DOMSTOLENS DOM
17. maj 1994 *

I sag C-41/93,

Den Franske Republik ved directeur adjoint à la direction des affaires juridiques Edwige Belliard, Udenrigsministeriet, og conseiller des affaires étrangères Catherine de Salins, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Franske Ambassade, 9, boulevard du Prince Henri,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Denise Sorasio og Virginia Melgar, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

støttet af

Forbundsrepublikken Tyskland ved Ministerialrat Ernst Röder, Forbundsøkonomiministeriet, og Regierungsdirektor Roberto Hayder, Forbunds-

* Processprog: fransk.

økonomiministeriet, som befuldmægtigede, Bundesministerium für Wirtschaft, Villemombler Str. 76, D-W-5300 Bonn,

og

Kongeriget Danmark ved juridisk rådgiver i Udenrigsministeriet, konsulent Jørgen Molde, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Kongelig Dansk Ambassade, 4, boulevard Royal,

intervenienter,

angående en påstand om, at Kommissionens beslutning af 2. december 1992 om i henhold til EØF-traktatens artikel 100 A, stk. 4, at bekræfte tyske bestemmelser om forbud mod pentachlorphenol (EFT C 334, s. 8) annulleres,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida og M. Diez de Velasco samt dommerne R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn (refererende dommer) og J. L. Murray,

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 7. december 1993, hvorunder Kommissionen var repræsenteret ved generaldirektøren for Den Juridiske Tjeneste, Jean-Louis Dewost, og Virginia Melgar som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 26. januar 1994,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 9. februar 1993 har Den Franske Republik i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om, at Kommissionens beslutning af 2. december 1992 om i henhold til traktatens artikel 100 A, stk. 4, at bekræfte tyske bestemmelser om forbud mod pentachlorphenol (EFT C 334, s. 8) annulleres.

2 Pentachlorphenol (herefter benævnt »PCP«) er et kemisk stof, der anvendes til behandling af træ, imprægnering af industritekstiler og sterilisering af gulve, som bakteriedræbende middel ved garvning af huder og i papirmasseindustrien og som molluskicid ved behandling af industrispildevand. PCP er giftigt for mennesket ved indtagelse gennem munden, ved indånding og ved optagelse gennem huden. Det er også meget giftigt for vandmiljøet. Anvendelsen af PCP er undergivet forskellige restriktioner i mere end tredive lande.

3 I overensstemmelse med Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter (EFT L 109, s. 8) gav Forbundsrepublikken Tyskland i 1987 Kommissionen meddelelse om et udkast til en bekendtgørelse, hvorefter indholdet af PCP i præparater til behandling af træ skulle begrænses til 0,5%.

4 I besvarelse af denne meddelelse oplyste Kommissionen, at den forberedte et direktiv på området, og den anmodede den tyske regering om at udsætte udstedelsen af bekendtgørelsen i tolv måneder.

5 Den 20. april 1988 fremsatte Kommissionen et forslag til Rådets direktiv om niende ændring af direktiv 76/769/EØF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om begrænsning af markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer og præparater (EFT C 117, s. 14). Ifølge forslaget skulle indholdet af PCP begrænses til 0,1 vægtprocent i markedsførte stoffer og præparater, idet der dog samtidig blev givet mulighed for at fravige hovedreglen i tre bestemte tilfælde.

6 Den 12. december 1989 udstedte Forbundsrepublikken Tyskland Pentachlorphenolverbotsverordnung (bekendtgørelse om forbud mod pentachlorphenol, *Bundesgesetzblatt*, 1989, I, s. 2235). Bekendtgørelsen trådte i kraft den 23. december 1989.

7 Ifølge bekendtgørelsens § 1, stk. 1, finder den anvendelse på pentachlorphenol og natriumpentachlorphenoxid samt andre salte og forbindelser af pentachlorphenol, præparater, der i alt indeholder over 0,01% af de nævnte stoffer, og produkter, der efter behandling med disse præparater indeholder de nævnte stoffer i en koncentration på over 5 mg/kg (ppm).

8 I henhold til bekendtgørelsens § 2, stk. 1, er det forbudt at fremstille, markedsføre eller anvende de af § 1, stk. 1, omfattede stoffer erhvervsmæssigt, inden for rammerne af enhver økonomisk virksomhed eller i øvrigt i forbindelse med beskæftigelse af arbejdstagere. Undtagelserne fra forbuddet vedrører kun fremstilling og anvendelse af PCP og forbindelser deraf i syntese med andre stoffer, som

biprodukt eller i rent forskningsøjemed eller til videnskabelige forsøg og under forudsætning af, at affaldsstofferne uden risiko kan bortskaffes, og at der træffes tilstrækkelige sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af arbejdstagerne og miljøet. Disse undtagelser skal godkendes af myndighederne.

9 Den 21. marts 1991 vedtog Rådet med hjemmel i traktatens artikel 100 A direktiv 91/173/EØF om niende ændring af direktiv 76/769/EØF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om begrænsning af markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer og præparater (EFT L 85, s. 34, herefter benævnt »direktiv 91/173«). PCP er nævnt som et af de farlige stoffer, der er omfattet af direktivet. Fire regeringer, bl. a. den tyske, stemte mod vedtagelsen af direktivet.

10 Direktivets artikel 1 ændrer bilag I til direktiv 76/769/EØF (EFT L 262, s. 201) ved indsættelse af et punkt 23, hvorefter PCP samt salte og estere heraf ikke er tilladt i koncentrationer på 0,1 vægtprocent eller derover i markedsførte stoffer og præparater. Der gælder visse undtagelser fra hovedreglen, nemlig i det væsentlige for stoffer og præparater, der skal anvendes til behandling af træ, til imprægnering af fibre og svære tekstiler, som syntese-og/eller omdannelsesdel i industriprocesser samt til specialbehandling af bygningsværker, der indgår i staternes kulturarv. I henhold til samme bestemmelse skal de nævnte undtagelsesbestemmelser — under hensyntagen til udviklingen inden for viden og teknik — tages op til fornyet behandling senest tre år efter direktivets iværksættelse.

11 Ifølge artikel 2 i direktiv 91/173 skal medlemsstaterne inden den 31. december 1991 meddele Kommissionen teksten til de vigtigste nationale retsforskrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af direktivet, og de skal inden den

1. juli 1992 sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet.

12 Den 2. august 1991 gav Forbundsrepublikken Tyskland Kommissionen meddelelse om, at den i henhold til traktatens artikel 100 A, stk. 4, havde besluttet fortsat at anvende sine nationale bestemmelser vedrørende PCP i stedet for direktiv 91/173. Meddelelsen blev tilsendt de øvrige medlemsstater til udtalelse. Den 10. februar 1992 sendte Frankrig sine bemærkninger til meddelelsen til Kommissionen.

13 Den 2. december 1992 vedtog Kommissionen den anfægtede beslutning om at bekræfte de tyske bestemmelser. Beslutningen blev meddelt samtlige medlemsstater.

14 Til støtte for sin påstand har Den Franske Republik for det første gjort gældende, at Kommissionen med urette har bekræftet den meddelte tyske bekendtgørelse, og at den dermed har tilsidesat traktatens artikel 100 A, stk. 4.

15 Dels fremgår det af de oplysninger, de tyske myndigheder har fremsendt, hverken at foranstaltningerne til begrænsning af anvendelsen af PCP var begrundet i vigtige behov, hvortil der henvises i EØF-traktatens artikel 36, eller som vedrører beskyttelse af arbejdsmiljøet eller miljøbeskyttelse, eller at foranstaltningerne stod i et rimeligt forhold til de begrænsninger af samhandelen, som de kunne medføre.

16 Dels kan en medlemsstats opretholdelse af bestemmelser, der er mere restriktive end dem, der er indeholdt i rådsdirektiver, i henseende til artikel 100 A, stk. 4, kun

være begrundet i omstændigheder, der gælder specielt for denne stat, hvilket ikke er tilfældet her.

17 For det andet har den franske regering gjort gældende, at Kommissionen ved udstedelsen af sin beslutning har tilsidesat EØF-traktatens artikel 190, idet den ikke fyldestgørende har redegjort for, at betingelserne i henhold til artikel 100 A, stk. 4, for at bekræfte sådanne bestemmelser var opfyldt.

18 Inden der tages stilling til disse anbringender, bør der foretages en gennemgang af den procedure, som udstedelsen af den anfægtede beslutning har været afslutningen på, således at den placeres i traktatens systematik, og således at dens formål og betingelser præciseres.

19 Med henblik herpå bemærkes først, at de formål med Fællesskabet, der er opregnet i EØF-traktatens artikel 2 og 3, omfatter oprettelse af et fællesmarked. Ifølge Domstolens faste praksis har oprettelsen af et fælles marked til formål at fjerne alle hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet med henblik på at sammensmelte de nationale markeder i et enkelt marked, der frembyder størst mulig lighed med et egentligt hjemmemarked.

20 EØF-traktatens artikel 8 A (EF-traktatens artikel 7 A) bestemmer, at Fællesskabet vedtager foranstaltninger med henblik på gradvis oprettelse af det indre marked i henhold til artiklens bestemmelser og bestemmelserne i de andre artikler, der henvises til, herunder artikel 100 A.

21 Uanset artikel 100 og medmindre andet er bestemt i traktaten, finder artikel 100 A anvendelse med henblik på virkeliggørelsen af de i artikel 8 A fastsatte mål.

22 Ifølge artikel 100 A, stk. 1, virkeliggøres disse mål ved foranstaltninger — herunder direktiver udstedt af Rådet efter den i artiklen fastsatte fremgangsmåde — med henblik på at fjerne de hindringer for samhandelen, som skyldes forskelle mellem medlemsstaternes ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser.

23 Inden for denne ordning giver artikel 100 A, stk. 4, dog en medlemsstat mulighed for under visse betingelser at anvende bestemmelser, som fraviger en harmoniseringsforanstaltning, der er vedtaget efter den i stk. 1 fastsatte fremgangsmåde.

24 Da anvendelsen af denne mulighed indebærer en fravigelse af en fælles foranstaltning til virkeliggørelse af et af traktatens grundlæggende mål, nemlig afskaffelse af alle hindringer for de frie varebevægelser mellem medlemsstaterne, er den i henhold til artikel 100 A, stk. 4, undergivet Kommissionens og Domstolens kontrol.

25 Den fremgangsmåde, Kommissionen skal anvende med henblik på at kontrollere og, i givet fald, bekræfte de nationale bestemmelser, som en medlemsstat giver den meddelelse om, skal vurderes i lyset af disse betragtninger.

26 For det første skal den medlemsstat, der som i det foreliggende tilfælde — efter at fristen for gennemførelsen af en harmoniseringsforanstaltning som omhandlet i artikel 100 A, stk. 1, er udløbet, eller efter at en sådan foranstaltning er trådt i kraft — har til hensigt fortsat at anvende nationale bestemmelser, som er en fravigelse heraf, give Kommissionen meddelelse om disse bestemmelser.

27 Herefter skal Kommissionen påse, at alle de betingelser, som gælder for, at en medlemsstat kan påberåbe sig undtagelsesbestemmelsen i artikel 100 A, stk. 4, er opfyldt. Kommissionen skal navnlig undersøge, om de pågældende bestemmelser er begrundet i de vigtige behov, der er angivet i artikel 100 A, stk. 4, første afsnit,

og hverken er et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

28 Den i bestemmelsen fastsatte fremgangsmåde skal sikre, at ingen medlemsstat kan anvende nationale bestemmelser, som fraviger de harmoniserede regler, medmindre den har fået Kommissionens bekræftelse af de pågældende bestemmelser.

29 De foranstaltninger, der træffes med henblik på en tilnærmelse af medlemsstaternes ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, som kan hindre samhandelen inden for Fællesskabet, ville nemlig ikke få den tilsigtede virkning, hvis medlemsstaterne fortsat havde mulighed for ensidigt at anvende nationale bestemmelser, der fraviger disse foranstaltninger.

30 En medlemsstat har derfor først ret til at anvende nationale bestemmelser, der er givet meddelelse om, når Kommissionen har truffet beslutning om at bekræfte dem.

31 Det skal herefter først afgøres, om Kommissionens beslutning af 2. december 1992 opfylder kravene efter traktatens artikel 190.

32 Kommissionen har i denne forbindelse anført, at den har opfyldt disse krav, idet den i beslutningen har anført, at de tyske bestemmelser har til formål at beskytte folkesundheden og miljøet, dvs. to af de hensyn, der er nævnt i artikel 36 og i artikel 100 A, stk. 4. Kommissionen har navnlig fremhævet, at de tyske bestemmelser tager sigte på at beskytte borgerne mod kræftfremkaldende dioxiner.

33 Denne argumentation kan ikke tiltrædes.

34 Ifølge fast retspraksis indebærer begrundelseskravet i traktatens artikel 190, at alle de pågældende retsakter skal indeholde en angivelse af grundene til, at institutionen har udstedt dem, således at Domstolen kan udøve sine kontrolbeføjelser, og således at såvel medlemsstaterne som de berørte borgere kan få kendskab til, hvorledes fællesskabsinstitutionerne har anvendt traktaten.

35 Denne betingelse er ikke opfyldt i det foreliggende tilfælde. Efter ganske kort at have beskrevet indholdet af og formålet med artikel 100 A, stk. 4, i de første tre afsnit, begrænser Kommissionen sig til i fjerde afsnit af anden del af beslutningen af 2. december 1992, under overskriften »Vurdering«, at angive indholdet af de tyske bestemmelser og faren ved at anvende PCP. Derefter fastslår Kommissionen i det følgende afsnit, at grænseværdierne efter de tyske bestemmelser indebærer en højere sikkerhedsmargen, og at denne er begrundet i de vigtige behov, der er opregnet i artikel 100 A, stk. 4. Efter i sjette og syvende afsnit at have henvist til forpligtelsen til efter tre års forløb at tage direktiv 91/173 op til fornyet behandling, fastslår Kommissionen i ottende afsnit, at de tyske bestemmelser begrænser samhandelen. Endelig fastslår Kommissionen i niende afsnit, at de tyske bestemmelser opfylder betingelserne i artikel 100 A, stk. 4, andet afsnit.

36 Kommissionen har således blot i generelle vendinger angivet indholdet af og formålet med de tyske bestemmelser samt fastslået, at de er forenelige med artikel 100 A, stk. 4, uden at anføre de faktiske og retlige grunde til, at alle de i artikel 100 A, stk. 4, fastsatte betingelser efter Kommissionens opfattelse må antages at være opfyldt i det foreliggende tilfælde.

37 Det må herefter fastslås, at den anfægtede beslutning ikke opfylder begrundelseskravet i henhold til traktatens artikel 190, og beslutningen må annulleres som følge af tilsidesættelse af væsentlige formkrav, uden at det er nødvendigt at tage stilling til sagsøgerens øvrige anbringender.

Sagens omkostninger

38 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Sagsøgte har tabt sagen og pålægges derfor at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Kommissionens beslutning af 2. december 1992 om bekræftelse af tyske bestemmelser om forbud mod pentachlorphenol annulleres.

2) Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Díez de Velasco Joliet Schockweiler

Rodríguez Iglesias Grévisse Zuleeg

Kapteyn Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. maj 1994.

R. Grass

Justitssekretær

O. Due

Præsident