

URTEIL DES GERICHTSHOFES

11. Juni 1991 \*

In der Rechtssache C-300/89

**Kommission der Europäischen Gemeinschaften**, vertreten durch Ricardo Gosalbo Bono und Alain van Solinge, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Guido Berardis, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

unterstützt durch

**Europäisches Parlament**, vertreten durch seinen Rechtsberater Jorge Campinos im Beistand von Johann Schoo und Kieran Bradley, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Generalsekretariat des Parlaments, Luxemburg-Kirchberg,

Streithelfer,

gegen

**Rat der Europäischen Gemeinschaften**, vertreten durch den Direktor des Juristischen Dienstes Arthur Alan Dashwood und Jill Aussant, Hauptverwaltungsrätin beim Juristischen Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Jörg Käser, Leiter der Direktion für Rechtsfragen der Europäischen Investitionsbank, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

Beklagter,

wegen Nichtigerklärung der Richtlinie 89/428/EWG des Rates vom 21. Juni 1989 über die Modalitäten zur Vereinheitlichung der Programme zur Verringerung und späteren Unterbindung der Verschmutzung durch Abfälle der Titandioxid-Industrie (ABl. L 201, S. 56)

erläßt

\* Verfahrenssprache: Französisch.

## DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten O. Due, der Kammerpräsidenten G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias und M. Díez de Velasco, der Richter Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler und M. Zuleeg,

Generalanwalt: G. Tesauo

Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Beteiligten in der Sitzung vom 30. Januar 1991, in der die Kommission durch R. Gosalbo Bono und J. Amphoux als Bevollmächtigte vertreten war,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 13. März 1991,

folgendes

### Urteil

- 1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 28. September 1989 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag die Nichtigerklärung der Richtlinie 89/428/EWG des Rates vom 21. Juni 1989 über die Modalitäten zur Vereinheitlichung der Programme zur Verringerung und späteren Unterbindung der Verschmutzung durch Abfälle der Titandioxid-Industrie (ABl. L 201, S. 56) beantragt.
- 2 Diese auf der Grundlage des Artikels 130s EWG-Vertrag vom Rat einstimmig erlassene Richtlinie „regelt ... die Modalitäten für die Vereinheitlichung der Programme zur Verringerung und späteren Unterbindung der Verschmutzung durch Abfälle aus bestehenden Industrieanlagen; sie bezweckt die Verbesserung der

Wettbewerbsbedingungen für die Titandioxid-Industrie“ (Artikel 1). Zu diesem Zweck stellt sie einheitliche Normen für die Behandlung der verschiedenartigen Abfälle der Titandioxid-Industrie auf. So ist für bestimmte Abfälle aus bestehenden Anlagen, die besondere Verfahren anwenden, ein völliges Verbot vorgeschrieben (Artikel 3 und 4). Für andere Abfälle aus bestehenden Anlagen setzt die Richtlinie hingegen Grenzwerte für Schadstoffe fest (Artikel 6 bis 9).

- 3 Aus den Akten geht hervor, daß der angefochtene Rechtsakt auf einen von der Kommission am 18. April 1983 vorgelegten und auf die Artikel 100 und 235 EWG-Vertrag gestützten Richtlinienvorschlag zurückgeht. Nach Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte änderte die Kommission die Rechtsgrundlage ihres Vorschlags und stützte diesen nunmehr auf den durch die Einheitliche Europäische Akte eingefügten Artikel 100a EWG-Vertrag. Der Rat sprach sich in seiner Sitzung vom 24. und 25. November 1988 jedoch allgemein dafür aus, die künftige Richtlinie auf Artikel 130s EWG-Vertrag zu stützen. Trotz der Einwände des Europäischen Parlaments, das sich im Rahmen seiner Anhörung gemäß Artikel 130s durch den Rat für die von der Kommission vorgeschlagene Rechtsgrundlage ausgesprochen hatte, erließ der Rat die fragliche Richtlinie auf der Grundlage des Artikels 130s.
- 4 Die Kommission ist der Ansicht, der Richtlinie 89/428 fehle es an einer gültigen Rechtsgrundlage, da sie auf Artikel 130s beruhe, jedoch auf Artikel 100a hätte gestützt werden müssen. Sie hat deshalb die vorliegende Nichtigkeitsklage erhoben.
- 5 Mit Beschluß vom 21. Februar 1990 ist das Europäische Parlament als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Klägerin zugelassen worden.
- 6 Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts, des Verfahrensablaufs und des Vorbringens der Beteiligten wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt ist im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.
- 7 Zur Begründung ihrer Klage macht die Kommission, unterstützt vom Europäischen Parlament, geltend, die Richtlinie trage zwar zum Umweltschutz bei, ihr

„Hauptziel“ oder „Schwerpunkt“ sei jedoch die Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen für die Titandioxid-Industrie. Die Richtlinie sei daher eine Maßnahme, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes im Sinne von Artikel 100a zum Gegenstand habe, und hätte somit auf diese Ermächtigungsbestimmung gestützt werden müssen.

- 8 Bereits aus dem Wortlaut der Artikel 100a und 130s gehe hervor, daß die Erfordernisse des Umweltschutzes integrierender Bestandteil der auf der Grundlage von Artikel 100a zu treffenden Harmonisierungsmaßnahmen seien. Artikel 100a, der die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand habe, stelle deshalb eine *lex specialis* gegenüber Artikel 130s dar, der als solcher nicht der Verwirklichung dieses Ziels diene.
- 9 Der Rat trägt vor, Artikel 130s sei die richtige Rechtsgrundlage der Richtlinie 89/428. Diese bezwecke zwar auch die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen in dem betreffenden Industriezweig und ziele somit darauf ab, die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zu fördern; der „Schwerpunkt“ des angefochtenen Rechtsakts liege jedoch darin, die Verschmutzung durch Abfälle aus der Titandioxid-Produktion zu unterbinden. Dieses Ziel gehöre zu den in Artikel 130r genannten Zielen, die durch Maßnahmen gemäß Artikel 130s verfolgt würden.
- 10 Vorab ist darauf hinzuweisen, daß im Rahmen des Zuständigkeitsystems der Gemeinschaft die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts nicht allein davon abhängen kann, welches nach der Überzeugung eines Organs das angestrebte Ziel ist, sondern sich auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen muß (Urteil vom 26. März 1987 in der Rechtssache 45/86, Kommission/Rat, Slg. 1987, 1493, Randnr. 11). Zu diesen Umständen gehören insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts.
- 11 In bezug auf das angestrebte Ziel bestimmt Artikel 1 der Richtlinie 89/428, daß diese zum einen die Vereinheitlichung der Programme zur Verringerung und späteren Unterbindung der Verschmutzung durch Abfälle aus bestehenden Anlagen der Titandioxid-Industrie und zum anderen die Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen in diesem Sektor bezweckt. Sie verfolgt somit zwei Ziele: Umweltschutz und Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen.

- 12 Was die inhaltliche Regelung der Richtlinie 89/428 anbelangt, so ist festzustellen, daß die Einbringung, die Einleitung und die Emission von Abfällen aus bestehenden Industrieanlagen des betroffenen Sektors untersagt sind beziehungsweise nach bestimmten Parametern verringert werden müssen, wobei auch Fristen zur Durchführung der verschiedenen Bestimmungen festgesetzt sind. Indem die Richtlinie somit Verpflichtungen hinsichtlich der Behandlung von Abfällen aus der Titandioxid-Produktion auferlegt, ist sie geeignet, sowohl die Verschmutzung zu verringern als auch einheitlichere Produktions- und damit Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, da sich die nationalen Rechtsvorschriften über die Abfallbehandlung, die durch die Richtlinie harmonisiert werden sollen, auf die Produktionskosten der Titandioxid-Industrie auswirken.
- 13 Die Richtlinie betrifft folglich nach ihrem Ziel und ihrem Inhalt, wie sie sich bereits aus dem Richtlinienwortlaut ergeben, untrennbar sowohl den Umweltschutz als auch die Beseitigung der Unterschiede in den Wettbewerbsbedingungen.
- 14 Artikel 130s EWG-Vertrag sieht vor, daß der Rat über das Tätigwerden der Gemeinschaft im Umweltbereich beschließt. Nach Artikel 100a Absatz 1 EWG-Vertrag erläßt der Rat Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben. Gemäß Artikel 8a Absatz 2 EWG-Vertrag umfaßt dieser Markt „einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital ... gewährleistet ist“. Nach den Artikeln 2 und 3 EWG-Vertrag setzt dieser so angestrebte Markt unverfälschte Wettbewerbsbedingungen voraus.
- 15 Zur Verwirklichung der in Artikel 8a genannten Grundfreiheiten müssen wegen der zwischen den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten bestehenden Unterschiede Harmonisierungsmaßnahmen in den Bereichen getroffen werden, in denen die Gefahr besteht, daß diese Unterschiede verfälschte Wettbewerbsbedingungen schaffen oder aufrechterhalten. Aus diesem Grund ermächtigt Artikel 100a die Gemeinschaft, nach dem dort vorgesehenen Verfahren die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zu erlassen.

- 16 Die in Rede stehende Richtlinie hat folglich angesichts ihres Ziels und ihres Inhalts sowohl den Charakter einer Maßnahme im Umweltbereich im Sinne von Artikel 130s EWG-Vertrag als auch den Charakter einer auf die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes gerichteten Harmonisierungsmaßnahme im Sinne von Artikel 100a EWG-Vertrag.
- 17 Wie der Gerichtshof in dem Urteil vom 27. September 1988 in der Rechtssache 165/87 (Kommission/Rat, Slg. 1988, 5545, Randnr. 11) entschieden hat, ist ein Organ, wenn seine Zuständigkeit auf zwei Vertragsbestimmungen beruht, verpflichtet, die entsprechenden Rechtsakte auf der Grundlage dieser beiden Bestimmungen zu erlassen. Diese Rechtsprechung kann jedoch im vorliegenden Fall keine Anwendung finden.
- 18 Die eine der in Betracht kommenden Ermächtigungsbestimmungen — Artikel 100a — schreibt nämlich die Anwendung des in Artikel 149 Absatz 2 EWG-Vertrag vorgesehenen Verfahrens der Zusammenarbeit vor, während die andere Bestimmung — Artikel 130s — eine einstimmige Beschlußfassung innerhalb des Rates nach einer bloßen Anhörung des Europäischen Parlaments vorschreibt. In diesem Fall würde durch einen Rückgriff auf mehrere Rechtsgrundlagen das Verfahren der Zusammenarbeit ausgehöhlt.
- 19 Im Rahmen des Verfahrens der Zusammenarbeit entscheidet der Rat mit qualifizierter Mehrheit, wenn er die vom Europäischen Parlament formulierten und von der Kommission in ihrem überprüften Vorschlag übernommenen Abänderungen seines gemeinsamen Standpunkts akzeptieren will, während er Einstimmigkeit erzielen muß, wenn er nach Ablehnung des gemeinsamen Standpunkts durch das Parlament entscheiden oder den überprüften Vorschlag der Kommission ändern will. Diesem wesentlichen Element des Verfahrens der Zusammenarbeit würde Abbruch getan, wenn der Rat wegen der gleichzeitigen Bezugnahme auf die Artikel 100a und 130s auf jeden Fall einstimmig entscheiden müßte.
- 20 Das mit dem Verfahren der Zusammenarbeit verfolgte Ziel, die Beteiligung des Europäischen Parlaments am Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft zu stärken, wäre damit in Frage gestellt. Wie der Gerichtshof in den Urteilen vom 29. Oktober 1980 in der Rechtssache 138/79 (Roquette Frères/Rat, Slg. 1980, 3333, Randnr. 33) und in der Rechtssache 139/79 (Maizena/Rat, Slg. 1980, 3393, Randnr. 34) festgestellt hat, spiegelt diese Beteiligung auf Gemeinschaftsebene ein grundlegendes demokratisches Prinzip wider, nach dem die Völker durch eine Versammlung ihrer Vertreter an der Ausübung der hoheitlichen Gewalt beteiligt sind.

- 21 Im vorliegenden Fall ist deshalb ein Rückgriff auf die doppelte Rechtsgrundlage der Artikel 100a und 130s ausgeschlossen. Es ist folglich zu prüfen, welche dieser beiden Bestimmungen die geeignete Rechtsgrundlage darstellt.
- 22 Nach Artikel 130r Absatz 2 Satz 2 EWG-Vertrag sind „die Erfordernisse des Umweltschutzes ... Bestandteil der anderen Politiken der Gemeinschaft“. Dieser Grundsatz bedeutet, daß eine Maßnahme der Gemeinschaft nicht bereits deshalb unter Artikel 130s fällt, weil mit ihr auch Ziele des Umweltschutzes verfolgt werden.
- 23 Der Gerichtshof hat in den Urteilen vom 18. März 1980 in den Rechtssachen 91/79 und 92/79 (Kommission/Italien, Slg. 1980, 1099 bzw. 1115, Randnrn. 8) entschieden, daß umweltschutzrechtliche Vorschriften die von ihnen betroffenen Unternehmen belasten können und daß mangels einer Angleichung der einschlägigen nationalen Bestimmungen der Wettbewerb spürbar verfälscht werden könnte. Daraus folgt, daß eine Maßnahme, durch die die nationalen Rechtsvorschriften über die Produktionsbedingungen in einem bestimmten Wirtschaftssektor zur Beseitigung der Wettbewerbsverzerrungen in diesem Sektor angeglichen werden sollen, geeignet ist, zur Verwirklichung des Binnenmarktes beizutragen, und deshalb in den Geltungsbereich des Artikels 100a, einer auf die Vollendung des Binnenmarktes speziell zugeschnittenen Bestimmung, fällt.
- 24 Nach Artikel 100a Absatz 3 muß die Kommission in ihren Vorschlägen für Maßnahmen zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben, unter anderem im Bereich des Umweltschutzes von einem hohen Schutzniveau ausgehen. Diese Bestimmung weist somit ausdrücklich darauf hin, daß die in Artikel 130r genannten Ziele des Umweltschutzes mit gemäß Artikel 100a erlassenen Harmonisierungsmaßnahmen wirksam verfolgt werden können.
- 25 Nach alledem hätte der angefochtene Rechtsakt auf Artikel 100a EWG-Vertrag gestützt werden müssen. Er ist deshalb für nichtig zu erklären.

## **Kosten**

- 26 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da der Rat mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten des Verfahrens einschließlich der Kosten des Streithelfers aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

## **DER GERICHTSHOF**

für Recht erkannt und entschieden:

- 1) Die Richtlinie 89/428/EWG des Rates vom 21. Juni 1989 über die Modalitäten zur Vereinheitlichung der Programme zur Verringerung und späteren Unterbindung der Verschmutzung durch Abfälle der Titandioxid-Industrie wird für nichtig erklärt.
- 2) Der Rat trägt die Kosten des Verfahrens einschließlich der Kosten des Streithelfers.

Due Mancini O'Higgins Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco Slynn Kakouris Joliet Schockweiler Zuleeg

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 11. Juni 1991.

Der Kanzler  
J.-G. Giraud

Der Präsident  
O. Due