# ARREST VAN HET HOF
17 mei 1994 *

In zaak C-41/93,

**Franse Republiek,** vertegenwoordigd door E. Belliard, adjunct-directeur juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en C. de Salins, adviseur buitenlandse zaken bij dit ministerie, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Franse ambassade, Boulevard du Prince Henri 9,

verzoekster,

tegen

**Commissie van de Europese Gemeenschappen,** vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur D. Sorasio en V. Melgar, een bij de juridische dienst gedetacheerd nationaal ambtenaar, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

ondersteund door

**Bondsrepubliek Duitsland,** vertegenwoordigd door E. Röder, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, en R. Hayder, Regierungsdirektor bij

* Procestaal: Frans.

hetzelfde ministerie, als gemachtigden, Bundesministerium für Wirtschaft, Villemombler Str. 76, D-W-5300 Bonn,

en

**Koninkrijk Denemarken,** vertegenwoordigd door J. Molde, juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Deense ambassade, Boulevard Royal 4,

interveniënten,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie van 2 december 1992 genomen krachtens artikel 100 A, lid 4, EEG-Verdrag, waarbij de Duitse regeling houdende een verbod op pentachloorfenol wordt bevestigd (PB 1992, C 334, blz. 8),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida en M. Diez de Velasco, kamerpresidenten, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn (rapporteur) en J. L. Murray, rechters,

advocaat-generaal: M. G. Tesauro
griffier: D. Louterman-Hubeau, hoofdadministrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 7 december 1993, waarop de Commissie was vertegenwoordigd door J. L. Dewost, directeur generaal van de juridische dienst, en V. Melgar, als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 januari 1994,

het navolgende

## Arrest

1 Bij op 9 februari 1993 ter griffie van het Hof ingediend verzoekschrift heeft de Franse Republiek krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag verzocht om nietigverklaring van het besluit van de Commissie van 2 december 1992 genomen krachtens artikel 100 A, lid 4, EEG-Verdrag, waarbij de Duitse regeling houdende een verbod op pentachoorfenol wordt bevestigd (PB 1992, C 334, blz. 8).

2 Pentachloorfenol (hierna „PCP") is een chemische stof die wordt gebruikt voor het behandelen van hout, het impregneren van industriële weefsels en de bodemsterilisatie, als bactericide bij leerlooien en in de papierpulpindustrie en ten slotte als molluscide bij de behandeling van industriewater. PCP is toxisch voor de mens via de mond, de ademhaling of de huid; het is ook zeer toxisch voor het aquatisch milieu. In meer dan dertig landen is het gebruik ervan aan restricties gebonden.

3 In 1987 gaf de Bondsrepubliek Duitsland overeenkomstig richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PB 1983, L 109, blz. 8) de Commissie kennis van een ontwerp-besluit houdende beperking van het PCP-gehalte in preparaten voor het behandelen van hout tot 0,5 %.

4 De Commissie antwoordde op die kennisgeving, dat zij een richtlijn ter zake voorbereidde, en verzocht de Duitse regering twaalf maanden te wachten met de vaststelling van dat besluit.

5 Op 20 april 1988 diende de Commissie een voorstel in voor een richtlijn van de Raad tot negende wijziging van richtlijn 76/769/EEG betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten (PB 1988, C 117, blz. 14). Dit voorstel beperkte de PCP-concentraties in op de markt gebrachte stoffen en preparaten tot 0,1 gewichtsprocent en voorzag in drie limitatief opgesomde afwijkingen.

6 Op 12 december 1989 stelde de Bondsrepubliek Duitsland de Pentachlorphenolverbotsverordnung vast (*Bundesgesetzblatt* 1989 I, blz. 2235), die op 23 december 1989 in werking is getreden.

7 Volgens § 1, lid 1, is de regeling van toepassing op pentachloorfenol, natriumpentachloorfenolaat alsook op de andere zouten en verbindingen van pentachloorfenol, preparaten die meer dan 0,01 % van deze stoffen bevatten, en op produkten die door behandeling met deze preparaten concentraties van meer dan 5 mg/kg (ppm) van deze stoffen bevatten.

8 § 2, lid 1, verbiedt de in § 1, lid 1, bedoelde stoffen beroepsmatig, in het kader van andere economische activiteiten of anderszins met inschakeling van werknemers, te vervaardigen, op de markt te brengen of te gebruiken. Afwijking van dat verbod is alleen toegestaan voor de vervaardiging en het gebruik van PCP en verbindingen ervan die als stof voor de synthese van andere stoffen dienen, die worden verkre-

gen als bijprodukt of enkel zijn bestemd voor wetenschappelijk onderzoek, voor zover afval zonder risico kan worden verwijderd en ter bescherming van de werknemers en het milieu afdoende veiligheidsmaatregelen zijn getroffen. Deze afwijkingen zijn afhankelijk van een administratieve vergunning.

9 Op 21 maart 1991 stelde de Raad krachtens artikel 100 A EEG-Verdrag richtlijn 91/173/EEG vast, houdende negende wijziging van richtlijn 76/769/EEG betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten (PB 1985, L 85, blz. 34; hierna „richtlijn 91/173"). PCP is een van de gevaarlijke stoffen waarop de richtlijn betrekking heeft. Vier regeringen, waaronder de Duitse regering, stemden tegen goedkeuring van deze richtlijn.

10 Artikel 1 van deze richtlijn wijzigt bijlage I bij richtlijn 76/769/EEG (PB 1976, L 262, blz. 201) door toevoeging van een punt 23, luidende, dat PCP en de zouten en esters daarvan niet in concentraties van 0,1 massaprocent of meer mogen worden gebruikt in op de markt gebrachte stoffen en preparaten. Daarvan kan worden afgeweken voor stoffen en preparaten, bestemd voor het behandelen van hout, voor het impregneren van vezels en van zware textiel, als stof voor de synthese en/of omzetting in industriële processen en voor de specifieke behandeling van gebouwen die deel uitmaken van het cultureel, artistiek en historisch erfgoed van de staten. In het licht van de ontwikkeling van de kennis en de techniek worden deze afwijkingsbepalingen uiterlijk binnen drie jaar na de tenuitvoerlegging van de richtlijn opnieuw bezien, aldus dezelfde bepaling verder.

11 Volgens artikel 2 van richtlijn 91/173 delen de Lid-Staten vóór 31 december 1991 aan de Commissie de tekst van de belangrijke bepalingen van intern recht mede die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen, en doen zij de nodige

wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om vóór 1 juli 1992 aan deze richtlijn te voldoen.

12 Op 2 augustus 1991 gaf de Bondsrepubliek Duitsland aan de Commissie kennis van het op artikel 100 A, lid 4, EEG-Verdrag gebaseerde besluit om haar nationale bepalingen inzake PCP te blijven toepassen in plaats van richtlijn 91/173. Deze kennisgeving werd naar de overige Lid-Staten doorgestuurd voor advies. Op 10 februari 1992 diende Frankrijk zijn opmerkingen ter zake bij de Commissie in.

13 Op 2 december 1992 nam de Commissie het bestreden besluit, waarbij zij de Duitse bepalingen bevestigde. Van dit besluit is aan alle Lid-Staten kennis gegeven.

14 Tot staving van haar beroep stelt de Franse Republiek om te beginnen, dat de Commissie ten onrechte de Duitse regeling heeft bevestigd en bijgevolg artikel 100 A, lid 4, EEG-Verdrag heeft geschonden.

15 Enerzijds blijkt uit de door de Duitse autoriteiten verstrekte inlichtingen niet, dat de maatregelen tot beperking van het gebruik van PCP werden gerechtvaardigd door gewichtige eisen als bedoeld in artikel 36 EEG-Verdrag of verband houdend met de bescherming van het arbeidsmilieu of het milieu, en evenmin dat deze maatregelen evenredig waren, gelet op de mogelijk eruit voortvloeiende handelsbelemmeringen.

16 Anderzijds kan de handhaving in een Lid-Staat van restrictievere bepalingen dan die in de richtlijnen van de Raad uit hoofde van artikel 100 A, lid 4, slechts worden

gerechtvaardigd door die staat specifiek betreffende omstandigheden, wat in casu niet het geval is.

17 In de tweede plaats stelt de Franse regering schending van artikel 190 EEG-Verdrag, doordat de Commissie niet afdoende heeft aangetoond, dat was voldaan aan de in artikel 100 A, lid 4, gestelde voorwaarden om dergelijke maatregelen te kunnen bevestigen.

18 Alvorens deze middelen te onderzoeken, dient te worden ingegaan op de totstandkomingsprocedure van het bestreden besluit, de plaats ervan in de systematiek van het Verdrag, het doel en de modaliteiten ervan.

19 Een van de doelstellingen van de Gemeenschap is volgens de artikelen 2 en 3 EEG-Verdrag het instellen van een gemeenschappelijke markt. Volgens 's Hofs vaste rechtspraak brengt de instelling van de gemeenschappelijke markt de opheffing van alle belemmeringen van het intracommunautaire verkeer mee, ten einde de nationale markten te versmelten tot één enkele markt waarvan de voorwaarden die van een echte interne markt zo dicht mogelijk benaderen.

20 Artikel 8 A EEG-Verdrag (artikel 7 A EG-Verdrag) bepaalt, dat de interne markt geleidelijk wordt tot stand gebracht door maatregelen die de Gemeenschap vaststelt overeenkomstig dit artikel en de andere daarin genoemde bepalingen, waaronder artikel 100 A.

21 In afwijking van artikel 100 en tenzij in het Verdrag anders is bepaald, zijn de bepalingen van artikel 100 A van toepassing voor de verwezenlijking van de in artikel 8 A genoemde doeleinden.

22 Deze doeleinden worden volgens artikel 100 A, lid 1, verwezenlijkt via maatregelen, waaronder richtlijnen, die overeenkomstig de aldaar bepaalde procedure door de Raad worden vastgesteld en ten doel hebben, de belemmeringen van het handelsverkeer op te heffen die het gevolg zijn van de uiteenlopende wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten.

23 Binnen dit systeem heeft een Lid-Staat evenwel krachtens artikel 100 A, lid 4, en onder de daarin gestelde voorwaarden, de mogelijkheid om een regeling toe te passen die afwijkt van een harmonisatiemaatregel, vastgesteld volgens de in lid 1 bepaalde procedure.

24 Aangezien deze mogelijkheid een afwijking van een gemeenschappelijke maatregel tot verwezenlijking van een van de hoofddoelstellingen van het Verdrag betekent, te weten de opheffing van alle belemmeringen van het vrije verkeer van goederen tussen de Lid-Staten, is zij krachtens artikel 100 A, lid 4, onderworpen aan het toezicht van de Commissie en het Hof van Justitie.

25 De procedure volgens welke de Commissie de haar door een Lid-Staat medegedeelde nationale bepalingen dient te toetsen en eventueel te bevestigen, moet in het licht van die overwegingen worden onderzocht.

26 Allereerst moet de Lid-Staat die, zoals in casu, voornemens is na het verstrijken van de omzettingstermijn of na de inwerkingtreding van een in artikel 100 A, lid 1, bedoelde harmonisatiemaatregel afwijkende nationale bepalingen te blijven toepassen, deze bepalingen ter kennis van de Commissie brengen.

27 Vervolgens dient de Commissie zich ervan te vergewissen, dat is voldaan aan alle voorwaarden waaronder een Lid-Staat zich op de in artikel 100 A, lid 4, bepaalde afwijking kan beroepen. Zij dient met name te toetsen, of de betrokken bepalingen worden gerechtvaardigd door de in artikel 100 A, lid 4, eerste alinea, genoemde

gewichtige eisen en geen middel tot willekeurige discriminatie, noch een verkapte beperking van de handel tussen de Lid-Staten vormen.

28 De in deze bepaling bedoelde procedure beoogt te verzekeren, dat geen enkele Lid-Staat een van de geharmoniseerde regels afwijkende nationale regeling kan toepassen zonder daartoe de bevestiging van de Commissie te hebben gekregen.

29 De maatregelen voor het nader tot elkaar brengen van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten die het intracommunautaire verkeer kunnen belemmeren, zouden immers worden uitgehold, indien de Lid-Staten de mogelijkheid behielden om eenzijdig een daarvan afwijkende nationale regeling toe te passen.

30 Een Lid-Staat is dus slechts gerechtigd de medegedeelde nationale bepalingen toe te passen, nadat hij een beslissing van de Commissie heeft gekregen, waarbij deze worden bevestigd.

31 Thans dient eerst te worden nagegaan, of het besluit van de Commissie van 2 december 1992 voldoet aan de vereisten van artikel 190 EEG-Verdrag.

32 In dit opzicht betoogt de Commissie, dat zij aan de vereisten heeft voldaan door in haar besluit vast te stellen, dat de Duitse maatregel tot doel had de gezondheid en het milieu te beschermen, twee respectievelijk in artikel 36 en in artikel 100 A, lid 4, EEG-Verdrag, genoemde rechtvaardigingsgronden. Met name beklemtoont zij, dat de Duitse regeling tot doel had, de burgers tegen de aan dioxine verbonden kankerrisico's te beschermen.

33 Dit betoog kan niet slagen.

34 Volgens vaste rechtspraak vereist de in artikel 190 neergelegde motiveringsplicht, dat alle betrokken handelingen een uiteenzetting van de redenen bevatten op grond waarvan de instelling ze heeft vastgesteld, zodat het Hof zijn toezicht kan uitoefenen en de Lid-Staten en de belanghebbenden de voorwaarden kennen waaronder de gemeenschapsinstellingen het Verdrag hebben toegepast.

35 In casu is aan die voorwaarde niet voldaan. Nadat de inhoud en het doel van artikel 100 A, lid 4, in de eerste drie alinea's kort worden beschreven, worden in de vierde alinea van het tweede deel van het besluit van 2 december 1992, getiteld „beoordeling", alleen de inhoud van de Duitse maatregel en de gevaren van PCP aangegeven, waarna in de volgende alinea wordt vastgesteld, dat de in de Duitse regeling bepaalde grens lager ligt en dat deze veiligheidsmarge uit hoofde van de vereisten van artikel 100 A, lid 4, gerechtvaardigd is. Vervolgens wordt, na een verwijzing in de zesde en zevende alinea naar de verplichting om richtlijn 91/173 na drie jaar opnieuw te bezien, in de achtste alinea van de beslissing vastgesteld, dat het Duitse besluit een belemmering voor de handel vormt. Ten slotte concludeert de Commissie in de negende alinea, dat de Duitse regeling aan de vereisten van artikel 100 A, lid 4, tweede alinea, voldoet.

36 De Commissie heeft zich er dus toe beperkt, in algemene bewoordingen de inhoud en het doel van de Duitse regeling weer te geven en te stellen, dat deze verenigbaar is met artikel 100 A, lid 4, zonder de juridische en feitelijke gronden toe te lichten, waarom volgens haar in casu was voldaan aan alle door artikel 100 A, lid 4, gestelde voorwaarden.

37 Mitsdien moet worden vastgesteld, dat het bestreden besluit niet voldoet aan de door artikel 190 EEG-Verdrag voorgeschreven motiveringsplicht en moet worden nietig verklaard wegens schending van wezenlijke vormvoorschriften, zonder dat behoeft te worden ingegaan op verzoeksters andere middelen.

## Kosten

38 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering dient de in het ongelijk gestelde partij in de kosten te worden verwezen. Aangezien verweerster in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

**1) Verklaart nietig het besluit van de Commissie van 2 december 1992, waarbij de Duitse regeling houdende een verbod op pentachloorfenol wordt bevestigd.**

**2) Verwijst de Commissie in de kosten.**

Due Mancini Moitinho de Almeida

Diez de Velasco Joliet Schockweiler

Rodríguez Iglesias Grévisse Zuleeg

Kapteyn Murray

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 17 mei 1994.

De griffier

R. Grass

De president

O. Due