

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS

MARCO DARMON

vom 14. Februar 1990 *

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

1. Die Griechische Republik hat vor Ihnen Klage erhoben auf Nichtigerklärung der Verordnung (EWG) Nr. 3955/87 des Rates vom 22. Dezember 1987 über die Einfuhrbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse mit Ursprung in Drittländern nach dem Unfall im Kernkraftwerk Tschernobyl¹.

2. Diese Verordnung ist auf den EWG-Vertrag, „insbesondere auf Artikel 113“², gestützt, auf dem die gemeinsame Handelspolitik beruht. Sie hat zum Ziel, die Abfertigung bestimmter landwirtschaftlicher Erzeugnisse aus Drittländern zum freien Verkehr von der Beachtung bestimmter Höchstwerte an Radioaktivität abhängig zu machen. Sie gewährt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Einhaltung dieser Höchstwerte zu kontrollieren, und führt einen Informationsaustausch über die Kommission ein. Diese kann in Zusammenarbeit mit einem Ad-hoc-Ausschuß Maßnahmen bis zu einem Einfuhrverbot von Erzeugnissen eines Drittlandes ergreifen.

3. Die Verordnung Nr. 3955/87 hat eine Geltungsdauer von zwei Jahren. Sie tritt an Stelle der Verordnung (EWG) Nr. 1707/86 vom 30. Mai 1986³, die denselben Inhalt

hatte und deren Gültigkeit, zunächst bis zum 30. September 1986 beschränkt, in zwei Schritten bis zum 31. Oktober 1987 verlängert worden war⁴.

4. Am 22. Dezember 1987 erließ der Rat weiter die Verordnung (Euratom) Nr. 3954/87 zur Festlegung von Höchstwerten an Radioaktivität in Nahrungsmitteln und Futtermitteln im Falle eines nuklearen Unfalls oder einer anderen radiologischen Notstandssituation⁵, gegen die sich die Klage 70/88 des Parlaments gegen den Rat richtet.

5. In der vorliegenden Klage wird die Nichtigkeit aus zwei Gründen behauptet: zum einen wegen der Verletzung des EWG- und des EAG-Vertrags sowie wegen eines Ermessensfehlers, zum anderen wegen der Unbestimmtheit des Vorschlags der Kommission. Der erste Grund besteht aus zwei Teilen, dessen einer sich auf eine Verletzung der Verträge stützt — diese wird darin gesehen, daß der Rat sich ausschließlich auf Artikel 113 EWG-Vertrag gestützt habe —, dessen anderer auf den Ermessensfehler. In dem Teil der Klageschrift, die den Ausführungen zum ersten Grund vorhergeht, wird auch eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften angeführt. In Wirklichkeit wird dem Rat jedoch nur vorgeworfen, eine ungeeignete Rechtsgrundlage gewählt und damit einen Ermessensfehler begangen zu haben. Das Argument, zwischen dem ersten

* Originalsprache: Französisch.

1 — ABl. L 371 vom 30.12.1987, S. 14.

2 — Erster Bezugsvermerk der Verordnung.

3 — ABl. L 146 vom 31.5.1986, S. 88.

4 — Durch die Verordnungen (EWG) Nr. 3020/86 (ABl. L 280 vom 1.10.1986, S. 79) und Nr. 624/87 (ABl. L 58 vom 28.2.1987, S. 101).

5 — ABl. L 371 vom 30.12.1987, S. 11.

Bezugsvermerk der Verordnung, der auf Artikel 113 abstelle, und der Verordnung selbst, die zu einer anderen Rechtsgrundlage gehöre, bestehe ein Widerspruch, ist nichts anderes als die Rüge der ungeeigneten Rechtsgrundlage. Die Rüge der Verletzung wesentlicher Formvorschriften bringt somit nichts Neues.

6. Bevor ich auf die Klagegründe eingehe, muß ich zwei Schwierigkeiten beheben.

7. Der Rat hat in seiner Klagebeantwortung vorab die Unzulässigkeit des ersten Klagegrunds insoweit geltend gemacht, als er die Verletzung des EAG-Vertrags rüge: Die Klage sei nur auf Artikel 173 EWG-Vertrag, nicht aber auf Artikel 146 EAG-Vertrag gestützt⁶. Die Kommission tritt dem Rat insoweit bei⁷.

8. Nach Artikel 173 EWG-Vertrag ist der Gerichtshof „für Klagen zuständig, die ... wegen ... Verletzung *dieses Vertrages* oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm“ erhoben werden⁸. Der Teil des ersten Klagegrundes, der sich auf die Verletzung des EAG-Vertrags bezieht, erscheint somit offenkundig unzulässig. Die Klägerin hat auch nicht erklärt, worin die Verletzung des EAG-Vertrags bestehen soll.

9. Im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Artikel 177 EWG-Vertrag

6 — Klagebeantwortung des Rates, S. 13 der französischen Übersetzung.

7 — Streithilfeschriftsatz der Kommission, S. 8 der französischen Übersetzung.

8 — Hervorhebung nur hier.

hat der Gerichtshof im Urteil Deutsche Babcock freilich geprüft, ob die in einer EWG-Verordnung geregelten Fragen Gegenstand des EGKS-Vertrags seien⁹. In Artikel 232 Absatz 1 EWG-Vertrag sind jedoch die Bestimmungen des EGKS-Vertrags vorbehalten; Sie haben diesen Artikel dahin ausgelegt, daß Bestimmungen des EWG-Vertrags in Ermangelung entsprechender Bestimmungen des EGKS-Vertrags auf Erzeugnisse dieses Vertrags Anwendung finden können. Die Umstände, die ihnen heute vorliegen, unterscheiden sich davon grundlegend; das zitierte Urteil steht der Unzulässigkeit eines Teils dieses Klagegrunds nicht entgegen.

10. Eine zweite Schwierigkeit beruht darauf, daß die Griechische Republik in ihrer Erwiderung¹⁰ zum ersten Mal eine Verletzung des Artikels 190 EWG-Vertrag mit der Begründung rügt, die angefochtene Verordnung lasse nicht erkennen, „unter welchen Bedingungen die Gemeinschaftsorgane den EWG-Vertrag angewandt haben“. Der Gerichtshof hat die Griechische Republik gefragt, ob die Bezugnahme auf Artikel 190 ein neues Angriffs- und Verteidigungsmittel im Sinne des Artikels 42 § 2 Verfahrensordnung darstelle. Die Griechische Republik hat geantwortet, es handle sich um ein Argument, das für die Unterstützung des ersten Grundes wesentlich in dem Sinne sei, daß der Unterschied in der Rechtsgrundlage zwischen der Verordnung Nr. 1707/86 und der Verordnung Nr. 3955/87 keine objektiven Umstände enthalte, die dem Gerichtshof die Ausübung einer angemessenen Rechtskontrolle und den Mitgliedstaaten sowie den Beteiligten die Unterrichtung darüber ermöglichen, in welcher Weise die Gemeinschaftsorgane den Vertrag in einer bestimmten Situation angewandt hätten.

9 — Urteil vom 15. Dezember 1987 in der Rechtssache 328/85, Slg. 1987, 5119; vgl. insbesondere Randnr. 11.

10 — S. 4 der französischen Übersetzung.

11. Mit dieser Antwort wird auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes seit dem Urteil Kommission/Rat vom 26. März 1987 Bezug genommen, die auf die Begründungspflicht bestimmter Gemeinschaftshandlungen nach Artikel 190 EWG-Vertrag gegründet ist. Danach

„müssen die Handlungen der Gemeinschaft, um dieser Begründungspflicht zu genügen, eine Darstellung der tatsächlichen und rechtlichen Umstände enthalten, auf die sich das Organ gestützt hat, so daß dem Gerichtshof die Ausübung seiner Rechtskontrolle und den Mitgliedstaaten sowie den Beteiligten die Unterrichtung darüber ermöglicht wird, in welcher Weise die Gemeinschaftsorgane den Vertrag angewandt haben“¹¹.

12. Nach dieser Rechtsprechung sind ungenaue Angaben der Rechtsgrundlage durch den Rückgriff auf Formeln wie „gestützt auf den Vertrag“ unzulässig¹².

13. Ein Vergleich der Daten weist im übrigen den indirekten Dialog zwischen dem Rat und dem Gerichtshof auf:

— 30. Mai 1986: Erlaß der Verordnung Nr. 1707/86 durch den Rat, gestützt auf den Vertrag, ohne weitere Angaben,

— 26. März 1987: Urteil Kommission/Rat mit der Verpflichtung, die Rechtsgrundlage der Gemeinschaftshandlung anzugeben,

— 22. Dezember 1987: Erlaß der angefochtenen Verordnung durch den Rat, gestützt auf Artikel 113 EWG-Vertrag.

¹¹ — Randnr. 5, Rechtssache 45/86, Slg. 1987, 1493; vgl. auch das Urteil vom 7. Juli 1981 in der Rechtssache 158/80, Rewe, Slg. 1981, 1805.

¹² — Vgl. Rechtssache 45/86, Randnrn. 8 und 9.

14. Der Gerichtshof hat die angefochtenen Verordnungen in dem genannten Urteil freilich aus zwei Gründen für nichtig erklärt und dazu festgestellt, daß sie

„zum einen nicht den Begründungserfordernissen des Artikels 190 EWG-Vertrag genügen und zum anderen nicht aufgrund der zutreffenden Rechtsgrundlage erlassen worden sind“¹³.

15. Aus Artikel 190 EWG-Vertrag ergibt sich somit die Verpflichtung, die Rechtsgrundlage in der erlassenen Handlung anzugeben. Die Pflicht, sich für die zutreffende Rechtsgrundlage zu entscheiden, entspringt nicht diesem Artikel, sondern dem Grundsatz der Verbindlichkeit des Rechts in der Gemeinschaft.

16. Die Griechische Republik bestreitet mit ihrer Nichtigkeitsklage, daß Artikel 113 EWG-Vertrag die zutreffende Rechtsgrundlage sei; sie wirft dem Rat nicht vor, keine Rechtsgrundlage angegeben zu haben.

17. Die Bezugnahme auf Artikel 190 in der Erwiderung betrifft also entweder einen Begründungsmangel — dann ist dieses neue Angriffsmittel im Hinblick auf Artikel 42 § 2 Verfahrensordnung unzulässig — oder es betrifft die vom Rat gewählte Rechtsgrundlage — dann ist es unnützlich.

18. Man hätte auch denken können, daß die Bezugnahme auf Artikel 190 den zwei-

¹³ — Rechtssache 45/86, Randnr. 22.

ten Klagegrund betreffe, nämlich den unbestimmten Vorschlag der Kommission. Insofern wirft die Griechische Republik dem Rat vor, nicht angegeben zu haben, ob die erlassene Maßnahme vom Vorschlag der Kommission abweicht. Artikel 190 regelt gerade, daß „die Verordnungen ... mit Gründen zu versehen [sind] und ... auf die Vorschläge und Stellungnahmen Bezug [nehmen], die nach diesem Vertrag eingeholt werden müssen“. Die Antwort der Griechischen Republik auf die ihr gestellte Frage erlaubt diese Auffassung jedoch nicht, da sie sich ausdrücklich und ausschließlich auf den ersten Klagegrund bezieht.

19. Den ersten Teil des ersten Klagegrundes werde ich nunmehr prüfen. Er läßt sich wie folgt zusammenfassen: Die Verordnung Nr. 3955/87 betrifft ausschließlich den Gesundheitsschutz der Bevölkerung der Mitgliedstaaten gegen die Folgen des Kernkraftunfalls von Tschernobyl und hätte deshalb auf die Artikel 130 R und 130 S EWG-Vertrag, gegebenenfalls in Verbindung mit Artikel 235, gestützt werden müssen.

20. Die Griechische Republik führt zur Begründung aus, die Verordnung Nr. 1707/86, die den gleichen Inhalt gehabt habe, sei einstimmig aus Gründen des Gesundheitsschutzes erlassen worden, die Verordnung Nr. 3954/87 vom gleichen Tage sei auf Artikel 31 EAG-Vertrag gestützt worden, der den Gesundheitsschutz der Bevölkerung und der Arbeitskräfte betreffe, die Bezugnahme auf Artikel 113 verwirre, was den Gerichtshof in der Ausübung seiner Rechtskontrolle behindere.

21. Vorweg ist zu bemerken, daß der Streit über die zutreffende Rechtsgrundlage nicht nur formalistisch ist, da der Rat nach Artikel 113 Absatz 4 mit qualifizierter Mehrheit

entscheidet, während er in Fragen der Umweltpolitik nach Artikel 130 R in Verbindung mit Artikel 130 S im allgemeinen einstimmig entscheidet. Nach Ihrer Rechtsprechung konnte

„sich die Wahl der Rechtsgrundlage somit auch auf die inhaltliche Ausgestaltung der angefochtenen Verordnungen auswirken“¹⁴.

22. Entscheidend ist somit, ob die in der angegriffenen Verordnung vorgesehenen Maßnahmen zur gemeinsamen Handelspolitik gehören. Erstaunlicherweise haben sich zwar sehr viele Kommentatoren der Einheitlichen Akte mit den Schwierigkeiten der Abgrenzung zwischen Artikel 100 a und den Artikeln 130 R und 130 S EWG-Vertrag beschäftigt, keiner aber mit den ähnlichen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Artikel 113¹⁵.

23. Bereits vor dem Inkrafttreten der Einheitlichen Akte hatte der Gerichtshof entschieden, daß der Umweltschutz zu den Zielen der Gemeinschaft gehöre¹⁶ und daß es

14 — Rechtssache 45/86, Randnr. 12; vgl. auch das Urteil vom 23. Februar 1988 in der Rechtssache 68/86, Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1988, 855; Urteil vom 2. Februar 1989 in der Rechtssache 275/87, Kommission/Rat, Slg. 1989, 259, Randnr. 4; Urteil vom 16. November 1989 in der Rechtssache C-131/87, (Kommission/Niederlande, Slg. 1989, 3743, Randnr. 8; Urteil vom 16. November 1989 in der Rechtssache C-11/88, Kommission/Rat, Slg. 1989, 3799, Randnr. 7.

15 — Europäischer Rat für Umweltrecht, Bericht von R. Kromarek: „Commentaire de l'Acte unique européen en matière d'environnement“, *Revue juridique de l'environnement*, 1/1988, S. 76; F. Roelants du Vivier und J. P. Hannequart: „Une nouvelle stratégie européenne pour l'environnement dans le cadre de l'Acte unique“, *Revue du marché commun*, Nr. 316, April 1988, S. 205; L. Krämer: „L'Acte unique européen et la protection de l'environnement“, *Revue juridique de l'environnement*, 4/1987, S. 450; J. P. Jacqué: „L'Acte unique européen“, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1/1986, S. 576; H. J. Glaesner: „L'Acte unique européen“, *Revue du marché commun*, Nr. 298, Juni 1986, S. 307.

16 — Urteil vom 7. Februar 1985 in der Rechtssache 240/83, Procureur de la République/Adhbu, Slg. 1985, 531, Randnr. 3.

„keineswegs ausgeschlossen [ist], daß Umweltschutzbestimmungen ihre Rechtsgrundlage in Artikel 100 EWG-Vertrag finden können“¹⁷.

Bereits vor der Einheitlichen Akte konnten somit umweltpolitische Maßnahmen im Rahmen einer anderen Gemeinschaftspolitik getroffen werden.

24. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte wurden in den EWG-Vertrag die Artikel 130 R bis 130 T eingefügt und damit ausdrücklich eine Umweltkompetenz der Gemeinschaft begründet. Umweltschutz gehört aber auch zur Verwirklichung des Binnenmarktes, da er auch in Artikel 100 a Absätze 3 und 4 angesprochen wird, wobei es zum einen um das Schutzniveau geht, von dem die Kommission in ihren Vorschlägen ausgeht, und zum anderen um Schutzklauseln. Deshalb konnten die Kommentatoren, wie bereits gesagt, die Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den Artikeln 100 A und 130 S hervorheben¹⁸.

25. Aber auch von dieser ausdrücklichen Verpflichtung abgesehen, den Umweltschutz bei der Verwirklichung des Binnenmarktes zu berücksichtigen, muß jede Gemeinschaftspolitik ihn berücksichtigen; in Artikel 130 R Absatz 2 heißt es, daß die Erfordernisse des Umweltschutzes Bestandteil der anderen Politiken der Gemeinschaft sind. Daraus folgt zum einen, daß Maßnahmen im Rahmen dieser Politiken mög-

licherweise nicht ausschließlich deren spezifische Daten berücksichtigen, sondern daß sie im Hinblick auf Umweltprobleme geändert oder auch gar nicht erlassen werden¹⁹, daraus folgt aber auch, daß eine Maßnahme, die den Umweltschutz bezweckt oder auch nur bewirkt, auf einer anderen Rechtsgrundlage als Artikel 130 R erlassen werden kann.

26. Die Einheitliche Akte hat dadurch, daß sie ausdrücklich eine Umweltpolitik der Gemeinschaft eingeführt hat, während der Gerichtshof den Umweltschutz bereits zuvor zu einem Ziel der Gemeinschaft erklärt hatte, die Interventionsmöglichkeiten der Gemeinschaftsorgane insoweit nicht beschränkt. Die Einführung einer neuen Gemeinschaftskompetenz im EWG-Vertrag, die grundsätzlich nur einstimmig ausgeübt werden kann, kann nicht dazu führen, daß Maßnahmen diesem neuen Tätigkeitsbereich zugerechnet werden, die bisher zu Gemeinschaftskompetenzen wie denen nach Artikel 43, 100 oder 113 gehörten und die nach anderen Regeln erlassen werden können. Anders verhielte es sich nur, wenn die Mitgliedstaaten bei einer Änderung der Verträge die Kompetenzen der Gemeinschaft ausdrücklich hätten beschränken wollen, was bei der Einheitlichen Akte nicht der Fall ist.

27. Diese Erörterung der einschlägigen Vertragsbestimmungen kann sich auf Ihre gesamte Rechtsprechung stützen.

28. Bereits im Gutachten 1/78²⁰, das der Gerichtshof aufgrund von Artikel 228 EWG-Vertrag erstattet hat, heißt es, daß

17 — Urteil vom 18. März 1980 in der Rechtssache 91/79, Kommission/Italien Slg. 1980, 1099, Randnr. 8.

18 — Vgl. z. B. P. Kromarek, a. a. O., S. 87: Das gesamte Recht der schädigenden Stoffe könnte unter Artikel 100 A fallen; L. Krämer, a. a. O., S. 463, nach dessen Auffassung die bisher auf Artikel 100 gestützten Richtlinien sowie die mit Produkten verbundenen Verordnungen unter Artikel 100 A fallen könnten, während bisher die auf Artikel 235 gestützten Richtlinien zu Artikel 130 S Absatz 1 und die zugleich auf Artikel 100 und auf Artikel 235 gestützten Richtlinien zu Artikel 130 S Absatz 2 gehören könnten.

19 — So H. J. Glaesner, a. a. O., S. 316.

20 — Vom 4. Oktober 1979, Slg. 1979, 2871.

„Artikel 113 EWG-Vertrag ... nicht in einer Weise ausgelegt werden [darf], die dazu führen würde, die gemeinsame Handelspolitik auf den Gebrauch der Instrumente zu beschränken, deren Wirkung ausschließlich auf die herkömmlichen Aspekte des Außenhandels gerichtet ist“²¹.

Dort heißt es weiter,

„daß die in Artikel 113 enthaltene Aufzählung der Gegenstände der Handelspolitik ... als eine nicht abschließende Aufzählung gedacht ist“²².

Schließlich heißt es dort, daß

„eine einschränkende Auslegung des Begriffs der gemeinsamen Handelspolitik ... wegen der Unterschiede, die dann in bestimmten Bereichen der Wirtschaftsbeziehungen zu den Drittländern fortbestehen würden, zu Störungen im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr führen“ könnte²³.

29. Im übrigen haben Sie bereits im Urteil vom 26. März 1987 entschieden, daß

„der Zusammenhang mit den Problemen der Entwicklung nicht [bewirkt], daß ein Rechtsakt nicht in den Bereich der gemeinsamen Handelspolitik, so wie er im Vertrag definiert ist, fällt“²⁴.

30. Diese Rechtsprechung entspricht derjenigen zu Artikel 43 EWG-Vertrag und der

Gemeinsamen Agrarpolitik. In der „Hormonsache“ haben Sie entschieden, daß

„bei der Verfolgung der Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik ... von Erfordernissen des Allgemeininteresses, wie etwa des Verbraucherschutzes oder des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Menschen und Tieren, denen die Gemeinschaftsorgane bei der Ausübung ihrer Befugnisse Rechnung zu tragen haben, nicht abgesehen werden“ darf²⁵,

und daraus geschlossen,

„daß die streitige Richtlinie in den Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik fällt und daß der Rat befugt war, die Richtlinie allein auf der Grundlage von Artikel 43 EWG-Vertrag zu erlassen“²⁶.

31. Ihre Urteile vom 16. November 1989 haben das bestätigt²⁷. Dort heißt es, daß

„bei der Verfolgung der Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik nicht von Erfordernissen des Allgemeininteresses, insbesondere des Schutzes der Gesundheit, abgesehen werden darf und daß die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik erlassenen Maßnahmen nicht etwa deshalb dem Anwendungsbereich des Artikels 43 entzogen sind, weil sie zugleich Ziele anstreben, die in Ermangelung besonderer Bestimmungen auf der Grundlage von Artikel 100 EWG-Vertrag verfolgt werden“²⁸.

21 — 1/78, Randnr. 44.

22 — 1/78, Randnr. 45; vgl. das Urteil vom 27. September 1988 in der Rechtssache 165/87, Kommission/Rat, Slg. 1988, 5545, Randnr. 15.

23 — 1/78, Randnr. 45.

24 — Rechtssache 45/86, Randnr. 20.

25 — Rechtssache 68/86, Randnr. 12.

26 — Rechtssache 68/86, Randnr. 22.

27 — Rechtssachen 131/87 und 11/88; vgl. auch das Urteil vom 23. Februar 1988 in der Rechtssache 31/86, Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1988, 905, Randnr. 5.

28 — Rechtssache 131/87, Randnr. 25; vgl. auch Rechtssache 11/88, Randnr. 10, und Rechtssache 131/86, Randnr. 21.

32. Diese Rechtsprechung läßt sich ohne weiteres auf die gemeinsame Handelspolitik übertragen. Um Verkehrsverlagerungen im Handel mit Drittländern und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, muß die Gemeinschaft im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik in der Lage sein, einheitliche Regeln für die Einfuhr von Erzeugnissen aus Drittländern in ihr Gebiet aufzustellen. Zu diesen Regeln können unter anderem Bestimmungen für die Beachtung von Höchstwerten an Radioaktivität gehören, ohne daß dies zu einer Wesensveränderung der Maßnahme oder dazu führen würde, daß sie nicht mehr nach Artikel 113 erlassen werden könnte. Die angegriffene Verordnung gehört somit ihrem Wesen nach zur gemeinsamen Handelspolitik.

33. Im übrigen ist unsicher, ob der Gesundheitsschutz insgesamt zu dem vertraglich nicht definierten Begriff der Umwelt gehört. Nach Artikel 130 R Absatz 1 hat die Umweltpolitik der Gemeinschaft zum Ziel, zum Schutz der menschlichen Gesundheit beizutragen; das bedeutet nicht, daß sie ausschließlich zum Umweltschutz gehört. Vorsichtsmaßnahmen im Hinblick auf die Einfuhr von Nahrungsmitteln in die Gemeinschaft betreffen wesentlich mehr den Gesundheitsschutz als den Umweltschutz. Die Gesundheit zählt weiter zu den Ausnahmen, die Artikel 36 EWG-Vertrag beim freien Warenverkehr zuläßt.

34. Nach alledem konnte der Rat die Verordnung Nr. 3955/87 auf Artikel 113 EWG-Vertrag stützen.

35. Vollständigkeithalber ist noch zu erwähnen, daß die Griechische Republik in

ihrer Klage auch die Möglichkeit angesprochen hat, die angefochtene Verordnung auf Artikel 235 EWG-Vertrag zu stützen. Sie hat das nicht weiter ausgeführt; es trifft auch nicht zu. Bereits aus dem Vorbringen der Klägerin ergibt sich unabhängig davon, ob es zutrifft, daß Artikel 130 R eine besondere Zuständigkeit der Gemeinschaft für den Umweltschutz begründet und daß folglich der Rückgriff auf Artikel 235 ausgeschlossen ist, da nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes

„der Rückgriff auf Artikel 235 als Rechtsgrundlage eines Rechtsaktes ..., wie sich bereits aus seinem Wortlaut ergibt, nur gerechtfertigt [ist], wenn keine andere Vertragsbestimmung den Gemeinschaftsorganen, die zum Erlaß dieses Rechtsakts erforderliche Befugnis verleiht“²⁹.

36. Mit dem zweiten Teil des ersten Klagegrundes, der Rüge des Ermessensfehlers, brauche ich mich nicht zu lange aufzuhalten. Die Griechische Republik möchte zeigen, daß der Rat den Erlaß der angefochtenen Verordnung nur deshalb auf Artikel 113 gestützt hat, um die in Artikel 130 S vorgeschriebene Einstimmigkeit zu vermeiden. Den Begriff des Ermessensfehlers hat der Gerichtshof bereits definiert. So haben Sie im Urteil vom 14. Juli 1988 entschieden,

„daß die Kommission das ihr durch den EGKS-Vertrag eingeräumte Ermessen ent-

29 — Rechtssache 45/86, Randnr. 13; vgl. auch Rechtssache 275/87, Randnr. 5; Urteil vom 30. Mai 1989 in der Rechtssache 56/88, Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1989, 1615, Randnr. 5; Urteil vom 30. Mai 1989 in der Rechtssache 242/87, Kommission/Rat, Slg. 1989, 1425, Randnr. 6.

gegen seinem gesetzlichen Zweck ausüben und damit mißbrauchen [würde], wenn sie davon mit dem ausschließlichen oder jedenfalls ausschlaggebenden Ziel Gebrauch machen würde, ein Verfahren zu umgehen, das der Vertrag eigens für die Bewältigung der Lage vorsieht, mit der sie es zu tun hat“³⁰.

37. In Wirklichkeit ist diese Rüge aufs engste mit dem ersten Teil des Klagegrunds verbunden. Wäre die geeignete Rechtsgrundlage Artikel 130 S gewesen, hätte man sich fragen können, ob der Rückgriff auf Artikel 113 seinen Grund nicht in der Absicht hatte, dem Erfordernis der Einstimmigkeit zu entgehen. So verhält es sich aber nicht. So ist nicht zu sehen, wie der Rat durch den Rückgriff auf das Verfahren des Artikels 113 einen Ermessensfehler begangen haben soll, wo doch dieser Artikel die zutreffende Rechtsgrundlage ist.

38. Im übrigen läßt auch Artikel 130 S Absatz 2 für Mehrheitsentscheidungen Raum, da der Rat nach dieser Bestimmung einstimmig festlegt, „was unter die mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Beschlüsse fällt“. Nach Meinung eines Teils der Lehre sind die Maßnahmen, die bisher auf der Grundlage der Artikel 100 und 235 EWG-Vertrag erlassen wurden, in Zukunft auf der Grundlage des Artikels 130 S Absatz 2 mit qualifizierter Mehrheit zu erlassen³¹.

39. Somit ist auch der zweite Teil und damit der gesamte erste Klagegrund zurückzuweisen.

30 — Verbundene Rechtssachen 33/86, 44/86, 110/86, 226/86, 285/86, Peine Salzgüter/Kommission, Slg. 1988, 4309, Randnr. 23; vgl. auch das Urteil vom 23. Februar 1984 in den verbundenen Rechtssachen 140/82, 146/82, 221/82 und 226/82, Walzstahl-Vereinigung und Thyssen AG/Kommission, Slg. 184, 951.

31 — L. Krämer, a. a. O., S. 463.

40. Ich komme damit zum zweiten Klagegrund. Die Griechische Republik ficht die Formel „auf Vorschlag der Kommission“ mit der Begründung an, sie lasse nicht erkennen, ob die getroffene Handlung dem Vorschlag entspricht, was nach Artikel 149 Absatz 1 EWG-Vertrag von Bedeutung für das Abstimmungsverfahren des Rates ist. Eine solche Ungenauigkeit widerspreche der Rechtssicherheit, da es den Bürgern nicht möglich sei, die „Prima-facie“-Rechtmäßigkeit der Handlungen des Rates zu kontrollieren.

41. Die Griechische Republik bezieht sich in ihrer Klage auf die Bürger, nicht auf die Mitgliedstaaten. Diese nehmen nämlich an den Beratungen des Rates teil und müssen daher wissen, ob die getroffene Maßnahme dem Vorschlag der Kommission entspricht oder nicht. Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes hängt

„der Umfang der in Artikel 190 des Vertrages verankerten Begründungspflicht ... von der Art des Rechtsaktes und den Umständen ab, unter denen er erlassen wurde“³².

Der Gerichtshof stellt dann darauf ab, daß die klägerische Regierung am Entstehungsprozeß der angefochtenen Entscheidung eng beteiligt war. Die Griechische Republik konnte daher für sich selbst keinen Mangel der Begründung der angegriffenen Verordnung geltend machen.

42. Was die Bürger betrifft, so genügt der Hinweis, daß die Vorschläge der Kommission im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht werden und daß ein

32 — Urteil vom 11. Januar 1973 in der Rechtssache 13/72, Niederlande/Kommission, Slg. 1973, 27, Randnr. 11; vgl. auch das Urteil vom 14. Januar 1981 in der Rechtssache 819/79, Bundesrepublik Deutschland/Kommission, Slg. 1981, 21, Randnr. 10.

Bürger aus einem Vergleich des Vorschlags mit der erlassenen Maßnahme sowie durch Einblick in die als Rechtsgrundlage dieser Maßnahme genannten Vertragsartikel wissen kann, ob diese Maßnahme vom Rat einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit zu erlassen war. Die Rüge der Rechtsunsicherheit kann damit keinen Erfolg haben. Hinzu kommt, daß nach Artikel 190 die Vorschläge und Stellungnahmen, die nach dem EWG-Vertrag eingeholt werden müssen, nur in Bezug zu nehmen sind; die Angabe, ob die Maßnahme des Rates dem Vorschlag der Kommission entspricht, ist hingegen nicht vorgeschrieben. Deshalb muß auch der zweite Klagegrund zurückgewiesen werden.

43. Ich beantrage deshalb, die Klage abzuweisen und der Griechischen Republik die Kosten einschließlich der Auslagen der Streithelfer aufzuerlegen.