DOMSTOLENS DOM
av den 17 maj 1994*

Mål C-41/93

Frankrike, företrätt av Edwige Belliard, directeur adjoint, utrikesministeriets rättsavdelning, och Catherine de Salins, rådgivare i utrikesfrågor, samma ministerium, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Frankrikes ambassad, 9, boulevard du Prince Henri,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiska rådgivaren Denise Sorasio och Virginia Melgar, nationell tjänsteman med förordnande vid rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Georgios Kremlis, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

svarande,

stödd av

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av Ernst Röder, Ministerialrat, förbundsekonomiministeriet, och Roberto Hayder, Regierungsdirektor, samma ministerium, båda i egenskap av ombud, Bundesministerium für Wirtschaft, Villemombler Str. 76, D-W-5300 Bonn,

och

Danmark, företrätt av Jørgen Molde, juridisk rådgivare vid utrikesministeriet, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Danmarks ambassad, 4, boulevard Royal,

intervenienter.

* Rättegångsspråk: franska.

Talan avser ogiltigförklaring av kommissionens på artikel 100a.4 i EEG-fördraget grundade beslut av den 2 december 1992 varigenom de tyska bestämmelserna om förbud mot pentaklorfenol bekräftas (EGT C 334, s. 8, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida och M. Diez de Velasco samt domarna R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn (referent) och J. L. Murray,

generaladvokat: G. Tesauro,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören D. Louterman-Hubeau,

som beaktat förhandlingsrapporten,

som hört parternas muntliga yttranden vid sammanträde den 7 december 1993, vid vilket kommissionen företräddes av generaldirektören Jean-Louis Dewost, rättstjänsten, och Virginia Melgar, båda i egenskap av ombud, och

som hört generaladvokatens förslag till avgörande vid sammanträde den 26 januari 1994,

meddelar följande

dom

1 Genom en ansökan som inkom till domstolens kansli den 9 februari 1993 har Frankrike i enlighet med artikel 173 första stycket i EEG-fördraget yrkat ogiltigförklaring av kommissionens på artikel 100a.4 i samma fördrag grundade beslut av den 2 december 1992 varigenom de tyska bestämmelserna om förbud mot pentaklorfenol bekräftas (EGT C 334, s. 8).

2 Pentaklorfenol (nedan kallat "PCP") är ett kemiskt ämne som används som medel för behandling av trä, impregnering av industritextilier och sterilisering av marker, som baktericid vid garvning av hudar och i pappersmasseindustrin samt som molluskicid vid behandling av industriellt spillvatten.

PCP är giftigt för människan vid förtäring, inandning och hudberöring. Det är också mycket giftigt för vattenmiljön. Användningen av PCP omfattas av olika restriktioner i mer än ett trettiotal länder.

3 I enlighet med rådets direktiv 83/189/EEG av den 28 mars 1983 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter (EGT L 109, s. 8, fransk version; svensk specialutgåva, del 13, volym 12) anmälde Tyskland 1987 till kommissionen ett förslag till förordning om begränsning av PCP-halten till 0,5 % i preparat avsedda för behandling av trä.

4 Som svar på denna anmälan uppgav kommissionen att den förberedde ett direktiv på området och anmodade den tyska regeringen att skjuta upp antagandet av förordningen tolv månader.

5 Den 20 april 1988 lade kommissionen fram ett förslag till direktiv av rådet om ändring för nionde gången i direktiv 76/769/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om begränsning av användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat (beredningar) (EGT C 117, s.14, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå). Enligt förslaget begränsades PCP-halten till 0,1 viktprocent i ämnen och preparat som släpps ut på marknaden och föreskrevs undantag i tre uttömmande uppräknade fall.

6 Den 12 december 1989 antog Tyskland Pentachlorphenolverbotsverordnung (förordning om förbud mot pentaklorfenol, Bundesgesetzblatt, 1989, I, s. 2235), vilken trädde i kraft den 23 december 1989.

7 Enligt § 1 första stycket skall förordningen tillämpas på pentaklorfenol, natriumpentaklorfenolat samt på andra salter och föreningar med pentaklorfenol, på preparat som totalt innehåller mer än 0,01 % av dessa ämnen och på produkter som efter behandling med dessa preparat innehåller nämnda ämnen i en koncentration som överstiger 5mg/kg (ppm).

8 Enligt § 2 första stycket i förordningen är det förbjudet att tillverka, släppa ut på marknaden eller använda de ämnen som anges i § 1 första stycket yrkesmässigt, inom ramen för varje ekonomisk verksamhet eller i annat fall i samband med sysselsättning av arbetstagare. Undantagen från detta förbud gäller endast tillverkning och användning av PCP och dess föreningar som uppkommer i syntes med andra ämnen eller som biprodukter eller som uteslutande är avsedda för forskningsändamål eller vetenskapliga experiment, när det finns garantier för att avfall kan bortskaffas utan risker och det

vidtagits tillräckliga säkerhetsåtgärder för att skydda arbetstagare och miljö. Dessa undantag skall godkännas av myndigheterna.

9 Den 21 mars 1991 antog rådet, på grundval av artikel 100a i fördraget, direktiv 91/173/EEG om ändring för nionde gången i direktiv 76/769/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om begränsning av användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat (beredningar) (EGT L 85, s. 34, fransk version; svensk specialutgåva, del 15, volym 10; nedan kallat "direktiv 91/173"). Bland de farliga ämnen som omfattas av detta direktiv finns PCP. Fyra regeringar, däribland den tyska, röstade emot antagandet av direktivet.

10 I artikel 1 i direktivet ändras bilaga 1 i direktiv 76/769/EEG (EGT L 262, s. 201, fransk version; svensk specialutgåva, del 13, volym 05) genom ett tillägg av en punkt 23, enligt vilken PCP och dess salter och estrar inte får användas i koncentrationer som uppgår till 0,1 viktprocent eller högre i ämnen och preparat som släpps ut på marknaden. Undantag gäller huvudsakligen ämnen och preparat avsedda att användas vid behandling av trä, impregnering av fibrer eller grova textilier, som syntes- eller processråvara i industriella processer samt för särskild behandling av byggnader som ingår i staternas kulturarv. Enligt samma bestämmelse skall dessa undantag senast tre år efter genomförandet av direktivet omprövas mot bakgrund av utvecklingen i fråga om kunskaper och behandlingsmetoder.

11 Enligt artikel 2 i direktiv 91/173 skall medlemsstaterna före den 31 december 1991 till kommissionen överlämna texterna till centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv och de skall före den 1 juli 1992 sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv.

12 Den 2 augusti 1991 anmälde Tyskland till kommissionen sitt på artikel 100a.4 i fördraget grundade beslut att fortsätta att tillämpa sina nationella bestämmelser om PCP istället för direktiv 91/173. Denna anmälan översändes till de övriga medlemsstaterna för yttrande. Den 10 februari 1992 översände Frankrike sina synpunkter på anmälan till kommissionen.

13 Den 2 december 1992 antog kommissionen det angripna beslutet varigenom kommissionen bekräftade de tyska bestämmelserna. Beslutet delgavs samtliga medlemsstater.

14 Till stöd för sin talan har Frankrike för det första gjort gällande att kommissionen med orätt bekräftade den anmälda tyska förordningen och att kommissionen följaktligen åsidosatte artikel 100a.4 i fördraget.

15 Dels visar enligt den franska regeringen inte de upplysningar som lämnades av de tyska myndigheterna att åtgärderna för att begränsa användningen av PCP grundade sig på väsentliga behov enligt artikel 36 i EEG-fördraget eller avsåg miljö- eller arbetsmiljöskydd eller att dessa åtgärder var rimliga med hänsyn till de handelshinder som skulle kunna bli följden därav.

16 Dels kan en medlemsstats upprätthållande av strängare bestämmelser än de som föreskrivs i de direktiv som antas av rådet vara motiverat enligt artikel 100a.4 endast på grund av denna stats särskilda förhållanden, vilket inte är fallet här.

17 För det andra har den franska regeringen gjort gällande att kommissionen genom sitt beslut åsidosatte artikel 190 i EEG-fördraget genom att inte tillräckligt påvisa att de i artikel 100a.4 föreskrivna villkoren för bekräftelse var uppfyllda.

18 Innan dessa grunder prövas bör det förfarande som ledde fram till det omtvistade beslutet analyseras och inordnas i fördragets system samt dess syfte och funktionssätt klargöras.

19 I detta hänseende skall det först fastslås att upprättandet av en gemensam marknad hör till de syften med gemenskapen som anges i artiklarna 2 och 3 i EEG-fördraget. Enligt domstolens fasta rättspraxis skall genom upprättandet av den gemensamma marknaden alla handelshinder inom gemenskapen avskaffas med tanke på en sammansmältning av de nationella marknaderna till en enda marknad som uppvisar största möjliga likhet med en verklig hemmamarknad.

20 I artikel 8a i EEG-fördraget (artikel 7a i EG-fördraget) föreskrivs att den inre marknaden gradvis skall upprättas genom åtgärder som gemenskapen beslutar om i enlighet med den artikeln och andra bestämmelser som där uppräknas, däribland artikel 100a.

21 Med avvikelse från artikel 100 och om inte annat föreskrivs i fördraget, skall bestämmelserna i artikel 100a tillämpas för att nå de mål som anges i artikel 8a.

22 Enligt artikel 100a.1 skall dessa mål uppnås genom åtgärder, däribland direktiv som antas av rådet enligt det förfarande som föreskrivs i den artikeln, i syfte att avskaffa handelshinder som följer av skillnader mellan bestämmelserna i lagar och andra författningar i medlemsstaterna.

23 Inom detta system ger emellertid artikel 100a.4, om de där angivna villkoren är uppfyllda, en medlemsstat möjlighet att tillämpa bestämmelser som avviker från en harmoniseringsåtgärd som beslutats i enlighet med förfarandet i punkt 1.

24 Eftersom denna möjlighet utgör en avvikelse från en gemensam åtgärd varigenom ett av de grundläggande målen i fördraget skall uppnås, nämligen avskaffandet av alla hinder för fri rörlighet för varor mellan medlemsstaterna, är den enligt artikel 100a.4 underkastad kontroll från kommissionens och domstolens sida.

25 Mot bakgrund av dessa överväganden skall en granskning ske av det förfarande enligt vilket kommissionen skall kontrollera och i förekommande fall bekräfta de nationella bestämmelser som anmälts till kommissionen av en medlemsstat.

26 Först och främst skall den medlemsstat som, såsom i förevarande fall, har för avsikt att efter utgången av tiden för införlivande eller efter ikraftträdandet av en harmoniseringsåtgärd som avses i artikel 100a.1 fortsätta att tillämpa från denna åtgärd avvikande nationella bestämmelser, anmäla dessa till kommissionen.

27 Därefter skall kommissionen förvissa sig om att samtliga villkor som ger en medlemsstat möjlighet att åberopa undantaget i artikel 100a.4 är uppfyllda. Den skall särskilt kontrollera om de ifrågavarande bestämmelserna grundar sig på de väsentliga behov som nämns i artikel 100a.4 första stycket och att de varken utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innebär förtäckta handelshinder mellan medlemsstaterna.

28 Det förfarande som föreskrivs i denna bestämmelse avser att säkerställa att ingen medlemsstat skall kunna tillämpa nationella bestämmelser som avviker från de harmoniserade reglerna utan att ha erhållit bekräftelse av kommissionen.

29 De åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som kan hindra handelsutbytet inom gemenskapen skulle nämligen inte ha någon verkan om medlemsstaterna behöll möjligheten att ensidigt tillämpa nationella bestämmelser som avviker från dessa åtgärder.

30 En medlemsstat får därför inte tillämpa de anmälda nationella bestämmelserna förrän medlemsstaten från kommissionen erhållit ett beslut varigenom bestämmelserna bekräftas.

31 Det skall härefter i första hand prövas om kommissionens beslut av den 2 december 1992 motsvarar de krav som ställs i artikel 190 i fördraget.

32 Kommissionen har i detta hänseende anfört att den uppfyllde dessa krav genom att i sitt beslut fastslå att syftet med den tyska åtgärden var att skydda hälsa och miljö, dvs. två grunder som nämns i artikel 36 respektive artikel 100a.4 i fördraget. Kommissionen har särskilt betonat att de tyska bestämmelserna avsåg att skydda medborgarna mot cancerframkallande dioxiner.

33 Detta argument kan inte godtas.

34 Enligt fast rättspraxis kräver motiveringsskyldigheten enligt artikel 190 att alla berörda rättsakter skall innehålla en redogörelse för de skäl som föranledde institutionen att anta rättsakterna, så att domstolen kan utöva sin granskning och så att såväl medlemsstaterna som de berörda medborgarna får kännedom om de villkor under vilka gemenskapinstitutionerna har tillämpat fördraget.

35 I förevarande fall är detta villkor inte uppfyllt. Efter att helt kort ha beskrivit innehållet i och syftet med artikel 100a.4 i de tre första styckena begränsar sig kommissionen i det fjärde stycket i den andra delen av beslutet av den 2 december 1992, med rubriken "Bedömning", till att ange innehållet i den tyska förordningen och farorna med PCP, för att i det följande stycket fastställa att det gränsvärde som bestämts i den förordningen är högre och att denna säkerhetsmarginal grundar sig på behov som anges i artikel 100a.4. Efter en hänvisning i det sjätte och det sjunde stycket till skyldigheten att efter tre år företa en omprövning av direktiv 91/173, fastställs vidare i beslutets åttonde stycke att den tyska förordningen hindrar handelsutbytet. Slutligen fastslår kommissionen i det nionde stycket att den tyska förordningen uppfyller kraven i artikel 100a.4 andra stycket.

36 Det framgår alltså att kommissionen begränsade sig till att endast i allmänna ordalag ange innehållet i och syftet med de tyska bestämmelserna och att fastslå att dessa bestämmelser var förenliga med artikel 100a.4 utan att förklara de faktiska och rättsliga skäl på grund av vilka kommissionen fann att samtliga villkor i artikel 100a.4 i förevarande fall skulle anses uppfyllda.

37 Följaktligen uppfyller inte det angripna beslutet den motiveringsskyldighet som föreskrivs i artikel 190 i fördraget. Beslutet skall därför ogiltigförklaras på grund av åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, utan att de övriga grunderna för sökandens talan behöver prövas.

Rättegångskostnader

38 I enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Svaranden har tappat målet och skall därför ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) Kommissionens beslut av den 2 december 1992, varigenom de tyska bestämmelserna om förbud mot pentaklorfenol bekräftas, ogiltigförklaras.

2) Kommissionen skall ersätta rättegångskostnaderna.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Diez de Velasco Joliet Schockweiler

Rodríguez Iglesias Grévisse Zuleeg

Kapteyn Murray

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 17 maj 1994.

R. Grass
Justitiesekreterare

O. Due
Ordförande