

## Stellungnahme des Gerichtshofes

### I — Zur Zulässigkeit des Antrags auf Gutachten

- 1 Die Bundesrepublik Deutschland bestreitet die Statthaftigkeit des von der Kommission gemäß Artikel 228 Absatz 1 EWG-Vertrag gestellten Antrags auf Gutachten; auch das Königreich der Niederlande bezweifelt seine Zulässigkeit. Nach Auffassung dieser Mitgliedstaaten dient das Verfahren des Artikels 228 nur der Prüfung der Vereinbarkeit beabsichtigter Abkommen zwischen der Gemeinschaft und einem oder mehreren Staaten oder einer internationalen Organisation mit dem EWG-Vertrag. Der vorliegende Antrag betreffe hingegen die Zuständigkeit der Gemeinschaft zum Abschluß eines Übereinkommens, das nur von den Mitgliedern der IAO und nicht von der Gemeinschaft, die kein Mitglied dieser internationalen Organisation sei, ratifiziert werden könne.
- 2 Dem ist nicht zu folgen.
- 3 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes (Gutachten 1/75 vom 11. November 1975, Slg. 1975, 1355; Gutachten 1/76 vom 26. April 1977, Slg. 1977, 741; Beschluß 1/78, erlassen nach Artikel 103 Absatz 3 EAG-Vertrag, vom 14. November 1978, Slg. 1978, 2151, und Gutachten 1/78 vom 4. Oktober 1979, Slg. 1979, 2871) können im Verfahren des Artikels 228 wie im Verfahren des Artikels 103 EAG-Vertrag alle Fragen der Vereinbarkeit eines beabsichtigten Abkommens mit dem EWG-Vertrag behandelt werden, u. a. auch die Frage, ob der Abschluß eines solchen Abkommens in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt. Diese Auslegung wird durch Artikel 107 § 2 Verfahrensordnung bestätigt.
- 4 Der Antrag auf Gutachten betrifft folglich nicht die völkerrechtliche Fähigkeit der Gemeinschaft, in einem IAO-Übereinkommen Verpflichtungen zu übernehmen, sondern nur die Frage, wie sich die Zuständigkeiten der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet, das Gegenstand des Übereinkommens Nr. 170 ist, rein gemeinschaftsrechtlich bestimmen. Hindernisse, die der Ausübung der Zuständigkeit der Gemeinschaft aufgrund einiger Bestimmungen der Verfassung der IAO entgegenstehen könnten, hat der Gerichtshof daher nicht zu beurteilen.

- 5 Soweit die Verfassung der IAO im übrigen dem Abschluß des Übereinkommens Nr. 170 durch die Gemeinschaft selbst entgegenstehen sollte, könnte deren auswärtige Zuständigkeit gegebenenfalls über die Mitgliedstaaten ausgeübt werden, die im Interesse der Gemeinschaft gemeinsam handelten.
- 6 Da somit der Tatbestand des Artikels 228 Absatz 1 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag erfüllt ist, ist der Antrag auf Gutachten zulässig.

## II — Zur Sache

- 7 Vor der Prüfung der Fragen, ob das Übereinkommen Nr. 170 in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt und ob diese Zuständigkeit gegebenenfalls ausschließlich ist, ist ein Hinweis darauf angebracht, daß sich die Zuständigkeit zur Eingehung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes (vgl. insbesondere Gutachten 1/76, Randnr. 3) nicht nur aus einer ausdrücklichen Verleihung im EWG-Vertrag ergeben, sondern auch stillschweigend aus seinen Bestimmungen folgen kann. Der Gerichtshof hat insbesondere festgestellt, daß die Gemeinschaft immer dann, wenn das Gemeinschaftsrecht ihren Organen im Hinblick auf ein bestimmtes Ziel im Inneren eine Zuständigkeit verleiht, befugt ist, die zur Erreichung dieses Ziels erforderlichen völkerrechtlichen Verpflichtungen einzugehen, auch wenn eine ausdrückliche diesbezügliche Bestimmung fehlt. Bereits im Urteil vom 14. Juli 1976 in den Rechtssachen 3/76, 4/76 und 6/76 (Kramer, Slg. 1976, 1279, Randnr. 20) hatte der Gerichtshof festgestellt, daß eine solche Zuständigkeit u. a. aus Rechtsakten der Gemeinschaftsorgane fließen könne, die diese im Rahmen des EWG-Vertrags oder der Beitrittsakten erlassen hätten.
- 8 Eine ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft hat der Gerichtshof insbesondere im Zusammenhang mit Artikel 113 EWG-Vertrag (Gutachten 1/75; Urteil vom 15. Dezember 1976 in der Rechtssache 41/76, Donckerwolcke, Slg. 1976, 1921, Randnr. 32) und Artikel 102 der Beitrittsakte (Urteil vom 5. Mai 1981 in der Rechtssache 804/79, Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1981, 1045, Randnrn. 17 und 18) angenommen. Nach der Rechtsprechung schließt eine solche

Zuständigkeit, die sich aus einer Bestimmung des EWG-Vertrags ergibt, eine Parallelzuständigkeit der Mitgliedstaaten sowohl in der Gemeinschafts- wie in der Völkerrechtsordnung aus (vgl. Gutachten 1/75).

- 9 Ob die Zuständigkeit der Gemeinschaft ausschließlich ist, bestimmt sich nicht nur nach dem EWG-Vertrag, sondern auch danach, in welchem Umfang die Gemeinschaftsorgane zur Durchführung des EWG-Vertrags Maßnahmen getroffen haben; aufgrund solcher Maßnahmen können die Mitgliedstaaten Zuständigkeiten verlieren, die sie zuvor übergangsweise ausüben konnten. Nach dem Urteil des Gerichtshofes vom 31. März 1971 in der Rechtssache 22/70 (Kommission/Rat, AETR, Slg. 1971, 263, Randnr. 22) können die Mitgliedstaaten außerhalb des Rahmens der Gemeinschaftsorgane keine Verpflichtungen eingehen, welche Gemeinschaftsrechtsnormen, die zur Verwirklichung der Ziele des EWG-Vertrags erlassen sind, beeinträchtigen oder in ihrer Tragweite ändern können.
- 10 Entgegen dem Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland, des Königreichs Spanien und Irlands gilt dies nicht nur für den Fall, daß die Gemeinschaft Gemeinschaftsrecht im Rahmen einer gemeinsamen Politik setzt. Artikel 5 EWG-Vertrag verpflichtet die Mitgliedstaaten vielmehr auf allen Gebieten, die den Zielen des EWG-Vertrags entsprechen, der Gemeinschaft die Erfüllung ihrer Aufgaben zu erleichtern und alle Maßnahmen zu unterlassen, welche die Verwirklichung der Ziele des EWG-Vertrags gefährden könnten.
- 11 Die Aufgabe der Gemeinschaft und die Ziele des EWG-Vertrags werden aber auch gefährdet, wenn die Mitgliedstaaten völkerrechtliche Vereinbarungen eingehen könnten, deren Bestimmungen Rechtsnormen auf Gebieten beeinträchtigen oder in ihrer Tragweite ändern könnten, die nicht unter eine gemeinsame Politik fallen.
- 12 Schließlich kann ein Übereinkommen auch ein Gebiet betreffen, auf dem die Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten geteilt sind. In einem solchen Fall verlangen die Aushandlung und die Durchführung des Übereinkommens ein gemeinsames Vorgehen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten (Urteil Kramer, Randnrn. 39 bis 45; Gutachten 1/78, Randnr. 60).

## III

- 13 Im Lichte dieser Erwägungen ist zu untersuchen, ob das Übereinkommen Nr. 170 in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt und ob diese Zuständigkeit gegebenenfalls ausschließlich ist.
- 14 Das Übereinkommen Nr. 170 betrifft die Sicherheit bei der Verwendung chemischer Stoffe bei der Arbeit. Nach seiner Präambel ist es wesentlich, das Auftreten von durch chemische Einwirkungen verursachten Erkrankungen und Verletzungen bei der Arbeit zu verhüten oder zu verringern, indem alle diese Stoffe im Hinblick auf die von ihnen ausgehenden Gefahren bewertet werden, den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern die für einen wirksamen Schutz erforderlichen Informationen zur Verfügung gestellt werden und Grundsätze für Schutzprogramme festgelegt werden.
- 15 Das vom Übereinkommen Nr. 170 erfaßte Rechtsgebiet fällt unter die „Sozialvorschriften“, die das Kapitel 1 des Titels III — Sozialpolitik — des Dritten Teils des EWG-Vertrags bilden.
- 16 Nach Artikel 118a EWG-Vertrag bemühen sich die Mitgliedstaaten, die Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zu fördern, um die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen; sie setzen sich die Harmonisierung der in diesem Bereich bestehenden Bedingungen bei gleichzeitigem Fortschritt zum Ziel. Als Beitrag zur Verwirklichung dieses Ziels der Harmonisierung erläßt der Rat durch Richtlinien Mindestvorschriften. Nach Artikel 118a Absatz 3 hindern die aufgrund dieses Artikels erlassenen Bestimmungen die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran, Maßnahmen zum verstärkten Schutz der Arbeitsbedingungen beizubehalten oder zu treffen, die mit dem EWG-Vertrag vereinbar sind.
- 17 Somit verfügt die Gemeinschaft über eine interne Rechtsetzungskompetenz auf dem Gebiet des Sozialrechts. Damit fällt das Übereinkommen Nr. 170, dessen Gegenstand sich im übrigen mit demjenigen mehrerer nach Artikel 118a erlassener Richtlinien deckt, in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft.

- 18 Zu prüfen ist nunmehr, ob diese Zuständigkeit ausschließlich ist. Das Übereinkommen Nr. 170 ist nicht geeignet, die auf der Grundlage des Artikels 118a erlassenen Rechtsnormen zu beeinträchtigen. Erläßt nämlich die Gemeinschaft weniger strenge Rechtsvorschriften, als sie ein IAO-Übereinkommen vorsieht, so können die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 118a Absatz 3 Maßnahmen zum verstärkten Schutz der Arbeitsbedingungen treffen oder zu diesem Zweck das IAO-Übereinkommen anwenden. Erläßt andererseits die Gemeinschaft strengere Normen, als sie ein IAO-Übereinkommen vorsieht, so steht der vollen Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten nichts entgegen, da die Mitglieder der IAO nach Artikel 119 Absatz 8 der IAO-Verfassung weitergehende Maßnahmen treffen können, als sie Übereinkommen und Empfehlungen der IAO vorsehen.
- 19 Die Kommission wendet ein, es lasse sich nicht immer leicht feststellen, ob eine bestimmte Maßnahme den Arbeitnehmern günstiger sei als eine andere. Um einen Verstoß gegen ein IAO-Übereinkommen zu vermeiden, könnten die Mitgliedstaaten somit versucht sein, Bestimmungen nicht zu erlassen, die den besonderen sozialen und technischen Bedingungen der Gemeinschaft besser angepaßt wären. Da eine solche Haltung die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts gefährden könne, müsse die Gemeinschaft zum Abschluß des Übereinkommens Nr. 170 ausschließlich zuständig sein.
- 20 Dem ist nicht zu folgen. Mögliche Schwierigkeiten bei der Rechtsetzung der Gemeinschaft, wie sie die Kommission anführt, können keine ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft begründen.
- 21 Aus denselben Gründen kann eine ausschließliche Zuständigkeit auch nicht auf Gemeinschaftsnormen gestützt werden, die auf der Grundlage des Artikels 100 EWG-Vertrag erlassen wurden, namentlich die Richtlinie 80/1107/EWG des Rates vom 27. November 1980 zum Schutz der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch chemische, physikalische und biologische Arbeitsstoffe bei der Arbeit (ABl. L 327, S. 8) sowie der auf der Grundlage des Artikels 8 dieser Richtlinie erlassenen Einzelrichtlinien, die sämtlich Mindestvorschriften enthalten.

## IV

- 22 Einige Richtlinien, die auf Gebieten ergangen sind, die unter Teil III des Übereinkommens Nr. 170 fallen, enthalten jedoch Vorschriften, die keine Mindestvorschriften sind. So verhält es sich bei der Richtlinie 67/548/EWG des Rates vom 27. Juni 1967 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe (ABl. 1967, Nr. 196, S. 1), die auf der Grundlage des Artikels 100 erlassen und u. a. durch die Richtlinie 79/831/EWG des Rates vom 18. September 1979 (ABl. L 259, S. 10) geändert wurde, und bei der Richtlinie 88/379/EWG des Rates vom 7. Juni 1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Zubereitungen (ABl. L 187, S. 14), die auf der Grundlage des Artikels 100a erlassen wurde.
- 23 Diese Richtlinien enthalten Bestimmungen, die unter gewissem Blickwinkel einen weitergehenden Schutz der Arbeitnehmer in ihren Arbeitsbedingungen sicherstellen als ihn Teil III des Übereinkommens Nr. 170 vorsieht. Das gilt namentlich von den sehr detaillierten Regelungen über die Etikettierung, die sich in Artikel 7 der Richtlinie 88/379 finden.
- 24 Andererseits ist der Anwendungsbereich des Übereinkommens Nr. 170 weiter als derjenige dieser Richtlinien. So ist der Begriff des chemischen Stoffs (Artikel 2 Buchstabe a) weiter als der Erzeugnisbegriff der Richtlinien. Im übrigen erfassen die Artikel 6 Absatz 3 und 7 Absatz 3 anders als diese Richtlinien auch den Transport chemischer Stoffe.
- 25 Ein Widerspruch zwischen dem Übereinkommen und den Richtlinien besteht nicht. Gleichwohl erfaßt Teil III des Übereinkommens Nr. 170 ein Gebiet, das bereits weitgehend von Gemeinschaftsvorschriften erfaßt ist, die seit 1967 schrittweise im Hinblick auf eine immer weitergehende Harmonisierung erlassen wurden und einerseits Handelshemmnisse beseitigen sollen, die sich aus unterschiedlichen Regelungen der Mitgliedstaaten ergeben, andererseits gleichzeitig dem Schutz der Bevölkerung wie dem der Umwelt dienen sollen.

26 Damit können die Verpflichtungen, die sich aus Teil III des Übereinkommens Nr. 170 ergeben, soweit sie das Gebiet der in Randnummer 22 erwähnten Richtlinien betreffen, das in diesen Richtlinien enthaltene Gemeinschaftsrecht beeinträchtigen; die Mitgliedstaaten können daher außerhalb des Rahmens der Gemeinschaftsorgane solche Verpflichtungen nicht eingehen.

## V

27 Teil II des Übereinkommens Nr. 170 enthält in den Artikeln 3 bis 5 allgemeine Grundsätze für seine Durchführung.

28 Da das materielle Recht des Übereinkommens Nr. 170 in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt, kann diese auch Verpflichtungen für die Durchführung dieses Rechts übernehmen.

29 Nach Artikel 3 sind die maßgebenden Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zu den Maßnahmen anzuhören, die zur Durchführung des Übereinkommens Nr. 170 zu treffen sind. Nach Artikel 4 hat jedes Mitglied unter Berücksichtigung der innerstaatlichen Verhältnisse und Gepflogenheiten und in Beratung mit den genannten Verbänden eine in sich geschlossene Politik auf dem Gebiet der Sicherheit bei der Verwendung chemischer Stoffe bei der Arbeit festzulegen.

30 Beim derzeitigen Stand des Gemeinschaftsrechts fällt die Sozialpolitik, namentlich die Abstimmung zwischen den Sozialpartnern, ganz überwiegend in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

31 Gleichwohl bestehen auch gewisse gemeinschaftsrechtliche Zuständigkeiten. Nach Artikel 118b EWG-Vertrag bemüht sich die Kommission darum, den Dialog zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene zu entwickeln.

- 32 Die Frage, ob völkerrechtliche Verpflichtungen betreffend die Anhörung der maßgebenden Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaft fallen, läßt sich daher nicht vom Gegenstand der Anhörung trennen.
- 33 Nach Artikel 5 des Übereinkommens Nr. 170 muß die zuständige Stelle, sofern es aus Gründen der Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt ist, befugt sein, die Verwendung bestimmter gefährlicher chemischer Stoffe zu untersagen oder einzuschränken oder eine vorherige Meldung und Genehmigung zu verlangen, bevor diese Stoffe verwendet werden.
- 34 Auch wenn diese zuständige Stelle die Stelle eines Mitgliedstaats ist, kann die Gemeinschaft doch im auswärtigen Bereich die in diesem Artikel vorgesehene Verpflichtung eingehen. Ebenso, wie die Gemeinschaft im Inneren auf einem gemeinschaftsrechtlich geregelten Gebiet vorsehen kann, daß nationale Stellen gewisse Kontrollbefugnisse haben (vgl. u. a. Artikel 4 der Richtlinie 80/107/EWG des Rates vom 27. November 1980 zum Schutz der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch chemische, physikalische und biologische Arbeitsstoffe bei der Arbeit, ABl. L 327, S. 8, die der Rat anführt), kann sie auch im auswärtigen Bereich die Verpflichtung eingehen, die Beachtung materiellen Rechts, das in ihren Zuständigkeitsbereich fällt, zu sichern, auch wenn dies bedeutet, daß nationale Stellen mit gewissen Kontrollbefugnissen betraut werden.

## VI

- 35 Wie schließlich die Französische Republik vorgetragen hat, fällt der materielle Anwendungsbereich des Übereinkommens nicht in das Gebiet, für das die Assoziierungsregelung für die überseeischen Länder und Hoheitsgebiete gilt. Wie der Gerichtshof im Gutachten 1/78 (Randnrn. 61 f.) festgestellt hat, ist es daher Sache derjenigen Mitgliedstaaten, die die auswärtigen Beziehungen dieser Gebiete wahrnehmen und die sie insoweit vertreten, das Übereinkommen abzuschließen.



## VII

- 36 In dem Beschluß 1/78 vom 14. November 1978 (Slg. 1978, 2151, Randnrn. 34 bis 36) hat der Gerichtshof entschieden, daß eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsorganen sowohl bei der Aushandlung und dem Abschluß eines Übereinkommens wie bei dessen Durchführung erforderlich ist, wenn sein Gegenstand teils in die Zuständigkeit der Gemeinschaft, teils in diejenige der Mitgliedstaaten fällt. Diese Pflicht zur Zusammenarbeit gilt nicht nur im Rahmen des EAG-, sondern auch im Rahmen des EWG-Vertrags, da sie sich aus der Notwendigkeit einer geschlossenen völkerrechtlichen Vertretung der Gemeinschaft ergibt.
- 37 Die Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten ist im vorliegenden Fall unumgänglich, weil die Gemeinschaft beim derzeitigen Stand des Völkerrechts ein IAO-Übereinkommen nicht selbst, sondern nur durch die Mitgliedstaaten abschließen kann.
- 38 Die Gemeinschaftsorgane und die Mitgliedstaaten müssen also alle Maßnahmen treffen, um eine solche Zusammenarbeit sowohl bei der Vorlage an die zuständige Stelle und der Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 170 als auch bei der Durchführung dieses Übereinkommens sicherzustellen.

## VIII

- 39 Nach alledem steht die Zuständigkeit für den Abschluß des Übereinkommens Nr. 170 der IAO den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft gemeinsam zu.

Abschließend äußert sich

DER GERICHTSHOF

gutachtlich wie folgt:

**Die Zuständigkeit für den Abschluß des Übereinkommens Nr. 170 der IAO steht den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft gemeinsam zu.**

Due  
Präsident

Kakouris  
Kammerpräsident

Rodríguez Iglesias  
Kammerpräsident

Zuleeg  
Kammerpräsident

Murray  
Kammerpräsident

Mancini  
Richter

Joliet  
Richter

Schockweiler  
Richter

Moitinho de Almeida  
Richter

Grévisse  
Richter

Diez de Velasco  
Richter

Kapteyn  
Richter

Edward  
Richter

Luxemburg, den 19. März 1993.

Der Kanzler

J.-G. Giraud

I - 1084