SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
vom 26. Oktober 1995 *

1. Die Kommission begehrt mit der vorliegenden Klage die Feststellung, daß das Königreich der Niederlande dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 83/189/EWG über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften [1] verstoßen hat, daß es am 19. September 1990 die Vrijstellingsregeling Margarinebesluit (Regelung über Ausnahmen von der Margarine-Verordnung; im folgenden: Vrijstellingsregeling) erlassen hat, ohne diese Regelung der Kommission im Entwurfsstadium zu übermitteln.

2. Um den Umfang des Rechtsstreits angemessen zu konkretisieren, werde ich zuerst auf das durch die Richtlinie 83/189 eingeführte Verfahren der vorherigen Mitteilung auf dem Gebiet technischer Vorschriften eingehen. Im folgenden werde ich den Ablauf des Verwaltungsverfahrens und des Verfahrens beim Gerichtshof darstellen. Schließlich werde ich mich auf die Untersuchung des Vorbringens der Parteien konzentrieren, das Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist.

Das Informationsverfahren der Richtlinie 83/189

3. Die Richtlinie 83/189, die durch die Richtlinien 88/182/EWG [2] und 94/10/EG [3] geändert wurde, führte eine vorbeugende Regelung ein, die in Verbindung mit dem Verbot von Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen der Artikel 30 bis 36 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und mit der Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften technische Hemmnisse für den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr beseitigen soll. Um dem Auftreten dieser Art von Beschränkungen vorzubeugen, führt die Richtlinie 83/189 ein Verfahren im Zusammenhang mit den technischen Vorschriften ein, das sich in die vier folgenden Abschnitte aufteilen läßt:

4. a) Artikel 8 verpflichtet die Mitgliedstaaten, der Kommission jeden Entwurf einer technischen Vorschrift zu übermitteln, es sei denn, es handelt sich lediglich um eine vollständige Übertragung einer internationalen oder europäischen Norm. Die Kommission

* Originalsprache: Spanisch.

1 — Richtlinie 83/189/EWG des Rates vom 28. März 1983 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften (ABl. L 109, S. 8).

2 — Richtlinie 88/182/EWG des Rates vom 22. März 1988 zur Änderung der Richtlinie 83/189/EWG über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften (ABl. L 81, S. 75).

3 — Richtlinie 94/10/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. März 1994 zur zweiten wesentlichen Änderung der Richtlinie 83/189/EWG über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften (ABl. L 100, S. 30).

unterrichtet die anderen Mitgliedstaaten unverzüglich von dem Entwurf und veröffentlicht zudem im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* eine Liste aller Vorhaben, die ihr übermittelt wurden, um es Privatpersonen zu erleichtern, von ihnen Kenntnis zu erhalten [4]. Konkret lautet Artikel 8 der Richtlinie 83/189 in der Fassung der Richtlinie 88/182 wie folgt:

„(1) Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission unverzüglich jeden Entwurf einer technischen Vorschrift, es sei denn, es handelt sich lediglich um eine vollständige Übertragung einer internationalen oder europäischen Norm, wobei es dann ausreicht mitzuteilen, um welche Norm es sich handelt; sie unterrichten die Kommission gleichzeitig in einer kurzen Mitteilung über die Gründe, die die Festlegung einer derartigen technischen Vorschrift erforderlich machen, es sei denn, die Gründe gehen bereits aus dem Entwurf hervor. Gegebenenfalls übermitteln die Mitgliedstaaten gleichzeitig den Wortlaut der hauptsächlich und unmittelbar betroffenen grundlegenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, wenn deren Wortlaut für die Beurteilung der Tragweite des Entwurfs einer technischen Vorschrift herangezogen werden muß.

Die Kommission unterrichtet die anderen Mitgliedstaaten unverzüglich von dem Entwurf; sie kann ihn auch dem in Artikel 5 genannten Ausschuß und gegebenenfalls dem für das jeweilige Sachgebiet zuständigen Ausschuß vorlegen."

5. b) Macht der Mitgliedstaat keine dringenden Gründe geltend, die den sofortigen Erlaß der technischen Vorschrift erfordern, beginnt mit der Übermittlung ein Zeitraum des Status quo, in dem die Kommission und die übrigen Mitgliedstaaten den Entwurf einer technischen Vorschrift untersuchen können, um seine Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht zu prüfen. Erfolgt keine Reaktion, beträgt dieser Zeitraum drei Monate, nach deren Ablauf der Mitgliedstaat die technische Vorschrift erlassen kann. Der Status quo verlängert sich auf zwölf Monate, wenn die Kommission dem Mitgliedstaat ihre Absicht mitteilt, eine gemeinschaftliche Vorschrift auf dem betreffenden Gebiet zu erlassen. In diesem Sinne ist in Artikel 9 der Richtlinie 83/189, ebenfalls in der Fassung der Richtlinie 88/182, folgendes bestimmt:

„(1) Unbeschadet der Absätze 2 und 2a nehmen die Mitgliedstaaten den Entwurf einer technischen Vorschrift erst sechs Monate nach der Übermittlung gemäß Artikel 8 Absatz 1 an, wenn die Kommission oder ein anderer Mitgliedstaat binnen drei Monaten nach diesem Zeitpunkt eine ausführliche Stellungnahme abgibt, aus der hervorgeht, daß die geplante Maßnahme geändert werden sollte, um etwaige Handelshemmnisse, die sich aus der geplanten Maßnahme ergeben könnten, zu verhindern oder zu begrenzen. Der betroffene Mitgliedstaat erstattet der Kommission darüber Bericht, welche Folge

4 — Siehe hierzu die Mitteilung 89/C 67/03 der Kommission vom 17. März 1989 betreffend die Veröffentlichung der Titel der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Richtlinie 83/189/EWG des Rates vom 28. März 1983, geändert durch die Richtlinie 88/182/EWG des Rates, übermittelten Entwürfe technischer Vorschriften im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* (ABl. C 67, S. 3).

er diesen ausführlichen Stellungnahmen geben will. Die Kommission gibt dazu eine Sachäußerung ab.

(2) Die in Absatz 1 genannte Frist beträgt zwölf Monate, wenn die Kommission innerhalb von drei Monaten nach der Übermittlung gemäß Artikel 8 Absatz 1 ihre Absicht mitteilt, eine Richtlinie für den betreffenden Bereich vorzuschlagen oder zu erlassen.

(2a) Stellt die Kommission fest, daß sich eine Mitteilung gemäß Artikel 8 Absatz 1 auf einen Gegenstand erstreckt, der von einem dem Rat vorgelegten Richtlinien- oder Verordnungsvorschlag erfaßt wird, so unterrichtet sie den betreffenden Mitgliedstaat von dieser Feststellung innerhalb von drei Monaten nach dieser Mitteilung.

Die Mitgliedstaaten erlassen zwölf Monate lang ab dem Zeitpunkt, zu dem die Kommission dem Rat einen Richtlinien- oder Verordnungsvorschlag unterbreitet hat, dessen Vorlage vor der Mitteilung gemäß Artikel 8 Absatz 1 erfolgt ist, keine technischen Vorschriften über einen von diesem Vorschlag erfaßten Gegenstand.

Die Absätze 1, 2 und 2a des vorliegenden Artikels können nicht gleichzeitig in Anspruch genommen werden."

6. c) Sind die Kommission oder die Mitgliedstaaten der Ansicht, daß der Entwurf einer technischen Vorschrift nicht mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang steht, werden sie durch Artikel 9 ermächtigt, gegenüber dem Mitgliedstaat, der den Entwurf verfaßt hat, eine ausführliche Stellungnahme abzugeben, in der die möglichen Hemmnisse für den freien Warenverkehr angegeben sind, die diese Vorschrift hervorrufen kann. In diesem Fall gilt ein Zeitraum des Status quo von sechs Monaten bis zur endgültigen Annahme der technischen Vorschrift.

7. d) Schließlich hat die Kommission die Möglichkeit, gemäß Artikel 9 Absatz 1 von den Mitgliedstaaten einen Bericht darüber zu verlangen, welche Folge sie der ausführlichen Stellungnahme geben wollen, und von ihnen die Mitteilung des endgültigen Wortlauts einer technischen Vorschrift zu verlangen.

8. Dieses Verfahren der vorherigen Übermittlung der Entwürfe technischer Vorschriften ist gemäß Artikel 10 der Richtlinie 83/189 nicht anwendbar, wenn diese Vorschriften aufgrund von Gemeinschaftsregelungen oder einer internationalen Übereinkunft erlassen werden.

Verwaltungsvorverfahren und Verfahren beim Gerichtshof

9. Die Kommission erhielt Kenntnis davon, daß das Königreich der Niederlande die Vrij-

stellingsregeling erlassen hatte, die nach ihrer Ansicht eine technische Vorschrift darstellte. Da der niederländische Staat das durch die Richtlinie 83/189 eingeführte Informationsverfahren nicht eingehalten hatte, beschloß die Kommission, das Verfahren des Artikels 169 EWG-Vertrag einzuleiten, und übersandte den niederländischen Behörden am 6. März 1992 ein Aufforderungsschreiben; die niederländischen Behörden äußerten sich mit Schreiben vom 2. Juni 1992 und führten aus, daß die Richtlinie 83/189 auf die fragliche Regelung nicht anwendbar sei, da diese nur vorhandene technische Hemmnisse beseitige oder verringere, jedoch keine technischen Vorschriften schaffe. Die Kommission folgte diesem Vorbringen nicht und übersandte dem Königreich der Niederlande am 15. Januar 1993 eine mit Gründen versehene Stellungnahme gemäß Artikel 169 des Vertrages; die Niederlande beantworteten diese mit Schreiben vom 3. Juni 1993 und bekräftigten ihre Überzeugung, sie hätten nicht gegen die Richtlinie 83/189 verstoßen.

10. In der mit Gründen versehenen Stellungnahme führte die Kommission aus, daß die fehlende Übermittlung der Vrijstellingsregeling im Entwurfsstadium einen offensichtlichen Fall der Verletzung der Verpflichtungen aus der Richtlinie 83/189 darstelle, die nach ihrer Ansicht zur sofortigen Aussetzung der niederländischen Regelung führen müsse. Die Kommission fügte hinzu, daß, wie sie in ihrer Mitteilung von 1986 ausgeführt habe, [5] „dieser Verstoß gegen das in der Richtlinie 83/189 vorgesehene Verfahren der vorherigen Information dazu führt, daß die genannte technische Vorschrift keine Rechtswirkung entfalten und daher gegenüber Dritten nicht durchgesetzt werden [kann]; nach Auffassung der Kommission entfaltet das Verbot, nationale Maßnahmen ohne vorherige Information zu erlassen, unmittelbare Wirkung und läßt in der Person des einzelnen Rechte entstehen, die die nationalen Gerichte beachten müssen". Deshalb ist die Kommission der Ansicht, daß die Parteien eines Rechtsstreits vernünftigerweise davon ausgehen können, daß das nationale Gericht es ablehnt, technische Vorschriften anzuwenden, die nicht gemäß den Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts angemeldet worden sind.

11. Die Kommission hat die Klage gegen die Niederlande beim Gerichtshof am 30. September 1994 eingereicht. Die Klageanträge sind einfach, da mit ihnen nur die Feststellung begehrt wird, daß der niederländische Staat seine Verpflichtungen aus Artikel 8 der Richtlinie 83/189 nicht erfüllt hat, und beantragt wird, dem Beklagten die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen. Bis zu einem gewissen Punkt ist es überraschend, daß die Kommission in ihrer Klageschrift und in ihrer Erwiderung nur die Feststellung der Verletzung der Richtlinie 83/189 durch die niederländischen Behörden beantragt, und nicht das diesem Rechtsstreit zugrunde liegende Problem aufgeworfen hat, nämlich die Folgen der Nichteinhaltung des durch die Richtlinie geschaffenen Informationsverfahrens. Zudem hatte die Kommission diese Frage in der an die Niederlande gerichteten mit Gründen versehenen Stellungnahme aufgeworfen, in der sie sich eindeutig für die Aussetzung der Anwendung der nicht übermittelten technischen Vorschrift und dafür ausgesprochen hatte, daß diese Dritten gegenüber nicht durchsetzbar sei.

5 — Mitteilung 86C 245/05 der Kommission vom 1. Oktober 1986 betreffend die Nichteinhaltung gewisser Bestimmungen der Richtlinie 83/189/EWG des Rates vom 28. März 1983 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften (ABl. C 245, S. 4).

12. Die Niederlande vertreten die Ansicht, daß die Vrijstellingsregeling keine technische Vorschrift im Sinne der Richtlinie 83/189 sei und daß es daher nicht erforderlich gewesen sei, sie der Kommission im Entwurfsstadium zu übermitteln. Technische Vorschriften seien die Regelungen, die die Erzeuger dazu verpflichteten, bei der Fertigung ihrer Erzeugnisse bestimmte technische Spezifikationen zu beachten. Demnach stellten Normen, die, wie die in Rede stehende niederländische Regelung, Ausnahmen oder Befreiungen von den Voraussetzungen für das Inverkehrbringen der Waren regelten, keine technischen Vorschriften dar, da sie keine Handelshemmnisse schafften.

13. In der mündlichen Verhandlung hat der Bevollmächtigte der Kommission bestätigt, daß die Klage nur auf die Feststellung der Vertragsverletzung durch die unterbliebene vorherige Übermittlung der Vrijstellingsregeling abziele. Auf diese Weise habe die Kommission den Gegenstand der Klage begrenzt, da das Verwaltungsvorverfahren den Eindruck erweckt habe, daß die Kommission den Niederlanden nicht nur die Verletzung der Übermittlungspflicht, sondern auch die Verletzung der Verpflichtung zur Last lege, die Anwendung der technischen Vorschrift auszusetzen. Die Kommission hatte in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme nämlich tatsächlich ausdrücklich die Aussetzung der Rechtsvorschriften erwähnt, und ihre Ansicht dargelegt, daß nicht im Entwurfsstadium übermittelte technische Vorschriften gegenüber Dritten nicht durchsetzbar seien.

14. Diese Auslegung der Kommission in bezug auf die Folgen der unterbliebenen vorherigen Übermittlung einer technischen Vorschrift ist ziemlich bestechend, und falls der Gerichtshof sie teilen sollte, würde er entscheidend zu einer strikteren Anwendung des durch die Richtlinie 83/189 eingeführten Verfahrens zur Vorbeugung technischer Hemmnisse des innergemeinschaftlichen Handels beitragen. Trotzdem bleibt es überraschend, daß die Kommission dem Rat und dem Parlament nicht vorgeschlagen hat, diese Auslegung in die beiden Änderungen der erwähnten Richtlinie aufzunehmen.

15. Unabhängig davon bin ich mit den Generalanwälten Darmon [6] und Van Gerven [7] der Ansicht, daß eine Klage wegen Vertragsverletzung nicht der richtige Rahmen für die Prüfung der Richtigkeit dieses Standpunktes der Kommission ist. Es ist nämlich nicht Aufgabe des Gerichtshofes, sich im Rahmen einer derartigen Klage dazu zu äußern, welche Folgen die Feststellung einer Vertragsverletzung in den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten haben kann, denn es sind die nationalen Gerichte, die nach Artikel 171 EG-Vertrag die Konsequenzen aus den Urteilen des Gerichtshofes zu ziehen und alle Maßnahmen zu treffen haben, um die volle Geltung des Gemeinschaftsrechts zu erleichtern [8]. Daher muß sich der Gerichtshof entsprechend den Anträgen der Kommission darauf beschränken, zu prüfen, ob die Niederlande gegen

6 — Schlußanträge vom 15. Dezember 1993 in der Rechtssache C-317/92 (Slg. 1994, I-2039 ff., insbesondere I-2042, Nr. 67).

7 — Schlußanträge vom 18. Mai 1994 in den Rechtssachen C-52/93 und C-61/93 (Slg. 1994, I-3591 ff., insbesondere I-3592, Nr. 9).

8 — Urteile vom 14. Dezember 1982 in den verbundenen Rechtssachen 314/81, 315/81, 316/81 und 83/82 (Waterkeyn, Slg. 1982, 4337, Randnr. 16) und vom 19. Januar 1993 in der Rechtssache C-101/91 (Kommission/Italien, Slg. 1993, I-191, Randnr. 24).

Artikel 8 der Richtlinie 83/189 verstoßen haben, indem sie die Vrijstellingsregeling nicht im Entwurfsstadium übermittelt haben.

Der Gegenstand der Klage

16. Bisher hatte der Gerichtshof verschiedene unbestrittene Verletzungen [9] der Verpflichtung zur Übermittlung technischer Vorschriften aus der Richtlinie 83/189 und den Fall eines von Deutschland bestrittenen Verstoßes gegen diese Verpflichtung [10] zu behandeln. In der zuletzt genannten Rechtssache führte Deutschland aus, daß die Verordnung vom 25. März 1988, mit der der Bundesminister für Gesundheit die Kennzeichnungspflicht für Arzneimittel auf sterile medizinische Instrumente zur einmaligen Verwendung erstreckte, keine technische Vorschrift darstelle, weil sie sich darauf beschränke, eine bestehende technische Vorschrift auf bestimmte Erzeugnisse zu erstrekken. Der Gerichtshof hat entschieden, daß eine Vorschrift dieser Art eine technische Vorschrift sei, die im Entwurfsstadium entsprechend dem Verfahren der Richtlinie 83/189 mitgeteilt werden müsse [11].

17. In keinem der angegebenen Urteile sah sich der Gerichtshof gezwungen, die Definition der technischen Vorschrift im Sinne der Richtlinie 83/189 zu präzisieren. In der vorliegenden Rechtssache stellt sich dem Gerichtshof diese Frage, da das Königreich der Niederlande der Ansicht ist, daß die Vrijstellingsregeling nicht unter die Definition der technischen Vorschrift gemäß der Richtlinie 83/189 falle und daß infolgedessen keine Verletzung der Pflicht zur vorherigen Übermittlung gemäß Artikel 8 der genannten Richtlinie vorliege.

18. Die Vrijstellingsregeling wurde von den niederländischen Behörden zur Änderung der Regelung der Voraussetzungen für die Herstellung und Vermarktung von Margarine erlassen. Ihr Zweck besteht darin, die Vermarktung neuer Erzeugnisse zu ermöglichen, die von anerkannter Qualität sind, jedoch nicht die Voraussetzungen des Margarinebesluit (Margarineverordnung) erfüllen. Zu diesem Zweck führt sie eine Reihe von Befreiungen von den in dieser Regelung vorgesehenen technischen Spezifikationen ein und legt gleichzeitig die Voraussetzungen fest, denen diese Erzeugnisse notwendigerweise im Hinblick auf den Schutz der Volksgesundheit genügen müssen.

19. Zu den technischen Spezifikationen, die die Vrijstellingsregeling für die Anwendung der Befreiungen verlangt, die sie bei der Her-

9 — Urteile vom 2. August 1993 in der Rechtssache C-139/92 (Kommission/Italien, Slg. 1993, I-4707), vom 14. Juli 1994 in der Rechtssache C-52/93 (Kommission/Niederlande, Slg. 1994, I-3591) und vom 14. Juli 1994 in der Rechtssache C-61/93 (Kommission/Niederlande, Slg. 1994, I-3607).

10 — Urteil vom 1. Juni 1994 in der Rechtssache 317/92 (Kommission/Deutschland, Slg. 1994, I-2039).

11 — A. a. O., Randnr. 25.

stellung von Margarine und Ersatzerzeugnissen festlegt, gehören folgende:

— Anstelle von Kochsalz kann natriumarmes Kochsalz verwendet werden, und die Verwendung des Emulgators E 472 c wird erlaubt, sofern sein Gehalt nicht höher ist als 1 g pro 100 g;

— der Wassergehalt der Margarine kann höher sein als 16 %;

— bei Margarine und Ersatzerzeugnissen ist die Angabe „für natriumarme Diät" oder „natriumarmes Nahrungsmittel" anstelle von „salzarmes Nahrungsmittel" oder „für salzarme Diät" erlaubt;

— der Natriumhöchstgehalt von salzloser Margarine wurde von 40 auf 50 mg pro 100 g erhöht;

— Margarine stellt ein Grundnahrungsmittel, das dem Organismus Vitamin D zuführt, in Ländern mit geringer Sonneneinstrahlung dar, und daher wird der Ersatz von Vitamin D_3 durch jede andere biologisch aktive Form von Vitamin D, wie Vitamin D_2, erlaubt, das nichttierischen Ursprungs ist und die Herstellung vollständig pflanzlicher Margarine ermöglicht.

20. Die niederländische Regierung vertritt die Ansicht, daß die Vrijstellingsregeling nicht unter die Definition der technischen Vorschrift im Sinne von Artikel 1 Nr. 5 der Richtlinie 83/189 falle, weil es sich um eine Regelung handele, die Befreiungen von der Anwendung der nationalen Regelung über die Margarineherstellung enthalte und daher keine neuen Handelshemmnisse schaffe, sondern zu deren Abbau beitrage. Die Butterhersteller könnten weiterhin den Margarinebesluit anwenden oder sich auf die Vrijstellingsregeling berufen und die Voraussetzungen beachten, die diese für die Butterherstellung enthalte.

21. Diesem Vorbringen der Niederlande kann nicht gefolgt werden.

22. Artikel 1 Nr. 5 der Richtlinie 83/189 definiert den Begriff „technische Vorschrift" wie folgt:

„Technische Spezifikationen einschließlich der einschlägigen Verwaltungsvorschriften,

deren Beachtung de jure oder de facto für die Vermarktung oder Verwendung [eines Erzeugnisses] in einem Mitgliedstaat oder in einem großen Teil dieses Staates verbindlich ist ...“

Artikel 1 Nr. 1 der Richtlinie 83/189 in der Fassung der Richtlinie 88/182 definiert seinerseits den Begriff „technische Spezifikation“ als

„Spezifikation, die in einem Schriftstück enthalten ist, das Merkmale eines Erzeugnisses vorschreibt, wie Qualitätsstufen, Gebrauchstauglichkeit, Sicherheit oder Abmessungen, einschließlich der Festlegungen über Terminologie, Bildzeichen, Prüfung und Prüfverfahren, Verpackung, Kennzeichnung oder Beschriftung sowie Produktionsmethoden und-verfahren ...“

Nach diesen beiden Bestimmungen sind die technischen Vorschriften die Praktiken und Rechts- oder Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die die Einhaltung von Bedingungen für die Herstellung und Vermarktung der Waren vorschreiben. Daher müssen für das Vorliegen einer technischen Vorschrift drei Voraussetzungen erfüllt sein: eine einem Mitgliedstaat zuzurechnende Handlung, tatsächliche und rechtliche Verbindlichkeit und ein Einfluß auf die Herstellung oder die Vermarktung von Waren.

23. Eine technische Vorschrift wird immer durch eine Handlung geschaffen, die einem Mitgliedstaat zuzurechnen ist und die im Erlaß von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften besteht, die unmittelbar oder mittelbar zur Einhaltung technischer Spezifikationen verpflichten. Die Verwaltungspraktiken sowie freiwillige Vereinbarungen, an denen die Behörden beteiligt sind und mit denen bezweckt wird, die Einhaltung technischer Spezifikationen vorzuschreiben, stellen ebenfalls technische Vorschriften dar. Diese Merkmale unterscheiden die technischen Vorschriften von den sogenannten „technischen Normen“ oder „Normen“ [12], bei denen es sich um die von den nationalen, europäischen und internationalen privaten Normenorganisationen erlassenen technischen Spezifikationen handelt.

Die Richtlinie 83/189 betrachtete die von den örtlichen Behörden aufgestellten technischen Spezifikationen nicht als technische Vorschriften; diese Beschränkung wurde jedoch mit der von der Richtlinie 84/10 vorgenommenen Änderung beseitigt. Somit können technische Vorschriften durch die Handlung jeder Behörde der Mitgliedstaaten geschaffen werden, unabhängig davon, welcher Verwaltungsebene sie angehört.

12 — Gemäß Artikel 1 Nr. 2 der Richtlinie 83/189 gilt für eine „Norm“ folgende Begriffsbestimmung: „Technische Spezifikation, die von einer anerkannten Normenorganisation zur wiederholten oder ständigen Anwendung angenommen wurde, deren Einhaltung jedoch nicht zwingend vorgeschrieben ist.“ Die Richtlinie 94/10 unterscheidet zwischen den folgenden drei Kategorien von Normen:
„— internationale Norm: Norm, die von einer internationalen Normungsorganisation angenommen wird und der Öffentlichkeit zugänglich ist;
— europäische Norm: Norm, die von einer der europäischen Normungsorganisationen angenommen wird und der Öffentlichkeit zugänglich ist;
— nationale Norm: Norm, die von einer nationalen Normungsorganisation angenommen wird und der Öffentlichkeit zugänglich ist.“

24. Ein weiteres Kennzeichen der technischen Vorschriften ist ihre Verbindlichkeit de iure oder de facto. Eine technische Vorschrift ist rechtlich verbindlich, wenn sie unmittelbar die für die Erzeugnisse geforderten technischen Spezifikationen vorschreibt. Die Erfüllung dieser Anforderungen kann jedoch auch mittelbar verlangt werden; in diesem Fall handelt es sich um technische De-facto-Vorschriften. Die Richtlinie 94/10 fügt in die Richtlinie 83/189 eine nicht erschöpfende Aufzählung dieser zweiten Art technischer Vorschriften ein [13]. Die tatsächliche oder rechtliche Verbindlichkeit ist das weitere Merkmal, das die technischen Vorschriften von den technischen Normen unterscheidet, da deren Beachtung freiwillig ist.

25. Das dritte Merkmal der technischen Vorschriften ist ihr Einfluß auf die Herstellung und die Vermarktung der Waren. Denn die technischen Vorschriften verlangen die Beachtung von Spezifikationen in bezug auf die Eigenschaften der Erzeugnisse (Abmessungen, Qualitätsstufen, Verkaufsbezeichnungen, Symbole, Prüfungen, Verpackungen, Kennzeichnung, Beschriftung usw.), die Konformitätsbewertungsverfahren und die Herstellungsmethoden. Zum Schutz insbesondere der Umwelt oder der Interessen der Verbraucher können die technischen Vorschriften auch bestimmen, daß die Erzeugnisse weitere Anforderungen neben den technischen Spezifikationen erfüllen müssen, die sich auf Vorschriften für den Gebrauch, die Wiederverwertung, die Wiederverwendung oder die Beseitigung beziehen, sofern diese die Herstellung und Vermarktung der Ware wesentlich beeinflussen können.

26. Die Vrijstellingsregeling erfüllt alle Merkmale einer technischen Vorschrift im Sinne der Richtlinie 83/189, da sie eine vom niederländischen Staat erlassene Verwaltungsvorschrift ist, es sich um eine rechtlich verbindliche Regelung handelt und technische Spezifikationen sowie weitere Anforderungen an die Herstellung und Vermarktung von Margarine und Ersatzerzeugnissen aufgestellt werden, die von den bei der Herstellung verwendbaren Stoffen bis zu den Angaben auf den Etiketten reichen.

13 — In Artikel 1 Nr. 9 heißt es wie folgt:
„Technische De-facto-Vorschriften sind insbesondere:
— die Rechts- oder Verwaltungsvorschriften eines Mitgliedstaats, in denen entweder auf technische Spezifikationen bzw. sonstige Vorschriften oder auf Berufskodizes bzw. Verhaltenskodizes, die ihrerseits einen Verweis auf technische Spezifikationen oder sonstige Vorschriften enthalten, verwiesen wird und deren Einhaltung eine Konformität mit den durch die genannten Rechts- oder Verwaltungsvorschriften festgelegten Bestimmungen vermuten läßt;
— freiwillige Vereinbarungen, bei denen der Staat Vertragspartei ist und die im öffentlichen Interesse die Einhaltung von technischen Spezifikationen und sonstigen Vorschriften mit Ausnahme der Vergabevorschriften im öffentlichen Beschaffungswesen bezwecken;
— die technischen Spezifikationen bzw. sonstigen Vorschriften, die mit steuerlichen oder finanziellen Maßnahmen verbunden sind, die auf den Verbrauch der Erzeugnisse Einfluß haben, indem sie die Einhaltung dieser technischen Spezifikationen bzw. sonstigen Vorschriften fördern; dies gilt nicht für technische Spezifikationen bzw. sonstige Vorschriften, die die nationalen Systeme der sozialen Sicherheit betreffen."

27. Dieses Ergebnis wird nicht durch das Argument der niederländischen Regierung widerlegt, daß die erwähnte Regelung keine technische Vorschrift darstelle, weil sie Ausnahmen von der für Margarine geltenden technischen Regelung enthalte und daher die Hemmnisse für den Handelsverkehr verringere und für die Wirtschaftsteilnehmer nicht verbindlich sei, die sich an sie halten oder weiterhin die allgemeine Margarineregelung beachten könnten.

Erstens ändert der bloße Umstand, daß eine Bestimmung Befreiungen von einer anderen Regelung enthält, nichts daran, daß diese Bestimmung eine technische Vorschrift ist, wenn sie die Herstellungs- und Vermarktungsbedingungen der Waren beeinflußt.

Zweitens muß jede technische Vorschrift der Kommission im Entwurfsstadium übermittelt werden, unabhängig davon, ob sie Hemmnisse für den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr hervorruft oder nicht, da das grundlegende Ziel der durch die Richtlinie 83/189 geschaffenen Information darin besteht, es zu ermöglichen, daß die Kommission und die Mitgliedstaaten von der beabsichtigten Regelung Kenntnis erhalten und beurteilen, ob sie den freien Warenverkehr beschränkt, und gegebenenfalls, ob die Beschränkung mit dem Vertrag vereinbar ist. Der Staat, der die technische Vorschrift erlassen hat, darf diese Beurteilung nicht selbständig vornehmen und nicht die Übermittlung des Wortlauts im Entwurfsstadium an die Kommission unterlassen, weil dies der praktischen Wirksamkeit der Richtlinie 83/189 zuwiderliefe und es verhinderte, daß das Informationsverfahren seinen Zweck erfüllt.

28. Die Vrijstellingsregeling, die eine technische Vorschrift darstellt und keine internationale oder Gemeinschaftsnorm setzt, wurde von den Niederlanden erlassen, ohne daß sie der Kommission im Entwurfsstadium übermittelt wurde. Da Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie 83/189 die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission alle Entwürfe technischer Vorschriften zu übermitteln, hat das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtung aus dieser Bestimmung verstoßen.

29. Da dem Antrag der Kommission stattgegeben wird, sind die Kosten gemäß Artikel 69 § 2 Absatz 1 der Verfahrensordnung dem Königreich der Niederlande aufzuerlegen.

Ergebnis

30. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor,

1) festzustellen, daß das Königreich der Niederlande dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 8 der Richtlinie 83/189/EWG des Rates vom 28. März 1983 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften verstoßen hat, daß es am 19. September 1990 die Vrijstellingsregeling Margarinebesluit erließ, ohne sie im Entwurfsstadium der Kommission übermittelt zu haben;

2) dem Königreich der Niederlande die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.