41. Indessen — obgleich feststeht, daß die Kommission nichts positiv anzuführen unternahm, um ihr Interesse an der Feststellung der Vertragsverletzung durch den Gerichtshof trotz der neuen Verordnung, durch die diese beendet wurde, zu rechtfer-

4 — Urteil vom 4. April 1974 in der Rechtssache 167/73, Kommission/Frankreich, Slg. 1974, 359, 369.

5 — Urteil vom 9. Juli 1970 in der Rechtssache 26/69, Kommission/Frankreich, Slg. 1970, 565, 576 f.

tigen — kann man auch nicht sagen, daß die in diesem Punkt bestehende allgemeine Vermutung durch positive Beweise unbestreitbar ausgeräumt worden oder daß der zweifelsfreie Nachweis erbracht worden wäre, daß die Kommission die Klage trotz der Änderungen an Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen *nur* aus Nachlässigkeit oder Gedankenlosigkeit oder aufgrund bürokratischer Probleme aufrechterhalten hat.

42. Bei dieser Sachlage bleibt die Tatsache bestehen, daß in meinen Augen das Chemikaliengesetz und die Gefahrstoffverordnung die Bestimmungen der Richtlinie 79/831 über die Erwähnung krebserzeugender Stoffe und Zubereitungen in der Kennzeichnung der Verpackungen nicht angemessen umgesetzt haben und auch Zweifel hinsichtlich der vollständigen Umsetzung der Bestimmungen des Artikels 16 Absatz 2 Buchstabe f und Absatz 4 der Richtlinie durch die „Technischen Regeln" bestehen ließen, womit sie den Erfordernissen der Klarheit und Rechtssicherheit nicht genügten.

43. In diesem Sinne beantrage ich, die Vertragsverletzung der Bundesrepublik Deutschland festzustellen.

44. Zu dem Vorbehalt, den die Kommission zu § 2 Absatz 3 Nr. 1 der Gefahrstoffverordnung angemeldet hat, wonach der Zweite Abschnitt nicht für „Stoffe, Zubereitungen oder Erzeugnisse [gilt], die ... zum Verbringen außerhalb des Geltungsbereichs dieser Verordnung bestimmt sind", ist zu bemerken, daß wir uns mit ihm nicht zu befassen brauchen, da er erst in der mündlichen Verhandlung vorgebracht worden ist.

45. Die Umstände, unter denen die Kommission das vorliegende Verfahren vorbereitet und betrieben hat — die ich weiter oben in den Abschnitten a bis e erwähnt habe —, verdienen eine eindeutige Kritik und rechtfertigen es, Ihnen vorzuschlagen, von der Möglichkeit des Artikels 69 § 3 Absatz 2 der Verfahrensordnung Gebrauch zu machen und die gesamten Kosten der Kommission aufzuerlegen.