URTEIL DES GERICHTSHOFES
17. Mai 1994 *

In der Rechtssache C-41/93

Französische Republik, vertreten durch Edwige Belliard, stellvertretende Leiterin der Direktion für Rechtsangelegenheiten des Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten, und Catherine de Salins, Conseiller für auswärtige Angelegenheiten im gleichen Ministerium, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Französische Botschaft, 9, boulevard du Prince Henri, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberaterin Denise Sorasio und Virginia Melgar, zum Juristischen Dienst abgeordnete nationale Beamtin, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Georgios Kremlis, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

unterstützt durch

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Ministerialrat Ernst Röder und Regierungsdirektor Roberto Hayder, beide Bundesministerium für Wirtschaft, als

* Verfahrenssprache: Französisch.

Bevollmächtigte, Bundesministerium für Wirtschaft, Villemombler Str. 76, D-5300 Bonn,

und

Königreich Dänemark, vertreten durch Jørgen Molde, Rechtsberater im Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift: Dänische Botschaft, 4, boulevard Royal, Luxemburg,

Streithelfer,

wegen Nichtigerklärung der auf Artikel 100a Absatz 4 EWG-Vertrag gestützten Entscheidung der Kommission vom 2. Dezember 1992, mit der die deutsche Verbotsregelung für Pentachlorphenol bestätigt wird (ABl. C 334, S. 8),

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten O. Due, der Kammerpräsidenten G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida und M. Díez de Velasco, der Richter R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn (Berichterstatter) und J. L. Murray,

Generalanwalt: G. Tesauro
Kanzler: D. Louterman-Hubeau, Hauptverwaltungsrätin

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 7. Dezember 1993, in der die Kommission durch Jean-Louis Dewost, Generaldirektor des Juristischen Dienstes, und Virginia Melgar als Bevollmächtigte vertreten war,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 26. Januar 1994,

folgendes

Urteil

1 Die Französische Republik hat mit Klageschrift, die am 9. Februar 1993 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag die Nichtigerklärung der auf Artikel 100a Absatz 4 EWG-Vertrag gestützten Entscheidung der Kommission vom 2. Dezember 1992, mit der die deutsche Verbotsregelung für Pentachlorphenol bestätigt wird (ABl. C 334, S. 8), beantragt.

2 Pentachlorphenol (im folgenden: PCP) ist ein chemischer Stoff, der zur Behandlung von Holz, zur Imprägnierung von Industrietextilien und zur Sterilisation von Böden sowie als Bakterizid beim Gerben von Häuten und in der Papierindustrie und schließlich als Molluskizid bei der Aufbereitung von Industrieabwässern verwendet wird. PCP ist für den Menschen bei Verschlucken, Einatmen und Hautresorption giftig; es ist auch für die Gewässer sehr giftig. Seine Verwendung unterliegt in mehr als dreißig Ländern verschiedenen Beschränkungen.

3 1987 teilte die Bundesrepublik Deutschland der Kommission gemäß der 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) einen Verordnungsentwurf mit, in dem der Grenzwert für den PCP-Gehalt in Holzschutzmitteln auf 0,5 % festgesetzt war.

4 In Beantwortung dieser Mitteilung wies die Kommission darauf hin, daß sie eine Richtlinie in diesem Bereich vorbereite, und ersuchte die deutsche Regierung, den Erlaß der genannten Verordnung um zwölf Monate zu verschieben.

5 Am 20. April 1988 unterbreitete die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur 9. Änderung der Richtlinie 76/769/EWG zur Angleichung der Rechts-und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen (ABl. C 117, S. 14). Dieser Vorschlag begrenzte den PCP-Gehalt der in den Verkehr gebrachten Stoffe und Zubereitungen auf 0,1 % Masse und sah Ausnahmen in drei abschließend aufgezählten Fällen vor.

6 Die Bundesrepublik Deutschland erließ am 12. Dezember 1989 die Pentachlorphenolverbotsverordnung (BGBl. 1989 I S. 2235), die am 23. Dezember 1989 in Kraft getreten ist.

7 Gemäß ihrem § 1 Absatz 1 gilt diese Verordnung für Pentachlorphenol, Pentachlorphenolnatrium, die übrigen Pentachlorphenolsalze und -verbindungen, Zubereitungen, die insgesamt mehr als 0,01 % dieser Stoffe enthalten, und für Erzeugnisse, die infolge einer Behandlung mit Zubereitungen diese Stoffe in einer Konzentration von mehr als 5 mg/kg (ppm) enthalten.

8 Gemäß § 2 Absatz 1 dieser Verordnung ist es verboten, die in § 1 Absatz 1 genannten Stoffe gewerbsmäßig, im Rahmen sonstiger wirtschaftlicher Unternehmungen oder sonst unter Beschäftigung von Arbeitnehmern herzustellen, in den Verkehr zu bringen oder zu verwenden. Ausnahmen von diesem Verbot bezüglich der Herstellung und der Verwendung von PCP und seinen Verbindungen sind nur möglich, wenn diese zur Synthese anderer Stoffe eingesetzt werden oder als

Nebenprodukt anfallen oder ausschließlich zu Forschungs-und wissenschaftlichen Versuchszwecken verwendet werden sollen und die schadlose Entsorgung der Abfälle gewährleistet ist sowie ausreichende Sicherheitsvorkehrungen zum Schutz der Arbeitnehmer und der Umwelt getroffen sind. Diese Ausnahmen bedürfen der behördlichen Zulassung.

9 Am 21. März 1991 erließ der Rat auf der Grundlage des Artikels 100a EWG-Vertrag die Richtlinie 91/173/EWG zur neunten Änderung der Richtlinie 76/769/EWG zur Angleichung der Rechts-und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen (ABl. L 85, S. 34). Zu den in dieser Richtlinie genannten gefährlichen Stoffen gehört PCP. Vier Regierungen, darunter die deutsche, stimmten gegen den Erlaß dieser Richtlinie.

10 In Artikel 1 dieser Richtlinie wird Anhang I der Richtlinie 76/769/EWG (ABl. L 262, S. 201) durch die Anfügung eines Punktes 23 geändert, wonach Pentachlorphenol und seine Salze und Ester in den in den Verkehr gebrachten Stoffen und Zubereitungen in einer Konzentration von 0,1 % Masse oder mehr nicht zugelassen sind. Ausnahmen sind im wesentlichen vorgesehen für Stoffe und Zubereitungen, die dazu bestimmt sind, zur Behandlung von Holz, für die Imprägnierung von Fasern und schweren Textilien, als Synthesewirkstoffe und/oder als Wirkstoffe für Überführungen in industriellen Verfahren sowie für spezifische Behandlungen von Gebäuden, die Teil des kulturellen Erbes der Staaten sind, eingesetzt zu werden. Nach dieser Vorschrift werden die genannten Ausnahmen unter Berücksichtigung der neuen Kenntnisse und Verfahren spätestens drei Jahre nach dem Beginn der Anwendung der Richtlinie überprüft.

11 Nach Artikel 2 der Richtlinie 91/173 teilen die Mitgliedstaaten der Kommission bis zum 31. Dezember 1991 den Wortlaut der wichtigsten innerstaatlichen Rechtsvorschriften, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen, mit und

erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie vor dem 1. Juli 1992 nachzukommen.

12 Am 2. August 1991 teilte die Bundesrepublik Deutschland der Kommission ihre auf der Grundlage von Artikel 100a Absatz 4 EWG-Vertrag getroffene Entscheidung mit, anstelle der Richtlinie 91/173 weiterhin die nationalen Vorschriften über PCP anzuwenden. Am 10. Februar 1992 übermittelte Frankreich der Kommission seine Stellungnahme zu dieser Notifizierung.

13 Am 2. Dezember 1992 erließ die Kommission die angefochtene Entscheidung, mit der sie die deutschen Vorschriften bestätigte. Diese Entscheidung wurde allen Mitgliedstaaten mitgeteilt.

14 Zur Begründung ihrer Klage macht die Französische Republik erstens geltend, die Kommission habe zu Unrecht die notifizierte deutsche Verordnung bestätigt und folglich gegen Artikel 100a Absatz 4 EWG-Vertrag verstoßen.

15 Zum einen bewiesen die von den deutschen Behörden übermittelten Informationen weder, daß die Maßnahmen zur Beschränkung der Verwendung von PCP durch wichtige Erfordernisse im Sinne des Artikels 36 EWG-Vertrag oder in bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz gerechtfertigt seien, noch, daß diese Maßnahmen in Anbetracht der Handelsschranken, die sich daraus ergeben könnten, angemessen seien.

16 Zum anderen könne der Umstand, daß in einem Mitgliedstaat strengere Vorschriften als die in den Richtlinien des Rates vorgesehenen aufrechterhalten würden,

nach Artikel 100a Absatz 4 nur durch besondere Verhältnisse dieses Staates gerechtfertigt werden, was hier nicht der Fall sei.

17 Die französische Regierung macht zweitens geltend, die Kommission habe durch ihre Entscheidung Artikel 190 EWG-Vertrag verletzt, weil sie rechtlich nicht ausreichend dargetan habe, daß die Voraussetzungen erfüllt gewesen seien, von denen Artikel 100a Absatz 4 die Bestätigung derartiger Maßnahmen abhängig mache.

18 Vor einer Prüfung dieser Klagegründe ist es angebracht, das Verfahren, dessen Abschluß die angefochtene Entscheidung darstellt, zu untersuchen, es in das System des EWG-Vertrags einzuordnen und seinen Zweck und seine Modalitäten näher zu bestimmen.

19 Dazu ist zunächst festzustellen, daß zu den in den Artikeln 2 und 3 EWG-Vertrag genannten Zielen der Gemeinschaft die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes gehört. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes sollen durch die Schaffung des Gemeinsamen Marktes alle Hemmnisse im innergemeinschaftlichen Handel im Hinblick auf die Verschmelzung der nationalen Märkte zu einem einheitlichen Markt, dessen Bedingungen denjenigen eines wirklichen Binnenmarkts möglichst nahekommen, beseitigt werden.

20 Nach Artikel 8a EWG-Vertrag (Artikel 7a EG-Vertrag) wird der Binnenmarkt schrittweise durch Maßnahmen verwirklicht, die die Gemeinschaft gemäß diesem Artikel und den anderen in ihm genannten Vorschriften, darunter Artikel 100a, trifft.

21 Soweit im EWG-Vertrag nichts anderes bestimmt ist, gelten in Abweichung von Artikel 100 für die Verwirklichung der Ziele des Artikels 8a die Bestimmungen des Artikels 100a.

22 Diese Ziele werden gemäß Artikel 100a Absatz 1 durch Maßnahmen verwirklicht, zu denen Richtlinien gehören, die vom Rat nach dem darin vorgesehenen Verfahren erlassen werden, und die die Beseitigung der Handelsschranken bezwecken, die sich aus den Unterschieden zwischen den Rechts-und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ergeben.

23 In diesem System ermöglicht es Artikel 100a Absatz 4 einem Mitgliedstaat jedoch, bei Vorliegen der darin genannten Voraussetzungen eine Regelung anzuwenden, die von einer nach dem Verfahren des Absatzes 1 erlassenen Harmonisierungsmaßnahme abweicht.

24 Da diese Möglichkeit eine Abweichung von einer gemeinsamen Maßnahme darstellt, mit der eines der grundlegenden Ziele des EWG-Vertrags, nämlich die Beseitigung aller Hemmnisse für den freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, erreicht werden soll, unterliegt sie gemäß Artikel 100a Absatz 4 der Kontrolle durch die Kommission und den Gerichtshof.

25 Im Lichte dieser Erwägungen ist das Verfahren zu prüfen, nach dem die Kommission die einzelstaatlichen Bestimmungen, die ihr von einem Mitgliedstaat mitgeteilt werden, zu kontrollieren und gegebenenfalls zu bestätigen hat.

26 Zunächst muß der Mitgliedstaat, der, wie im vorliegenden Fall, beabsichtigt, nach dem Ablauf der Frist für die Umsetzung oder nach dem Inkrafttreten einer Harmonisierungsmaßnahme im Sinne des Artikels 100a Absatz 1 von dieser Maßnahme abweichende einzelstaatliche Bestimmungen weiter anzuwenden, diese Bestimmungen der Kommission mitteilen.

27 Sodann muß sich die Kommission vergewissern, daß alle Voraussetzungen, die es einem Mitgliedstaat ermöglichen, sich auf die Ausnahme des Artikels 100a Absatz 4 zu berufen, erfüllt sind. Sie muß insbesondere prüfen, ob die betreffenden Bestimmungen durch die in Artikel 100a Absatz 4 Unterabsatz 1 erwähnten wich-

tigen Erfordernisse gerechtfertigt sind und weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen.

28 Das in dieser Vorschrift vorgesehene Verfahren soll sicherstellen, daß kein Mitgliedstaat eine von den harmonisierten Regeln abweichende einzelstaatliche Regelung anwenden kann, ohne dafür die Bestätigung durch die Kommission erhalten zu haben.

29 Den Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr behindern können, würde nämlich ihre Wirkung genommen, wenn die Mitgliedstaaten die Möglichkeit behielten, einseitig eine davon abweichende einzelstaatliche Regelung anzuwenden.

30 Ein Mitgliedstaat ist daher erst dann befugt, die mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen anzuwenden, wenn er von der Kommission eine Entscheidung über ihre Bestätigung erhalten hat.

31 Hiernach ist als erstes zu prüfen, ob die Entscheidung der Kommission vom 2. Dezember 1992 den Anforderungen des Artikels 190 EWG-Vertrag entspricht.

32 Die Kommission führt dazu aus, sie habe diesen Anforderungen genügt, indem sie in ihrer Entscheidung festgestellt habe, daß die deutsche Maßnahme zum Schutz der Umwelt und der Gesundheit diene, zwei Rechtfertigungsgründe, die in Artikel 36 und Artikel 100a Absatz 4 EWG-Vertrag genannt seien. Insbesondere habe sie darauf hingewiesen, daß die deutsche Regelung die Bürger gegen die mit den Dioxinen verbundenen Krebsrisiken schützen solle.

33 Dieses Argument ist zurückzuweisen.

34 Nach ständiger Rechtsprechung verlangt die in Artikel 190 verankerte Begründungspflicht, daß alle betroffenen Rechtsakte eine Darstellung der Gründe enthalten, die das Organ zu ihrem Erlaß veranlaßt haben, so daß der Gerichtshof seine Kontrolle ausüben kann und sowohl die Mitgliedstaaten als auch die beteiligten Staatsangehörigen die Bedingungen erfahren, unter denen die Gemeinschaftsorgane den Vertrag angewandt haben.

35 Im vorliegenden Fall ist diese Voraussetzung nicht erfüllt. Nachdem in seinen ersten drei Absätzen kurz Inhalt und Zielsetzung von Artikel 100a Absatz 4 beschrieben werden, beschränkt sich Teil II der Entscheidung vom 2. Dezember 1992 mit der Überschrift „Beurteilung" in seinem vierten Absatz auf die Angabe des Inhalts der deutschen Verordnung und der Gefahren des PCP, um im folgenden Absatz festzustellen, daß der in dieser Verordnung festgelegte Grenzwert strenger sei und diese Sicherheitsmarge durch die in Artikel 100a Absatz 4 genannten Erfordernisse gerechtfertigt sei. Anschließend stellt die Entscheidung, nachdem im sechsten und im siebten Absatz auf die Verpflichtung hingewiesen wird, die Richtlinie 91/173 nach drei Jahren zu überprüfen, im achten Absatz fest, daß die deutsche Verordnung den Handel behindere. Schließlich gelangt die Kommission im neunten Absatz zu dem Ergebnis, daß die deutsche Verordnung den Anforderungen des Artikels 100a Absatz 4 Unterabsatz 2 genüge.

36 Es zeigt sich also, daß sich die Kommission darauf beschränkt hat, in allgemeinen Formulierungen Inhalt und Zweck der deutschen Regelung anzugeben und festzustellen, daß diese mit Artikel 100a Absatz 4 vereinbar sei, ohne die tatsächlichen und rechtlichen Gründe zu erläutern, aus denen nach ihrer Ansicht alle Voraussetzungen des Artikels 100a Absatz 4 im vorliegenden Fall als erfüllt anzusehen waren.

37 Folglich ist festzustellen, daß die angefochtene Entscheidung der in Artikel 190 EWG-Vertrag verankerten Begründungspflicht nicht genügt; diese Entscheidung ist daher wegen Verletzung wesentlicher Formvorschriften für nichtig zu erklären, ohne daß die übrigen Klagegründe geprüft zu werden brauchen.

Kosten

38 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Beklagte unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) Die Entscheidung der Kommission vom 2. Dezember 1992, mit der die deutsche Verbotsregelung für Pentachlorphenol bestätigt wird, wird für nichtig erklärt.

2) Die Kommission trägt die Kosten des Verfahrens.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Díez de Velasco Joliet Schockweiler

Rodríguez Iglesias Grévisse Zuleeg

Kapteyn Murray

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 17. Mai 1994.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

O. Due