SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GIUSEPPE TESAURO

vom 26. Januar 1994 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die vorliegende Klage betrifft den ersten Anwendungsfall des mit der Einheitlichen Europäischen Akte eingeführten Artikels 100a Absatz 4 EWG-Vertrag.

Die Französische Republik beantragt die Nichtigerklärung der auf der Grundlage von Artikel 100a Absatz 4 erlassenen Entscheidung der Kommission vom 2. Dezember 1992 [1], mit der die deutsche Verbotsregelung für Pentachlorphenol (im folgenden: PCP) „bestätigt" wird, die strenger ist als die einschlägigen gemeinschaftlichen Harmonisierungsmaßnahmen.

2. Die Bundesrepublik Deutschland erließ am 12. Dezember 1989 eine Verordnung, nach der die Herstellung, das Inverkehrbringen und die Verwendung von PCP, seinen Salzen und Verbindungen in Zubereitungen, die mehr als 0,01 % dieses Stoffes enthalten, sowie von Erzeugnissen, die infolge ihrer Behandlung mit Zubereitungen den genannten Stoff in einer Konzentration von mehr als 5 mg/kg (ppm) enthalten [2], verboten ist. Nach der Verordnung sind Abweichungen von dem in ihr geregelten Verbot, die jedenfalls eine Genehmigung voraussetzen, für die Herstellung und Verwendung von PCP und seinen Verbindungen nur möglich, wenn diese zur Synthese anderer Stoffe eingesetzt werden, als Nebenprodukt anfallen oder schließlich einzig zu Forschungszwecken verwendet werden sollen. In solchen Fällen müssen jedoch die schadlose Entsorgung der Abfälle gewährleistet und ausreichende Sicherheitsvorkehrungen zum Schutz der Arbeitnehmer und der Umwelt getroffen sein.

Am 21. März 1991 erließ der Rat gemäß Artikel 100a EWG-Vertrag mit qualifizierter Mehrheit die Richtlinie 91/173/EWG zur neunten Änderung der Richtlinie 76/769/EWG über PCP [3]. Diese regelt ein Verbot für das Inverkehrbringen von Stoffen und Zubereitungen, die PCP und seine Salze und Äther in einer Konzentration von 0,1 % Masse oder mehr enthalten. Ausnahmeregelungen sind vorgesehen für Stoffe und Zubereitungen, die dazu bestimmt sind, zur Bearbeitung von Holz, für die Imprägnierung von Fasern und schweren Textilien, als Synthesewirkstoffe und/oder als Wirkstoffe für Überführungen in industriellen

* Originalsprache: Italienisch.

1 — Die wesentlichen Elemente der Begründung und des Tenors der Entscheidung sind in einer Mitteilung der Kommission wiedergegeben, die im ABl. C 334, S. 8, veröffentlicht ist.

2 — Die Verordnung ist im BGBl. 1989 I S. 2235 veröffentlicht.

3 — ABl. L 85, S. 34.

Verfahren sowie für spezifische Behandlungen von Gebäuden von historischem oder kulturellem Interesse eingesetzt zu werden. Diese Ausnahmen werden unter Berücksichtigung der neuen technischen Erkenntnisse spätestens drei Jahre nach dem Inkrafttreten der Richtlinie überprüft. Die Frist für die Umsetzung der Richtlinie lief am 1. Juli 1992 ab.

Am 2. August 1991 teilte die Bundesrepublik Deutschland, die mit drei anderen Ländern gegen den Erlaß der Richtlinie gestimmt hatte, der Kommission unter Berufung auf Artikel 100a Absatz 4 mit, daß sie beabsichtige, die nationalen Rechtsvorschriften über PCP aufrechtzuerhalten.

Am 2. Dezember 1992 erließ die Kommission, wie bereits erwähnt, die den Gegenstand der vorliegenden Klage bildende Entscheidung, mit der sie die deutsche PCP-Verordnung „bestätigte".

3. Vor der Untersuchung der Gründe, auf die die französische Regierung ihren Antrag auf Nichtigerklärung der Entscheidung stützt, erscheint es mir zweckmäßig, die genaue Tragweite von Artikel 100a Absatz 4 zu bestimmen. Die alles andere als klare Formulierung dieser Vorschrift wirft nämlich verschiedene Auslegungsprobleme auf, die zunächst gelöst werden müssen. Artikel 100a Absatz 4 lautet:

„Hält es ein Mitgliedstaat, wenn der Rat mit qualifizierter Mehrheit eine Harmonisierungsmaßnahme erlassen hat, für erforderlich, einzelstaatliche Bestimmungen anzuwenden, die durch wichtige Erfordernisse im Sinne des Artikels 36 oder in bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz gerechtfertigt sind, so teilt er diese Bestimmungen der Kommission mit.

Die Kommission bestätigt die betreffenden Bestimmungen, nachdem sie sich vergewissert hat, daß sie kein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und keine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen.

In Abweichung von dem Verfahren der Artikel 169 und 170 kann die Kommission oder ein Mitgliedstaat den Gerichtshof unmittelbar anrufen, wenn die Kommission oder der Staat der Auffassung ist, daß ein anderer Mitgliedstaat die in diesem Artikel vorgesehenen Befugnisse mißbraucht."

4. Ich möchte insoweit zwei allgemeine Bemerkungen vorausschicken. Dadurch, daß den Mitgliedstaaten das Recht eingeräumt wurde, ihre nationale Regelung trotz der Harmonisierung eines Bereichs auf Gemeinschaftsebene beizubehalten, sollten ein „verstärkter" Schutz bestimmter besonders wesentlicher Interessen sichergestellt und vor allem die von einigen Staaten in den Verhandlungen über die Einheitliche Europäische Akte geäußerten Befürchtungen ent-

kräftet werden, eine durch Mehrheitsbeschluß erlassene Harmonisierungsmaßnahme könne gegebenenfalls zu einer Verringerung des Schutzes führen, der für diese Interessen auf nationaler Ebene gewährleistet sei. Die Bestimmung stellt mit anderen Worten ein „Gegengewicht" dazu dar, daß der Grundsatz der Einstimmigkeit für den Erlaß von Maßnahmen, die für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlich sind, in den Fällen des Artikels 100a Absatz 1 aufgegeben worden ist [4].

Da die fragliche Bestimmung eine Ausnahme von den Grundsätzen der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts und der Einheit des Marktes regelt, muß sie jedoch, wie jede Ausnahmeregelung, eng ausgelegt werden, so daß eine Ausdehnung über die ausdrücklich genannten Fälle hinaus ausgeschlossen ist. Ferner fällt der Kommission eine grundlegende Rolle bei der Sicherstellung einer korrekten Anwendung des eingeführten Verfahrens zu. Sie hat nämlich dafür Sorge zu tragen, daß die Voraussetzungen, unter denen sich ein Staat auf Artikel 100a Absatz 4 berufen kann, erfüllt sind und das in dieser Bestimmung für ihre Anwendung festgelegte Verfahren eingehalten wird.

4 — Vgl. hierzu Flynn, How will article 100 A(4) work? A comparison with article 93, in CMLR 1987, S. 689 ff.; Ehlermann, The internal market following the Single European Act, in CMLR 1987, S. 361 ff.; Gulmann, The Single European Act, some remarks from a danish perspective, in CMLR 1987, S. 31 ff.; Jacqué, Les mesures dérogatoires unilatérales dans le marché intérieur: l'article 100 A par. 4, Jornades europees de Pasqua, Patronat Català Pro Europa, S. 64 ff.; Langeheine, Le rapprochement des législations nationales selon l'article 100 A du Traité CEE: l'harmonisation communautaire face aux exigences de protection nationale, RMC 1989, S. 347 ff.; Mattera, Il mercato unico europeo, Turin 1990, S. 168 ff.; Rossi, Il buon funzionamento del mercato comune, Mailand 1990, S. 165 ff.

5. Die einzigen Gründe, aus denen ein Staat einzelstaatliche Bestimmungen nach dem Erlaß einer Harmonisierungsmaßnahme beibehalten darf, sind also gerade die Gründe im Sinne des Artikels 36 sowie die Erfordernisse des Schutzes der Arbeitsumwelt und des Umweltschutzes. Hier braucht nicht untersucht zu werden, auf welche Gründe sich ein Staat im einzelnen berufen kann, um von den Harmonisierungsmaßnahmen abweichen zu können; für die Entscheidung des vorliegenden Rechtsstreits halte ich nämlich die Feststellung für ausreichend, daß Artikel 100a Absatz 4 zweifellos weniger Gründe erfaßt, als der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung seit dem Urteil „Cassis de Dijon" im Hinblick auf mengenmäßige Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung in Betracht zieht [5].

Dies ist auch offensichtlich gerechtfertigt, wenn man berücksichtigt, daß die durch diese Rechtsprechung zugelassenen Ausnahmen vom Grundsatz des freien Warenverkehrs sich auf einzelstaatliche Maßnahmen beziehen, die vor der Harmonisierung erlassen wurden, oder auf Bereiche, in denen eine Harmonisierung fehlt, während die Ausnahmeregelungen nach Artikel 100a Absatz 4 eine gemeinschaftliche Harmonisierungsmaßnahme geradezu voraussetzen, bei deren Erlaß die von den einzelnen Mitgliedstaaten geltend gemachten „zwingenden Erfordernisse" jedoch bereits berücksichtigt wurden.

5 — Urteil vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 (Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Slg. 1979, 649).

6. Aus der Rechtsprechung zu Artikel 36 ergibt sich im übrigen, daß die Verfolgung eines in dieser Vorschrift genannten Zieles als solche nicht ausreicht, um eine nationale Regelung zu rechtfertigen, die den innergemeinschaftlichen Handel beschränkt, wenn sie nicht auch notwendig und im Hinblick auf das angestrebte Ziel verhältnismäßig ist. Nach dieser Rechtsprechung können die Staaten also Maßnahmen ergreifen, die einen angemessenen Schutz des geltend gemachten und auf Gemeinschaftsebene schutzwürdigen Interesses sichern, zugleich aber den Handel möglichst wenig beeinträchtigen: Der betreffende Staat muß nachweisen, daß das angestrebte Ziel nicht mit anderen Maßnahmen erreichbar ist, die den innergemeinschaftlichen Handel weniger beschränken [6].

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz muß jedoch als allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts auch für die Beurteilung der Rechtfertigungsgründe gelten, auf die sich ein Staat beruft, um seine eigene Regelung in Abweichung von den Harmonisierungsmaßnahmen beibehalten zu können. Für die den Gemeinschaftsorganen gemäß Artikel 100a Absatz 4 obliegende Überprüfung müßten sogar strengere Kriterien zugrunde gelegt werden, als für Artikel 36 festgelegt wurden, da das durch die Harmonisierungsregelung bereits festgelegte Schutzniveau nicht außer Betracht bleiben kann. Meines Erachtens kann insbesondere in der bloßen Feststellung, die nationalen Rechtsvorschriften, deren „Bestätigung" beantragt wird, gewährleisteten ein höheres Schutzniveau als die Harmonisierungsmaßnahme, keine angemessene Rechtfertigung gesehen werden, da gerade dieser Gesichtspunkt gerechtfertigt werden muß. Anderenfalls würde man den Mitgliedstaaten, die beim Erlaß der Gemeinschaftsmaßnahmen die Minderheit gestellt haben, die Möglichkeit geben, beinahe automatisch die beantragte Ausnahme zu erlangen; damit würde der in Artikel 100a Absatz 1 verankerte Grundsatz der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit praktisch ausgehöhlt.

7. In formaler Hinsicht sind meines Erachtens nur einige Bemerkungen zu Artikel 100a Absatz 4 angebracht.

Beabsichtigt ein Staat, die Schutzklauseln des Artikels 100a Absatz 4 anzuwenden, so hat er der Kommission die einzelstaatlichen Ausnahmebestimmungen mitzuteilen, die er anwenden möchte. Ihm obliegt die Beweislast dafür, daß diese Bestimmungen, die für die in Artikel 100a Absatz 4 ausdrücklich genannten Interessen ein höheres Schutzniveau als die Gemeinschaftsmaßnahme festlegen, erforderlich und angemessen sind. Die Kommission hat also die Bestimmungen zu bestätigen, „nachdem sie sich vergewissert hat, daß sie kein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und keine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen".

8. Angesichts des Ausnahmecharakters des den Staaten durch Artikel 100a Absatz 4 eingeräumten Rechts muß diesem meines

6 — Urteile vom 13. Dezember 1990 in der Rechtssache C-347/88 (Kommission/Griechenland, Slg. 1990, I-4747, insbesondere Randnr. 58), vom 10. Juli 1984 in der Rechtssache 72/83 (Campus Oil Limited, Slg. 1984, 2727, insbesondere Randnrn. 37 bis 46), und vom 12. Juli 1979 in der Rechtssache 153/78 (Kommission/Deutschland, Slg. 1979, 2555, insbesondere Randnrn. 4 und 5).

Erachtens nach der Logik des Systems eine besonders weitgehende Kontrollbefugnis der Gemeinschaftsorgane gegenüberstehen. Die „Bestätigung" stellt also eine echte Erlaubnis der Kommission dar, von der Harmonisierungsregelung abzuweichen, so daß eine etwaige Ablehnung den antragstellenden Staat verpflichtet, seine eigenen Rechtsvorschriften an die Regelung des Rates anzupassen. Die in Rede stehende Handlung ist damit folgerichtig eine Entscheidung im Sinne von Artikel 189 EWG-Vertrag, gegen die die Klage nach Artikel 173 gegeben ist.

Gegen diese Auslegung spricht meines Erachtens nicht, daß die Kommission und die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 100a Absatz 4 Unterabsatz 3 den Gerichtshof unmittelbar anrufen können, wenn ein anderer Mitgliedstaat die in der genannten Bestimmung vorgesehenen Befugnisse mißbraucht. Meines Erachtens gilt nämlich die in Unterabsatz 3 geregelte Ausnahme vom Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 169 und 170, wenn ein Staat trotz einer ablehnenden Entscheidung durch die Kommission seine eigenen Rechtsvorschriften beibehält oder die Ausnahmebefugnis „mißbraucht", indem er z. B. über die Bedingungen der erteilten Erlaubnis hinausgeht.

9. Anhand der vorstehenden Erwägungen läßt sich auch eine Antwort auf eine weitere Frage in Betracht ziehen, die jedoch im vorliegenden Fall nur nebensächliche Bedeutung hat. Es handelt sich darum, ob ein Mitgliedstaat, der beabsichtigt, sich auf Artikel 100a Absatz 4 zu berufen, seine eigene Regelung nach dem Inkrafttreten der gemeinschaftlichen Harmonisierungsmaßnahme, aber vor der Entscheidung der Kommission anwenden darf. Angesichts des Wesens dieser Entscheidung halte ich diese Möglichkeit aber für ausgeschlossen.

Die gegenteilige Auffassung würde im übrigen nicht nur den Grundsatz der Rechtssicherheit verletzen, da sie eine Unsicherheit in bezug auf die in einem bestimmten Staat anzuwendende Regelung begründen würde, sondern sie würde vor allem den Vorrang des Gemeinschaftsrechts in Frage stellen. Bei der Kollision einer Gemeinschaftsvorschrift mit einer nationalen Vorschrift geht die erstere vor; und ein Staat, der dennoch beabsichtigte, die eigene abweichende Regelung anzuwenden, ohne die Erlaubnis dazu abzuwarten, verstieße gegen den EWG-Vertrag und mißbrauchte die ihm nach Artikel 100a Absatz 4 zustehenden Befugnisse [7].

Dagegen kann es dem Staat, der die nationalen Rechtsvorschriften, deren Anwendung er beabsichtigt, rechtzeitig mitgeteilt hat, nicht zugerechnet werden, wenn die Kommission die in ihre Zuständigkeit fallende Entscheidung verzögert [8].

7 — Dies träfe erst recht zu, wenn der Staat es vollständig unterließe, die abweichende nationale Regelung, die er unter Berufung auf Artikel 100a Absatz 4 anzuwenden beabsichtigt, mitzuteilen.

8 — Wie dies im vorliegenden Fall geschehen ist, in dem Deutschland der Kommission lange vor dem Ablauf der Frist für die Umsetzung der mit der Richtlinie harmonisierten Maßnahmen in das nationale Recht mitgeteilt hatte, daß es die Beibehaltung der nationalen Rechtsvorschriften beabsichtige, während die Entscheidung über die Bestätigung erst einige Monate nach Ablauf dieser Frist erlassen wurde.

10. Nachdem somit die Tragweite von Artikel 100a Absatz 4 bestimmt worden ist, verfügen wir meines Erachtens über alle Gesichtspunkte für die Beantwortung der in der vorliegenden Rechtssache aufgeworfenen Fragen und für die Entscheidung über die Begründetheit der Klage der französischen Regierung.

Zunächst ist auf die Zulässigkeit der Klage einzugehen, die von allen am Verfahren Beteiligten, wenn auch zum Teil nicht aus den gleichen Gründen, bejaht wird [9].

Insoweit können meines Erachtens keine Zweifel bestehen, da der Handlung der Kommission nach Artikel 100a Absatz 4 der Charakter einer echten Erlaubnis zuerkannt worden ist, mit der der Mitgliedstaat ermächtigt wird, seine eigenen Rechtsvorschriften in Abweichung von der Harmonisierungsmaßnahme anzuwenden. Es handelt sich nämlich um eine Handlung, die unzweifelhaft Rechtswirkungen erzeugt und damit gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag angefochten werden kann [10].

11. Im Hinblick auf die Begründetheit ihrer Klage führt die französische Regierung zwei Gründe für die Nichtigkeit der Entscheidung an. Die Kommission habe erstens gegen Artikel 100a Absatz 4 verstoßen, da sie die PCP-Verordnung bestätigt habe, obwohl die von den nationalen Stellen übermittelten Informationen nicht hätten beweisen können, daß das nahezu absolute Verbot der Verwendung von PCP durch die besondere Situation in Deutschland gerechtfertigt sei. Insbesondere sei nicht nachgewiesen worden, daß eine so schwerwiegende Bedrohung der Umwelt gegeben sei, daß in dem Bereich eine noch strengere Regelung erforderlich sei als die gemeinschaftliche, die schon ein hohes Schutzniveau gewährleiste. Ferner sei auch nicht nachgewiesen worden, daß die PCP-Verordnung im Hinblick auf das angestrebte Ziel angemessen sei, berücksichtige man die Hindernisse für den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr, die sich daraus ergeben könnten.

Die Kommission habe zweitens gegen Artikel 190 EWG-Vertrag verstoßen, da die streitige Entscheidung eine mangelhafte Begründung enthalte, die nicht eindeutig erkennen lasse, auf welchen Gründen sie beruhe, und ob insbesondere die in Artikel 100a Absatz 4 genannten Voraussetzungen vorlägen, unter denen Ausnahmeregelungen gegenüber der Harmonisierungsmaßnahme zulässig seien.

12. Es erscheint mir zweckmäßig, zunächst auf die zweite Rüge einzugehen und zu untersuchen, ob und wie die Kommission in der angefochtenen Entscheidung die Beibe-

9 — Die deutsche Regierung hält die Klage allein deshalb für zulässig, weil die „Bestätigung" der Kommission alle Merkmale einer Entscheidung nach Artikel 189 Absatz 4 EWG-Vertrag aufweise und damit dem Begriff der Handlung eines Gemeinschaftsorgans im Sinne von Artikel 173 Absatz 1 entspreche; diese Antwort würde daher unabhängig davon gelten, ob man zu dem Ergebnis kommt, daß die Kommission auf der Grundlage von Artikel 100a Absatz 4 zum Erlaß formeller Entscheidungen berechtigt ist.

10 — Vgl. insoweit Urteile vom 31. März 1971 in der Rechtssache 22/70 („AETS", Slg. 1971,263, insbesondere Randnrn. 34 bis 55), vom 9. Oktober 1990 in der Rechtssache C-366/88 (Frankreich/Kommission, Slg. 1990, I-3571, insbesondere Randnr. 8), und vom 30. Juni 1992 in der Rechtssache C-312/90 (Spanien/Kommission, Slg. 1992, I-4117, insbesondere Randnrn. 11 bis 20).

haltung der PCP-Verordnung gerechtfertigt hat. Es geht hierbei um die Absätze 4 bis 5 und 8 bis 9 des Teils II „Beurteilung" der Entscheidung, deren ausführliche Wiedergabe mir sinnvoll erscheint:

„In der Sache geht das in der deutschen Verordnung enthaltene Verbot von Pentachlorphenol und seinen Salzen und Estern weiter als die Richtlinie 91/173/EWG. In der deutschen Regelung sind weniger Ausnahmen für die Verwendung von Pentachlorphenol vorgesehen als in der Gemeinschaftsrichtlinie. Ferner wird für Stoffe und Zubereitungen auf der Grundlage von Pentachlorphenol ein Grenzwert unterhalb des Gemeinschaftsgrenzwerts festgelegt.

Der in der deutschen Verordnung festgelegte Grenzwert von 0,01 % enthält eine erhöhte Sicherheitsmarge. Dieser Grenzwert wird ebenso wie die in der deutschen Regelung vorgesehenen Ausnahmefälle durch wichtige Erfordernisse im Sinne des Artikels 36 oder durch den Schutz der Arbeitsumwelt bzw. der Umwelt begründet.

Das in der deutschen Verordnung verhängte Verbot der Herstellung, des Inverkehrbringens und der Verwendung von Pentachlorphenol und seinen Verbindungen behindert den Handel.

Diese einzelstaatlichen Bestimmungen gelten jedoch gleichermaßen für einheimische und eingeführte Erzeugnisse. Sie dienen zum Schutz der Gesundheit und der Umwelt und scheinen zur Erreichung dieses Ziels nicht offensichtlich unangemessen zu sein. Außerdem ist nicht erkennbar, daß sie ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung oder eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten wären."

13. Nach ständiger Rechtsprechung ist jedoch für die Beurteilung der Frage, ob die Gemeinschaftsorgane ihre Pflicht zur Begründung ihrer Handlungen erfüllt haben, auf deren Charakter und Inhalt abzustellen: Die Begründung muß auf jeden Fall die Überlegungen der Behörde, die den angefochtenen Rechtsakt erlassen hat, so klar wiedergeben, daß es den Betroffenen möglich ist, die tragenden Gründe für die Maßnahme zu erkennen, und daß der Gerichtshof seine Kontrolle ausüben kann [11].

Was insbesondere die Entscheidungen angeht, so ist es zwar im allgemeinen nicht erforderlich, alle oft zahlreichen und komplizierten tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte, die sie in rechtlicher Hinsicht rechtfertigen, zu nennen [12] oder genau

11 — Vgl. hierzu u. a. Urteile vom 7. Juli 1981 in der Rechtssache 158/80 (Rewe, Slg. 1981,1805, insbesondere Randnrn. 25 und 26), vom 25. Oktober 1984 in der Rechtssache 185/83 (Rijksuniversiteit Groningen, Slg. 1984, 3623, insbesondere Randnr. 38), vom 22. Januar 1986 in der Rechtssache 250/84 (Eridania, Slg. 1986, 117, insbesondere Randnr. 37) und vom 14. Februar 1990 in der Rechtssache C-350/88 (Delacre u. a., Slg. 1990, I-395, insbesondere Randnr. 15).

12 — Vgl. z. B. Urteile vom 25. Oktober 1984 (Rijksuniversiteit te Groningen, a. a. O., Randnr. 38) und vom 7. Februar 1990 in der Rechtssache C-213/87 (Gemeente Amsterdam und VIA, Slg. 1990, I-221, abgekürzte Veröffentlichung).

auf alle Fragen Bezug zu nehmen, die während des Verfahrens zu ihrem Erlaß vorgebracht wurden [13]; jedoch muß die Begründung die Angaben enthalten, die der Adressat oder andere durch den Rechtsakt unmittelbar und individuell im Sinne von Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag betroffene Personen für die Beurteilung der Begründetheit benötigen [14].

Ob die Begründung angemessen ist, ist nach ständiger Rechtsprechung nicht nur im Hinblick auf ihren Wortlaut zu beurteilen, sondern auch aufgrund ihres Zusammenhangs sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet [15]. Demgemäß kann auch eine knappe Begründung ausreichend sein, wenn die Entscheidung eine ständige Entscheidungspraxis fortsetzt, im Rahmen eines einheitlichen, sich regelmäßig wiederholenden Verfahrens ergeht, die Beteiligten am Verfahren zum Erlaß der Entscheidung beteiligt worden sind oder diese einen Anwendungsfall einer früheren Entscheidung darstellt [16]. In allen anderen Fällen muß die Gemeinschaftsbehörde die Maßnahme ausführlich begründen, damit die Begründung ihre bestimmungsgemäße Aufgabe erfüllen kann.

13 — Urteil vom 29. Oktober 1980 in den verbundenen Rechtssachen 209/78 bis 215/78 und 218/78 (Van Landewyck, Slg. 1980, 3125, insbesondere Randnr. 66).

14 — Urteil vom 13. März 1985 in den verbundenen Rechtssachen 296/82 und 318/82 (Niederlande und Leeuwarder Papierwarenfabriek, Slg. 1985, 809, insbesondere Randnr. 19).

15 — Urteile vom 23. Februar 1978 in der Rechtssache 92/77 (An Bord Bainne, Slg. 1978,497, insbesondere die Randnrn. 36 und 37), und vom 25. Oktober 1984 (Rijksuniversiteit Groningen, a. a. O., Randnr. 38).

16 — Vgl. z. B. Urteile vom 25. Oktober 1984 (Rijksuniversiteit Groningen, a. a. O., Randnr. 39), vom 13. Juli 1988 in der Rechtssache 102/87 (Frankreich/Kommission, Slg. 1988, 4067, insbesondere Randnrn. 29 und 30), vom 7. Februar 1990 (Gemeente Amsterdam und VIA, a. a. O.) und vom 14. Februar 1990 in der Rechtssache C-350/88 (Delacre u. a., a. a. O., insbesondere Randnrn. 15 bis 19).

14. Wendet man also diese Grundsätze auf den vorliegenden Fall an, so ist es wohl offensichtlich, daß die Rüge der Klägerin hinsichtlich des Begründungsmangels der streitigen Entscheidung stichhaltig ist. Insoweit ist es durchaus sinnvoll, erneut darauf hinzuweisen, daß diese Entscheidung den ersten Anwendungsfall von Artikel 100a Absatz 4 darstellt und gerade im Hinblick auf die Neuheit und die zahlreichen durch diese Bestimmung aufgeworfenen Auslegungsfragen eine angemessene Begründung — auch zur Klärung der Anwendungsvoraussetzungen — besonders notwendig gewesen wäre. Gegenüber dieser Notwendigkeit beschränkt sich die Entscheidung jedoch darauf, die PCP-Verordnung mit dem Hinweis zu rechtfertigen, mit ihr werde der Schutz von Interessen im Sinne des Artikels 36, der Schutz der Arbeitsumwelt oder der Umweltschutz bezweckt; ferner enthalte das Verbot von PCP und seiner Verbindungen, da es weitreichender als das auf Gemeinschaftsebene festgelegte Verbot sei, eine erhöhte Sicherheitsmarge. Ist die Berufung auf derartige Interessen schon im Anwendungsbereich des Artikels 36, also in einem nicht harmonisierten Bereich, keine ausreichende Rechtfertigung, so muß dies erst recht für den durch Artikel 100a Absatz 4 geregelten Fall gelten, der den Erlaß einer Gemeinschaftsregelung voraussetzt. Da zudem die Harmonisierungsrichtlinie bereits ein hohes Schutzniveau für diese Interessen gewährleistet, hätte folglich dargelegt werden müssen, welche besonderen Erfordernisse den Erlaß noch strengerer Maßnahmen in Deutschland rechtfertigten. Hierauf wird jedoch überhaupt nicht eingegangen.

Ferner ist, wie bereits ausgeführt, die bloße Behauptung, die nationale Regelung, deren Bestätigung beantragt wird, gewährleiste ein höheres Schutzniveau als die Gemeinschafts-

regelung, als solche nicht ausreichend, um eine positive Entscheidung der Kommission zu begründen. Dies stellt nämlich eine Vorbedingung für die Anwendung von Artikel 100a Absatz 4 dar und nicht eine Rechtfertigung für die Regelung; im Gegenteil handelt es sich um einen Gesichtspunkt, der selbst einer Rechtfertigung bedarf; eine solche ergibt sich im vorliegenden Fall aus keinem Punkt der angefochtenen Entscheidung.

Auch in der Frage der Angemessenheit der deutschen Maßnahmen im Hinblick auf das angestrebte Ziel werden keine Gesichtspunkte zur Stützung der Feststellung angeführt, daß diese „nicht offensichtlich unangemessen" zu sein scheine. Es wäre daher meines Erachtens zweckmäßig gewesen, in der Entscheidung klarzustellen, inwieweit der durch die PCP-Verordnung gewährleistete zusätzliche Schutz der Gesundheit und der Umwelt gegebenenfalls größere Hemmnisse für den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr rechtfertige; ferner wäre es sinnvoll gewesen, zu untersuchen, welche Folgen sich daraus ergeben, daß Ersatzstoffe anstelle des PCP verwendet werden müssen.

Ausführungen zu diesem Punkt wären insbesondere deshalb angebracht gewesen, weil sich angesichts der Aktenlage Zweifel daran ergeben, daß strengere Maßnahmen, als sie die Richtlinie vorsieht, tatsächlich erforderlich sind. Worin liegt etwa die durch die PCP-Verordnung begründete zusätzliche Sicherheitsmarge, wenn, wie die Kommission in ihren Erklärungen einräumt, auf dem Markt keine Zubereitungen erhältlich sind, die PCP in einer Konzentration von 0,1 % (gemeinschaftlicher Grenzwert) oder von 0,01 % (in Deutschland geltender Grenzwert) enthalten?

Was schließlich die Verpflichtung der Kommission angeht, sich zu vergewissern, daß die nationale Ausnahmeregelung kein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und keine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellt, so ist in der Entscheidung tatsächlich nur der Text von Artikel 100a Absatz 4 nochmals wortwörtlich wiedergegeben, ohne daß die aufgestellten Behauptungen in irgendeiner Weise durch eine Erwägung gestützt würden, die die Schlußfolgerungen der Kommission rechtfertigt.

15. Meines Erachtens liegt demnach das Schulbeispiel einer mangelhaften, ja fehlenden Begründung vor: Jedenfalls erfüllt die Begründung der angefochtenen Entscheidung nicht die Mindestanforderungen, die Artikel 190 EWG-Vertrag aufstellt, damit der Gerichtshof seine Kontrolle über die Handlung ausüben kann und die Beteiligten ihren Standpunkt zum Vorliegen und zur Erheblichkeit der geltend gemachten Tatsachen und Umstände vorbringen können.

16. Aus alledem ergibt sich, daß angesichts der Kürze der Begründung es tatsächlich nicht möglich ist, die erste Rüge der Klägerin zu prüfen. Es fehlen nämlich schon die Kriterien für eine derartige Überprüfung.

17. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, der Klage der französischen Regierung stattzugeben und die Entscheidung der Kommission vom 2. Dezember 1992 wegen Begründungsmangels für nichtig zu erklären sowie der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen. Die Streithelferin wird ihre eigenen Kosten zu tragen haben.