ARREST VAN HET HOF
9 augustus 1994 *

In zaak C-359/92,

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door C.-D. Quassowski, Regierungsdirektor bij het Bondsministerie van Economische zaken, Villemomblerstrasse 76, te Bonn, als gemachtigde, bijgestaan door J. Sedemund, advocaat te Keulen,

verzoekster,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door R. Bandilla en B. Hoff-Nielsen, respectievelijk directeur en adviseur bij de juridische dienst van de Raad, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij B. Eynard, directeur van de directie juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

verweerder,

ondersteund door

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door R. Wägenbaur, juridisch hoofdadviseur, bijgestaan door X. Lewis, lid van haar juri-

* Procestaal: Duits.

dische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

interveniënte,

betreffende een verzoek om nietigverklaring van artikel 9 van richtlijn 92/59/EEG van de Raad van 29 juni 1992 inzake algemene produktveiligheid (PB 1992, L 228, blz. 24), voor zover de Commissie daarin wordt gemachtigd, met betrekking tot een bepaald produkt een besluit te nemen waarbij de Lid-Staten worden verplicht maatregelen te treffen als genoemd in artikel 6, lid 1, sub d tot h, van de richtlijn,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

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

advocaat-generaal: F. G. Jacobs
griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 3 mei 1994, waarbij de Bondsrepubliek Duitsland was vertegenwoordigd door G. Rambow, Ministerialdi-

rektor bij het Bondsministerie van Economische zaken, als gemachtigde, en door J. Sedemund, advocaat te Keulen,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 juni 1994,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 14 september 1992, heeft de Bondsrepubliek Duitsland krachtens artikel 173, eerste alinea, van het Verdrag verzocht om nietigverklaring van artikel 9 van richtlijn 92/59/EEG van de Raad van 29 juni 1992 inzake algemene produktveiligheid (PB 1992, L 228, blz. 24, hierna: de „richtlijn") voor zover de Commissie daarin wordt gemachtigd, met betrekking tot een bepaald produkt een besluit te nemen waarbij de Lid-Staten worden verplicht maatregelen te treffen als genoemd in artikel 6, lid 1, sub d tot h, van de richtlijn.

2 De richtlijn, vastgesteld op basis van artikel 100 A van het Verdrag, strekt ertoe te verzekeren dat de op de interne markt van de Gemeenschap gebrachte consumptiegoederen onder normale gebruiksomstandigheden voor de consument in beginsel geen of slechts een zeer beperkt risico opleveren. Zij is slechts van toepassing voor zover er geen meer specifieke communautaire bepalingen bestaan (artikel 1, lid 2, van de richtlijn). Voor de fabrikanten en de distributeurs van produkten geldt een algemeen veiligheidsvereiste. De fabrikanten zijn gehouden uitsluitend veilige produkten op de markt te brengen. Bovendien moeten zij de consument opmerkzaam maken op de risico's die het gebruik van het produkt met zich meebrengt, en de nodige maatregelen nemen om deze risico's op te sporen en te voorkomen. De distributeurs dienen bij te dragen tot de naleving van het algemene veiligheidsvereiste (artikel 3 van de richtlijn).

3 De Lid-Staten moeten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vaststellen om de naleving van deze verplichting te verzekeren. In het bijzonder moeten zij autoriteiten aanstellen die moeten nagaan, of de op de markt gebrachte produkten veilig zijn, en ervoor zorgen dat deze autoriteiten over de nodige bevoegdheden beschikken om de maatregelen te nemen die voor de toepassing van de richtlijn vereist zijn (artikel 5 van de richtlijn). Krachtens artikel 6 van de richtlijn moeten de Lid-Staten de bepalingen vaststellen op grond waarvan zij in overeenstemming met de verdragsbepalingen, met name de artikelen 30 en 36, de passende maatregelen kunnen treffen, die onder meer betrekking hebben op de in lid 1 van dat artikel genoemde doelstellingen.

4 Deze maatregelen hebben onder meer betrekking op:

„(...)

d) het bepalen dat een produkt niet op de markt mag worden gebracht vooraleer is voldaan aan bepaalde voorwaarden om het veilig te maken, alsmede het stellen van de eis dat op het produkt passende waarschuwingen worden aangebracht met betrekking tot de risico's die het kan opleveren;

e) het bepalen dat de personen die de kans lopen aan het aan een produkt verbonden gevaar te worden blootgesteld, tijdig en op passende wijze van dit gevaar in kennis worden gesteld, ook door middel van de publikatie van speciale waarschuwingen;

f) een tijdelijk verbod, zolang als voor de verschillende controles noodzakelijk is, op de levering, de aanbieding of de uitstalling van een produkt of een partij produkten, wanneer er sterke, onderling overeenstemmende aanwijzingen bestaan dat het produkt gevaarlijk is;

g) een verbod op het op de markt brengen van een gevaarlijk gebleken produkt of partij produkten en het nemen van de noodzakelijke begeleidende maatregelen om de inachtneming van dat verbod te waarborgen;

h) het onmiddellijk en efficiënt organiseren van het uit de markt nemen van reeds op de markt gebrachte gevaarlijke produkten of partijen gevaarlijke produkten en, zo nodig, de vernietiging ervan onder passende voorwaarden".

5 De richtlijn organiseert een systeem van kennisgeving en informatie. Krachtens artikel 7 moet een Lid-Staat die maatregelen neemt waarbij het op de markt brengen van een produkt wordt beperkt of waarbij het uit de handel nemen daarvan wordt voorgeschreven, zoals de maatregelen bedoeld in artikel 6, lid 1, sub d tot h, de Commissie daarvan in kennis stellen; na overleg met de betrokken partijen stelt de Commissie vast, of de maatregel gerechtvaardigd is of niet, en afhankelijk van het geval stelt zij de Lid-Staten dan wel de betrokken Lid-Staat hiervan in kennis.

6 Ten slotte bevat de richtlijn bepalingen over dringende situaties en het optreden van de Gemeenschap.

7 Artikel 8 van de richtlijn bepaalt, dat de Lid-Staat die dringende maatregelen neemt om het eventueel in de handel brengen of gebruiken van een produkt te beletten, te beperken of aan bijzondere voorwaarden te onderwerpen omdat het ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de gezondheid en de veiligheid van de consumenten, de Commissie daarvan met spoed in kennis moet stellen; de Commissie gaat dan na, of deze informatie in overeenstemming is met de richtlijn, en deelt ze mee aan de overige Lid-Staten. Deze stellen de Commissie in kennis van de door hen getroffen maatregelen.

8 Artikel 9 van de richtlijn luidt:

„Indien de Commissie ingevolge een door een Lid-Staat verrichte kennisgeving dan wel op grond van door een Lid-Staat inzonderheid krachtens de artikelen 7

en 8 verstrekte inlichtingen, kennis draagt van het bestaan van een ernstig en onmiddellijk risico dat een bepaald produkt inhoudt voor de gezondheid en de veiligheid van de consumenten in meer dan een Lid-Staat, en indien

a) een of meer Lid-Staten maatregelen hebben genomen waarbij het op de markt brengen van het produkt wordt beperkt of waarbij wordt voorgeschreven dat het uit de handel moet worden genomen, zoals de maatregelen genoemd in artikel 6, lid 1, onder d) tot en met h),

en

b) er een discrepantie tussen de Lid-Staten bestaat voor wat betreft het nemen van maatregelen tegen het betrokken risico,

en

c) het door het produkt veroorzaakte veiligheidsprobleem van dien aard is dat niet op een aan de dringende situatie aangepaste wijze tegen het risico kan worden opgetreden in het kader van de procedures die zijn vastgesteld bij de specifieke communautaire regelgeving ten aanzien van het betrokken produkt of de betrokken categorie van produkten,

en

d) tegen het risico alleen doeltreffend kan worden opgetreden door op communautair niveau toepasselijke adequate maatregelen vast te stellen, ten einde de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de consument en de goede werking van de gemeenschappelijke markt te waarborgen,

kan de Commissie, na de Lid-Staten te hebben geraadpleegd en op verzoek van ten minste één van hen, overeenkomstig de procedure van artikel 11 een besluit nemen waarbij de Lid-Staten worden verplicht tijdelijke maatregelen te treffen als genoemd in artikel 6, lid 1, onder d) tot en met h)."

9 De procedure van artikel 11 van de richtlijn is de procedure III, variant b, van artikel 2 van besluit 87/373/EEG van de Raad van 13 juli 1987 tot vaststelling van de voorwaarden die gelden voor de uitoefening van aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PB 1987, L 197, blz. 33). Bij deze procedure wordt de Commissie bijgestaan door een comité, het Comité voor noodgevallen inzake produktveiligheid, bestaande uit vertegenwoordigers van de Lid-Staten en voorgezeten door de vertegenwoordiger van de Commissie. Dit comité moet een advies uitbrengen over de door de Commissie voorgestelde maatregelen. De Commissie stelt de maatregelen vast, mits zij in overeenstemming zijn met het advies van dit comité. Zijn zij niet in overeenstemming met het advies van het comité of heeft het comité geen advies gegeven, dan stelt de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, op voorstel van de Commissie, maatregelen vast. Indien de Raad niet binnen vijftien dagen na de indiening van het voorstel een besluit neemt, kan de Commissie de voorgestelde maatregelen vaststellen, behalve wanneer de Raad zich met gewone meerderheid van stemmen daartegen heeft uitgesproken. De geldigheidsduur van de vastgestelde maatregelen is beperkt tot drie maanden, en kan overeenkomstig dezelfde procedure worden verlengd. De Lid-Staten nemen de nodige maatregelen om binnen een termijn van tien dagen uitvoering te geven aan deze besluiten.

10 De Lid-Staten dienden uiterlijk op 29 juni 1994 aan de richtlijn te voldoen.

11 Formeel strekt het beroep van de Bondsrepubliek Duitsland tot nietigverklaring van artikel 9 van de richtlijn voor zover de Commissie daarin wordt gemachtigd, met betrekking tot een bepaald produkt een besluit te nemen waarbij de Lid-Staten worden verplicht de maatregelen te treffen als genoemd in artikel 6, lid 1, sub d tot h, van de richtlijn, doch in werkelijkheid heeft het, gelet op de structuur van artikel 9 van de richtlijn, de nietigverklaring van dit artikel in zijn geheel op het oog.

12 Tot staving van haar beroep tot nietigverklaring voert de Bondsrepubliek Duitsland twee middelen aan. Ten eerste stelt zij, dat artikel 9 van de richtlijn geen rechtsgrondslag heeft. In de tweede plaats stelt zij, dat dit artikel het evenredigheidsbeginsel schendt. Volgens de Raad en de Commissie zijn beide middelen ongegrond.

Ontbreken van een rechtsgrondslag

13 Volgens de Duitse regering is de Commissie ingevolge artikel 9 van de richtlijn gemachtigd, de richtlijn op individuele situaties toe te passen. Op grond van dit artikel kan de Commissie namelijk besluiten nemen die in de plaats komen van de door de nationale autoriteiten ter verzekering van de naleving van de nationale regels tot omzetting van de richtlijn vastgestelde besluiten.

14 In haar verzoekschrift stelt de Duitse regering zich op het standpunt dat de richtlijn, die gebaseerd is op artikel 100 A van het Verdrag, slechts in verband kan worden gebracht met lid 5 van dit artikel, dat de Commissie de bevoegdheid toekent de voorlopige maatregelen te toetsen die de Lid-Staten vaststellen ingevolge vrijwaringsclausules in het kader van een harmonisatieregeling. Dit artikel is evenwel geen voldoende rechtsgrondslag, want het staat de Commissie enkel toe na te gaan of voorlopige nationale maatregelen al dan niet stroken met het gemeenschapsrecht, maar niet om zelf maatregelen vast te stellen om op nationaal vlak de consequenties uit een dergelijke vaststelling te trekken.

15 De Raad en de Commissie antwoorden, dat artikel 9 van de richtlijn geen rechtsgrondslag vindt in artikel 100 A, lid 5, van het Verdrag. De richtlijn bevat geen „vrijwaringsclausule" in de zin van artikel 100 A, lid 5, EEG-Verdrag, dat wil zeggen een clausule die de Lid-Staten machtigt om, op grond van een van de in arti-

kel 36 van het Verdrag bedoelde niet-economische redenen, voorlopige maatregelen te treffen. Artikel 9 van de richtlijn voert bijgevolg geen „communautaire toetsingsprocedure" in van de op basis van een dergelijke clausule vastgestelde voorlopige maatregelen.

16 Volgens de Raad en de Commissie vormen de artikelen 100 A, lid 1, en 145, derde streepje, EEG-Verdrag, in hun onderlinge samenhang beschouwd, de rechtsgrondslag van artikel 9 van de richtlijn. In artikel 9 wordt de Commissie gemachtigd, indien dringende maatregelen slechts op communautair niveau kunnen worden genomen en aan bepaalde voorwaarden is voldaan, „ad hoc" harmonisatiemaatregelen vast te stellen in de vorm van tot de Lid-Staten gerichte besluiten, die echter geen rechtstreekse werking hebben jegens particulieren.

17 De Duitse regering brengt hier in wezen tegen in, dat de artikelen 100 en volgende EEG-Verdrag, inzonderheid artikel 100 A, lid 1, uitsluitend de aanpassing van de wetgevingen tot doel hebben, en dus niet de bevoegdheid omvatten om in de plaats van de nationale autoriteiten het recht op individuele gevallen toe te passen, zoals in artikel 9 van de richtlijn is voorzien. De bevoegdheden die de Commissie bij artikel 9 van de richtlijn worden toegekend, gaan dus verder dan de bevoegdheden die in een federale staat, zoals de Bondsrepubliek Duitsland, aan de federale overheid toekomen ten opzichte van de Länder, voor zover volgens de Duitse grondwet de Länder bevoegd zijn om aan de federale wetgeving uitvoering te geven. Ten slotte, aldus de Duitse regering, kan artikel 9 van de richtlijn evenmin worden beschouwd als een uitvoerende bevoegdheid in de zin van artikel 145, derde streepje, EEG-Verdrag, want dit artikel voorziet niet in een eigen materiële bevoegdheid; het bepaalt alleen, dat de Raad de Commissie een uitvoerende bevoegdheid verleent wanneer er in het primaire gemeenschapsrecht een rechtsgrondslag bestaat voor de uit te voeren rechtshandeling en voor de maatregelen ter uitvoering ervan.

18 Ten eerste moet worden vastgesteld, dat artikel 100 A, lid 5, van het Verdrag niet de rechtsgrondslag van artikel 9 van de richtlijn kan vormen. Dit wordt overigens door alle partijen erkend.

19 Artikel 100 A, lid 5, van het Verdrag bepaalt namelijk: „(...) de harmonisatiemaatregelen omvatten, in passende gevallen, een vrijwaringsclausule die de Lid-Staten machtigt om, op grond van een of meer van de in artikel 36 bedoelde niet-economische redenen, voorlopige maatregelen te treffen die aan een communautaire toetsingsprocedure worden onderworpen".

20 Dit artikel heeft alleen betrekking op de toetsing door de communautaire instanties van de door de Lid-Staten vastgestelde maatregelen. Artikel 9 van de richtlijn strekt er evenwel niet toe, een dergelijke toetsing in te voeren. Het voorziet in een communautaire procedure voor de coördinatie van de nationale maatregelen met betrekking tot een produkt, ter verzekering dat dit produkt vrij en zonder gevaar voor de consument op het gehele grondgebied van de Gemeenschap aan het handelsverkeer kan deelnemen.

21 In de tweede plaats moet worden onderzocht of, zoals de Raad en de Commissie stellen, artikel 100 A, lid 1, juncto artikel 145, derde streepje, EEG-Verdrag, een passende rechtsgrondslag vormen voor artikel 9 van de richtlijn.

22 Zoals het Hof heeft verklaard in het arrest van 17 mei 1994 (zaak C-41/93, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1994, blz. I-1829, r. o. 22), machtigt artikel 100 A, lid 1, van het Verdrag, met het oog op de verwezenlijking van de doeleinden van artikel 8 A EEG-Verdrag (thans artikel 7 A EG-Verdrag), de Raad, overeenkomstig de in dat artikel vastgestelde procedure de maatregelen vast te stellen die ertoe strekken, de belemmeringen van het handelsverkeer op te heffen die het gevolg zijn van de verschillen tussen de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten.

23 De richtlijn brengt evenwel een bijzonder soort harmonisatie tot stand, die de Raad onder verwijzing naar de bewoordingen van de derde overweging van de richtlijn, als „horizontale" harmonisatie aanmerkt.

24 Zoals het heet in de vierde overweging van de considerans, stelt de richtlijn op communautair niveau een algemeen veiligheidsvereiste vast voor elk op de markt gebracht produkt dat voor de consument is bestemd of door hem kan worden gebruikt. Krachtens dit „algemeen veiligheidsvereiste" (zie titel II van de richtlijn) zijn de fabrikanten in de eerste plaats gehouden uitsluitend veilige produkten op de markt te brengen, dienen zij in de tweede plaats de consument de relevante informatie te verstrekken die hem in staat stelt zich een oordeel te vormen over de aan een produkt inherente risico's gedurende de normale of redelijkerwijs te verwachten gebruiksduur, indien deze risico's zonder passende waarschuwing niet onmiddellijk herkenbaar zijn, en zich tegen deze risico's te beschermen, en moeten zij in de derde plaats op de kenmerken van de door hen geleverde produkten afgestemde maatregelen nemen, teneinde op de hoogte te blijven van de risico's die mogelijkerwijze aan deze produkten zijn verbonden en de nodige maatregelen te kunnen treffen om deze risico's te voorkomen, waaronder indien nodig het uit de markt nemen van het betrokken produkt; de distributeurs dienen naar beste vermogen bij te dragen tot de naleving van het algemeen veiligheidsvereiste (artikel 3 van de richtlijn).

25 De richtlijn brengt voor de Lid-Staten de verplichting mee, de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan te nemen om de producenten en distributeurs de verplichtingen op te leggen waaraan zij uit hoofde van de richtlijn moeten voldoen, zodat de op de markt gebrachte produkten veilig zijn. In het bijzonder moeten de Lid-Staten de autoriteiten aanstellen of aanwijzen die moeten nagaan of de produkten in overeenstemming zijn met de verplichting alleen veilige produkten op de markt te brengen; tevens moeten zij ervoor zorgen dat deze autoriteiten over de nodige bevoegdheden beschikken om de passende maatregelen te nemen die zij ingevolge de richtlijn behoren te nemen, met inbegrip van de mogelijkheid adequate sancties op te leggen indien de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen niet worden nagekomen (artikel 5 van de richtlijn).

26 Ingevolge artikel 6 van de richtlijn, moeten de Lid-Staten voor de toepassing van artikel 5 beschikken over de nodige bevoegdheden, waarvan — in verhouding tot de ernst van het risico en in overeenstemming met het Verdrag, met name de artikelen 30 en 36 — gebruik wordt gemaakt om passende maatregelen te treffen, die onder meer betrekking hebben op de in lid 1 van dat artikel, sub a tot h, van de richtlijn omschreven doelstellingen.

27 Ingevolge de artikelen 7 en 8 van de richtlijn is de Commissie evenwel belast met het toezicht op de maatregelen van de Lid-Staten die het handelsverkeer kunnen belemmeren.

28 Krachtens artikel 7 van de richtlijn moeten de Lid-Staten de Commissie kennis geven van de maatregelen waarbij het op de markt brengen van een produkt of van een partij produkten wordt beperkt of waarbij het uit de handel nemen daarvan wordt voorgeschreven, zoals de maatregelen bedoeld in artikel 6, lid 1, sub d tot h, van de richtlijn, alsmede van de gronden waarop zij die maatregelen hebben genomen.

29 Volgens artikel 8 van de richtlijn moeten de Lid-Staten de Commissie met spoed in kennis stellen van de dringende maatregelen die zij nemen of besluiten te nemen om het eventueel in de handel brengen of gebruiken op hun eigen grondgebied van een produkt of een partij produkten te beletten, te beperken of aan bijzondere voorwaarden te onderwerpen vanwege een ernstig en onmiddellijk gevaar dat genoemd produkt of genoemde partij produkten oplevert voor de gezondheid en de veiligheid van de consument. Tevens kunnen de Lid-Staten, ook voordat zij hebben besloten de maatregelen in kwestie te nemen, aan de Commissie kennis geven van de informatie waarover zij beschikken met betrekking tot het bestaan van een ernstig en onmiddellijk risico.

30 Onder het stelsel van de richtlijn is niet uitgesloten, en is zelfs waarschijnlijk, dat er verschillen kunnen bestaan tussen de maatregelen van de Lid-Staten. Luidens de achttiende overweging van de richtlijn kan een dergelijke discrepantie „tot een onaanvaardbare ongelijkheid in de bescherming van de verbruikers leiden en een belemmering van het intracommunautaire handelsverkeer vormen".

31 Onder dit stelsel kan het volgens de negentiende overweging van de richtlijn bovendien ook noodzakelijk zijn het hoofd te bieden aan ernstige problemen met betrekking tot de veiligheid van een produkt die een onmiddellijke bedreiging vormen of kunnen vormen voor de gehele Gemeenschap of een belangrijk deel daarvan, en die van dien aard zijn dat daartegen niet op een aan de dringende situatie

aangepaste en doeltreffende wijze kan worden opgetreden in het kader van de procedures van de specifieke communautaire regelgeving voor het betrokken produkt of de betrokken categorie produkten.

32 Om het hoofd te bieden aan eventuele ernstige en onmiddellijke risico's voor de gezondheid en de veiligheid van de consumenten, moest volgens de gemeenschapswetgever dus worden gezorgd voor een doeltreffend mechanisme dat het mogelijk maakt in laatste instantie maatregelen vast te stellen die in de gehele Gemeenschap van toepassing zijn, in de vorm van tot de Lid-Staten gerichte beschikkingen (twintigste overweging van de considerans van de richtlijn).

33 Daarom kan ingevolge artikel 9 van de richtlijn de Commissie op grond van de haar verstrekte inlichtingen tussenbeide komen, wanneer een op de markt gebracht produkt ernstig en onmiddellijk de gezondheid en veiligheid van de consumenten in meer dan een Lid-Staat in gevaar brengt en de Lid-Staten verschillende maatregelen ten aanzien van dit produkt hebben genomen of overwegen te nemen, waardoor het beschermingsniveau niet overal gelijk is en het vrije verkeer van het produkt in de Gemeenschap wordt belemmerd. Dit artikel bepaalt dat, indien een doeltreffende bescherming slechts kan worden gewaarborgd door een communautair optreden en geen enkele andere, voor het produkt specifieke procedure kan worden toegepast, de Commissie een besluit kan nemen waarbij de Lid-Staten worden verplicht tijdelijke maatregelen te treffen als genoemd in artikel 6, lid 1, sub d tot h, van de richtlijn.

34 Blijkens de achttiende, de negentiende en de twintigste overweging van de considerans en de systematiek van artikel 9 van de richtlijn, strekt dit artikel ertoe in de mogelijkheid te voorzien voor de Commissie om ten aanzien van een produkt dat een ernstig en onmiddellijk risico oplevert voor de gezondheid en de veiligheid van de consumenten, zo spoedig mogelijk voorlopige maatregelen vast te stellen die in de gehele Gemeenschap van toepassing zijn, om te verzekeren dat de doelstellingen

van de richtlijn worden nageleefd. Immers, het vrije verkeer van goederen kan slechts worden gewaarborgd indien de aan de produkten gestelde veiligheidsvoorwaarden niet aanmerkelijk verschillen van Lid-Staat tot Lid-Staat. Wat het hoge veiligheidsniveau betreft, dit kan slechts worden bereikt indien met betrekking tot de gevaarlijke produkten in alle Lid-Staten passende maatregelen worden vastgesteld.

35 Het optreden van de Commissie moet in nauwe samenwerking met de Lid-Staten geschieden. Om te beginnen kunnen de op gemeenschapsniveau genomen besluiten door de Commissie pas worden vastgesteld na raadpleging van de Lid-Staten en op verzoek van één van hen. Bovendien is voor de vaststelling van deze besluiten door de Commissie vereist, dat zij in overeenstemming zijn met het advies van een comité bestaande uit vertegenwoordigers van de Lid-Staten en een vertegenwoordiger van de Commissie. Zo niet, moet de maatregel binnen een bepaalde termijn door de Raad worden vastgesteld. Ten slotte zijn de betrokken beschikkingen uitsluitend tot de Lid-Staten gericht. De twintigste overweging van de richtlijn preciseert, dat zij niet rechtstreeks toepasselijk zijn op de economische subjecten van de Gemeenschap en dat zij in nationaal recht moeten worden omgezet.

36 In de in artikel 9 van de richtlijn bedoelde situaties wordt het optreden van de gemeenschapsinstanties gerechtvaardigd door het feit dat — in de bewoordingen van punt d van dit artikel — „tegen het risico alleen doeltreffend kan worden opgetreden door op communautair niveau toepasselijke adequate maatregelen vast te stellen, teneinde de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de consument en de goede werking van de gemeenschappelijke markt te waarborgen".

37 Dit optreden is niet in strijd met artikel 100 A, lid 1, EEG-Verdrag. De maatregelen die de Raad op grond van dit artikel mag nemen, betreffen „de instelling en de werking van de interne markt". Het is mogelijk dat op bepaalde gebieden, onder meer op dat van de produktveiligheid, de onderlinge aanpassing van uitsluitend de algemene regels niet volstaat om de eenheid van de markt te verzekeren. Het

begrip „maatregelen inzake de onderlinge aanpassing" moet derhalve in die zin worden uitgelegd, dat daaronder ook de bevoegdheid van de Raad valt om maatregelen ten aanzien van een bepaald produkt of een partij bepaalde produkten, en eventueel, individuele maatregelen betreffende deze produkten voor te schrijven.

38 Wat het argument betreft, dat de aldus aan de Commissie toegekende bevoegdheid verder gaat dan de bevoegdheden die in een federale staat zoals de Bondsrepubliek Duitsland aan de federale overheid toekomen ten opzichte van de Länder, zij erop gewezen, dat de voorschriften die de betrekkingen tussen de Gemeenschap en haar Lid-Staten regelen, niet dezelfde zijn als die welke gelden voor de verhouding tussen de Duitse federale instanties en de Länder. De maatregelen ter uitvoering van artikel 100 A EEG-Verdrag richten zich overigens tot de Lid-Staten en niet tot de delen waaruit zij bestaan. Bovendien hebben de door artikel 9 van de richtlijn aan de Commissie toegekende bevoegdheden geen gevolgen voor de bevoegdheidsverdeling binnen de Bondsrepubliek Duitsland.

39 De bij artikel 9 van de richtlijn aan de Commissie toegekende bevoegdheden vinden derhalve hun rechtsgrondslag in artikel 100 A, lid 1, EEG-Verdrag.

40 Nu de Duitse regering niet betwist, dat een dergelijke bevoegdheid aan de Commissie kan toekomen, wanneer artikel 100 A van het Verdrag de rechtsgrondslag daarvoor vormt, behoeft niet te worden ingegaan op de vraag of artikel 145, derde streepje, EEG-Verdrag in casu van toepassing is.

41 Mitsdien moet het eerste middel van de Bondsrepubliek Duitsland worden afgewezen.

Schending van het evenredigheidsbeginsel

42 De Duitse regering stelt, dat artikel 9 van de richtlijn in wezen op twee punten in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Ten eerste zijn de aan de Commissie toegekende bevoegdheden niet geschikt om een hoog beschermingsniveau van de volksgezondheid te verzekeren, want het feit dat een besluit op het niveau van de Gemeenschap wordt vastgesteld, garandeert niet dat de vastgestelde maatregelen de meest passende zijn. Ten tweede doen deze bevoegdheden in ernstige mate afbreuk aan de bevoegdheden van de Lid-Staten, nu de Commissie dezelfde doelstellingen kan bereiken met een beroep op de niet-nakomingsprocedure van artikel 169 EEG-Verdrag, en in voorkomend geval het Hof kan verzoeken dringende voorlopige maatregelen te gelasten.

43 De Raad en de Commissie stellen zich op het standpunt, dat artikel 9 van de richtlijn niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Het optreden van de Commissie in de in dit artikel bedoelde gevallen is niet alleen passend maar ook noodzakelijk ter bereiking van de doelstellingen van de richtlijn, inzonderheid om een hoog beschermingsniveau van de consumenten te waarborgen en tevens de goede werking van de interne markt te handhaven. Volgens hen is de niet-nakomingsprocedure niet het juiste middel om deze doelstellingen te verwezenlijken, zeker niet in spoedeisende gevallen.

44 Volgens vaste rechtspraak van het Hof (arrest van 28 juni 1990, zaak C-174/89, Hoche, Jurispr. 1990, blz. I-2681, r. o. 19) vereist het evenredigheidsbeginsel, dat de handelingen van de gemeenschapsinstellingen geschikt zijn om het gestelde doel te bereiken en niet verder gaan dan voor de bereiking van dat doel noodzakelijk is.

45 De bevoegdheden die artikel 9 van de richtlijn aan de Commissie heeft toegekend, zijn geschikt om de in de richtlijn gestelde doelen te bereiken, namelijk een hoog beschermingsniveau van de gezondheid en de veiligheid van de consumenten verzekeren, en de handelsbelemmeringen en de concurrentiedistorsies opheffen die het

gevolg zijn van verschillen tussen de nationale maatregelen ten aanzien van de consumptiegoederen. De problemen die eventueel zouden kunnen rijzen doordat van geval tot geval passende maatregelen moeten worden vastgesteld, kunnen een andersluidende conclusie niet rechtvaardigen.

46 Deze bevoegdheden staan niet buiten verhouding tot de nagestreefde doelstellingen. Anders dan de Duitse regering stelt, kunnen met de niet-nakomingsprocedure van artikel 169 EEG-Verdrag de in artikel 9 van de richtlijn beoogde resultaten niet worden bereikt.

47 Om te beginnen kunnen de Lid-Staten via de niet-nakomingsprocedure niet worden verplicht een van de maatregelen als bedoeld in artikel 6, lid 1, sub d tot h, van de richtlijn vast te stellen.

48 Bovendien, aldus de Raad en de Commissie in hun opmerkingen, zou de Commissie, gesteld dat de Lid-Staten op grond van de richtlijn toch bepaalde maatregelen zouden moeten vaststellen, verplicht zijn een niet-nakomingsprocedure in te leiden tegen elke Lid-Staat die zulks heeft nagelaten, waardoor de procedure wel zeer omslachtig zou worden.

49 Zouden dergelijke procedures worden ingeleid en door het Hof gegrond verklaard, dan staat nog niet vast, dat deze uitspraken van het Hof even doeltreffend zouden zijn ter verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn als een communautaire harmonisatiemaatregel.

50 In het bijzonder verzekert de niet-nakomingsprocedure niet de bescherming van de consument op zeer korte termijn. Deze procedure heeft een precontentieuze en in voorkomend geval contentieuze fase, waarvoor onvermijdelijk tijd nodig is; daaraan doet niet af, dat de Commissie, zoals de Duitse regering opmerkt, het Hof om voorlopige maatregelen kan verzoeken. Bovendien zou in bedoeld geval de niet-nakoming eerst kunnen worden vastgesteld na een nauwgezet onderzoek, dat niet met spoedeisendheid verenigbaar is, van de noodzaak om de ene of de andere maatregel vast te stellen, nu de richtlijn de Lid-Staten enkel de verplichting oplegt, de nodige maatregelen te nemen om de fabrikanten, de tussenpersonen en de distributeurs te verplichten, uitsluitend veilige produkten op de markt te brengen en in de handel te laten.

51 Het tweede middel van het beroep moet dus worden afgewezen.

52 Gelet op een en ander, moet het beroep van de Bondsrepubliek Duitsland worden verworpen.

Kosten

53 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien de Bondsrepubliek Duitsland in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen. Ingevolge artikel 69, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering zal de Commissie, interveniënte, haar eigen kosten dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verwijst de Bondsrepubliek Duitsland in de kosten. De Commissie, interveniënte, zal haar eigen kosten dragen.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Diez de Velasco Edward Kakouris

Joliet Schockweiler Rodríguez Iglesias

Grévisse Zuleeg Kapteyn Murray

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 9 augustus 1994.

De griffier

R. Grass

De president

O. Due