

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
GIUSEPPE TESAURO

vom 30. April 1996 *

1. Mit der vorliegenden Klage beantragt das Parlament die Nichtigerklärung der Richtlinie 94/43/EG des Rates vom 27. Juli 1994 zur Festlegung des Anhangs VI der Richtlinie 91/414/EWG über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln¹. Hierzu macht das Parlament geltend, daß der Erlaß dieser Richtlinie dadurch unter Verletzung seiner Rechte erfolgt sei, daß der Rat die den Mitgliedstaaten durch andere Richtlinien auferlegten Verpflichtungen geändert habe, obwohl die Änderung dieser Richtlinien den Rückgriff auf ein Rechtssetzungsverfahren erfordert hätte, das die Anhörung des Parlaments vorsehe. Auf jeden Fall verstoße die Richtlinie außerdem gegen die Begründungspflicht aus Artikel 190 EG-Vertrag.

2. Zum richtigen Verständnis der Argumente, auf die die Parteien ihre Standpunkte gestützt haben, ist es vor allem erforderlich, Gegenstand und Inhalt des einschlägigen Gemeinschaftsrechts, insbesondere der angefochtenen Richtlinie, in Erinnerung zu rufen.

Das einschlägige Gemeinschaftsrecht

3. Die Richtlinie 91/414/EWG des Rates vom 15. Juli 1991 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln² (im folgenden: Grundrichtlinie), die auf der Grundlage von Artikel 43 des Vertrages erlassen wurde, enthält die Vorschriften, die in den Mitgliedstaaten für die Zulassung, das Inverkehrbringen, die Anwendung und die Kontrolle von Pflanzenschutzmitteln gelten sollen. Nach Artikel 4 Absatz 1 dieser Richtlinie erteilen die Mitgliedstaaten die Zulassung für ein Pflanzenschutzmittel nur, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind, insbesondere wenn

„a) seine Wirkstoffe in Anhang I aufgeführt und die dort festgelegten Bedingungen erfüllt sind, und wenn bei den nachfolgenden Buchstaben b), c), d) und e) unter Anwendung der einheitlichen Grundsätze gemäß Anhang VI

b) nach dem jeweiligen Stand der wissenschaftlichen und technischen Kenntnisse

* Originalsprache: Italienisch.

1 — ABl. L 227, S. 31.

2 — ABl. L 230, S. 1.

sichergestellt ist und die Prüfung der Unterlagen nach Anhang III ergibt, daß es bei Anwendung gemäß Artikel 3 Absatz 3 und im Hinblick auf alle normalen Verhältnisse, unter denen es angewendet wird, sowie im Hinblick auf die Folgen dieser Anwendung

— Auswirkung auf Arten, die nicht bekämpft werden sollen;

...“

...

iv) keine unmittelbaren oder mittelbaren schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch und Tier (z. B. über Trinkwasser, Nahrungs- oder Futtermittel) oder auf das Grundwasser hat,

Artikel 4 der Grundrichtlinie sieht, soweit hier von Bedeutung, außerdem vor, daß in der Zulassung zumindest die Auflagen präzisiert werden müssen, mit denen die Einhaltung von Absatz 1 Buchstabe b gewährleistet werden soll (Absatz 2); weiter müssen die Mitgliedstaaten darüber wachen, daß die Einhaltung dieser Auflagen durch amtliche oder amtlich anerkannte Versuche und Analysen sichergestellt wird, die unter geeigneten Bedingungen in bezug auf Landwirtschaft, Pflanzenschutz und Umwelt durchzuführen sind (Absatz 3). Die Zulassungen, die für einen Zeitraum von höchstens zehn Jahren erteilt werden, können jederzeit überprüft werden, wenn etwas darauf hindeutet, daß ein in Absatz 1 erwähntes Kriterium nicht mehr erfüllt ist (Artikel 4 Absätze 5 und 6).

v) keine unannehmbaren Auswirkungen auf die Umwelt hat, und zwar unter besonderer Berücksichtigung folgender Aspekte:

— Verbleib und Ausbreitung in der Umwelt, insbesondere Kontamination von Wasser einschließlich Trinkwasser und Grundwasser,

Die Artikel 5 und 6 legen sodann die Voraussetzungen für die Aufnahme von Wirkstoffen in Anhang I — „Für die Verwendung in Pflanzenschutzmitteln zulässige Wirkstoffe“ — fest. Artikel 10 Absatz 1 enthält hingegen den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung der von den Mitgliedstaaten erteilten

Zulassungen und regelt deren Modalitäten. Artikel 18 schließlich bestimmt: „Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit die ‚einheitlichen Grundsätze‘ nach Anhang VI fest.“

Bis zu dieser Überprüfung sind die Bestimmungen der vorliegenden Richtlinie als Übergangsbestimmungen anzusehen.

4. Diese einheitlichen Grundsätze, die sicherstellen sollen, daß die Auflagen des Artikels 4 Absatz 1 der Grundrichtlinie in den Mitgliedstaaten bei Entscheidungen, die Pflanzenschutzmittel betreffen, einheitlich gelten, sind in der Richtlinie 94/43/EG, d. h. in der Richtlinie, deren Nichtigerklärung das Parlament beantragt, festgelegt.

Es ist wichtig, die Auswirkungen der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln auf das Grundwasser zu evaluieren, jedoch lassen die derzeit verfügbaren Modelle eine ausreichend präzise Einschätzung der voraussichtlichen Konzentration im Grundwasser nicht zu. Daher muß Teil C Ziffer 2.5.1.2 Buchstabe b) des Anhangs VI der Richtlinie 91/414/EWG überprüft werden, sobald auf Gemeinschaftsebene anerkannte Modelle eine genaue Einschätzung dieser Konzentration ermöglichen.“

Für die hier interessierenden Zwecke ist vor allem auf die letzten vier Begründungserwägungen dieser Richtlinie hinzuweisen, die folgendermaßen lauten:

„Die den Gewässerschutz betreffenden Bestimmungen dieser Richtlinie berühren nicht die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus den einschlägigen Richtlinien 75/440/EWG, 80/68/EWG und 80/778/EWG.

Die obengenannten Richtlinien sollten so bald wie möglich überprüft werden.

Sodann sind die im vorliegenden Verfahren streitigen Bestimmungen wiederzugeben, die in bezug auf die Auswirkungen auf die Umwelt das Grundwasser betreffen. Diese Bestimmungen sind in Anhang VI enthalten, und zwar sowohl in Teil B betreffend die Bewertung der zur Stützung der Zulassungsanträge gemachten Angaben (Teil B Ziffer 2.5.1.2) als auch in Teil C, der sich auf das Entscheidungsverfahren bezieht (Teil C Ziffer 2.5.1.2).

Teil B Ziffer 2.5.1.2 bestimmt:

haben, halte ich es für angebracht, sie in ihrem vollständigen Wortlaut wiederzugeben:

„Die Mitgliedstaaten bewerten, ob das Pflanzenschutzmittel unter den vorgeschlagenen Anwendungsbedingungen in das zur Trinkwassergewinnung bestimmte Grundwasser gelangen kann; besteht diese Möglichkeit, so bewerten sie mit Hilfe eines geeigneten und auf Gemeinschaftsebene anerkannten Berechnungsmodells die Konzentration des Wirkstoffs und der Metaboliten, Abbau- und Reaktionsprodukte, die bei Verwendung des Pflanzenschutzmittels unter den vorgeschlagenen Anwendungsbedingungen im Grundwasser der vorgesehenen Anwendungsregion zu erwarten sind.

„a) Eine Zulassung wird nur in folgenden Fällen erteilt:

1. wenn angemessene Kontrollangaben, bezogen auf die vorgeschlagenen Anwendungsbedingungen des Pflanzenschutzmittels, nicht verfügbar sind, die Bewertung jedoch ergibt, daß die zu erwartende Konzentration des Wirkstoffs oder seiner Metaboliten, Abbau- oder Reaktionsprodukte in dem zur Trinkwassergewinnung bestimmten Grundwasser nach Anwendung des Pflanzenschutzmittels unter den vorgeschlagenen Bedingungen nicht die niedrigste der folgenden Konzentrationen übersteigt:

In Ermangelung eines auf Gemeinschaftsebene anerkannten Berechnungsmodells stützen die Mitgliedstaaten ihre Bewertung insbesondere auf die Ergebnisse der Untersuchungen über die Mobilität und die Persistenz im Boden im Sinne der Anhänge II und III.“

Teil C Ziffer 2.5.1.2 umfaßt vier Abschnitte betreffend: a) die Zulassungsvoraussetzungen, b) die Möglichkeit, eine auf höchstens fünf Jahre befristete bedingte Zulassung zu erteilen, c) die Möglichkeit, eine neue bedingte Zulassung zu erteilen, und d) die Möglichkeit, unter Berücksichtigung der örtlichen Bedingungen jederzeit angemessene Bedingungen oder Einschränkungen einzuführen. Aufgrund der Bedeutung, die diese Abschnitte für die vorliegende Rechtssache

- i) die in der Richtlinie 80/788/EWG des Rates vom 15. Juli 1980 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch festgelegte Höchstkonzentration oder

- ii) die von der Kommission bei der Aufnahme des Wirkstoffs in Anhang I anhand geeigneter, vor allem toxikologischer Daten festgelegte Höchstkonzentration oder — wenn keine solche Höchstkonzentration festgelegt wurde — die Konzentration, die einem Zehntel des numerischen Zahlenwerts des ADI entspricht, welcher bei der Aufnahme des Wirkstoffs in Anhang I festgelegt wurde;
2. wenn angemessene Kontrollangaben in bezug auf die vorgeschlagenen Anwendungsbedingungen für das Pflanzenschutzmittel verfügbar sind und den Schluß zulassen, daß in der Praxis nach Anwendung des Pflanzenschutzmittels unter den vorgeschlagenen Bedingungen die Konzentration des Wirkstoffs oder seiner Metaboliten und Abbau- oder Reaktionsprodukte in dem zur Trinkwassergewinnung bestimmten Grundwasser die in der vorstehenden Nummer 1 genannte zulässige Höchstkonzentration nicht überschritten hat bzw. nicht mehr überschreitet und die Gefahr einer späteren Überschreitung nicht besteht.
- b) Unbeschadet der Bestimmungen des Buchstabens a) kann in dem Fall, in dem die in Buchstabe a) Nummer 1 Ziffer ii) genannte Konzentration höher ist als die in Buchstabe a) Nummer 1 Ziffer i) genannte Konzentration, eine auf höchstens fünf Jahre befristete bedingte Zulassung — die keine Zulassung im Sinne des Artikels 10 Absatz 1 ist — erteilt werden, sofern die in den nachstehenden Nummern 1 oder 2 aufgeführten Bedingungen erfüllt werden:
1. Sind keine angemessenen Kontrollangaben, bezogen auf die vorgeschlagenen Anwendungsbedingungen für das Pflanzenschutzmittel, verfügbar, so unterliegt jede erteilte bedingte Zulassung den folgenden Anforderungen:
- i) Aus der Bewertung ergibt sich, daß die zu erwartende Konzentration des Wirkstoffs oder seiner Metaboliten, Abbau- oder Reaktionsprodukte in dem zur Trinkwassergewinnung bestimmten Grundwasser nach Anwendung des Pflanzenschutzmittels unter den vorgeschlagenen Bedingungen nicht die in Buchstabe a) Nummer 1 Ziffer ii) genannte Höchstkonzentration überschreitet, und
- ii) es ist gewährleistet, daß in dem Mitgliedstaat ein angemessenes Überwachungsprogramm, das auf einschlägigen Stichproben- und Analysemethoden beruht und die der Kontaminierungsgefahr ausgesetzten Gebiete abdeckt,

- ingerichtet oder verlängert wird und auf die Weise beurteilt werden kann, ob die in Buchstabe a) Nummer 1 Ziffer i) genannte Höchstkonzentration überschritten wird; es ist Sache des betreffenden Mitgliedstaats zu entscheiden, wer die Kosten dieses Überwachungsprogramms trägt;
- iii) gegebenenfalls wird die Zulassung unter Bedingungen oder Einschränkungen in bezug auf die Anwendung des betreffenden Pflanzenschutzmittels erteilt, die auf dem Etikett angegeben werden, wobei den in der vorgeschlagenen Anwendungsregion herrschenden Bedingungen in bezug auf Pflanzenschutz, Landwirtschaft und Umwelt — einschließlich der Witterungsverhältnisse — Rechnung zu tragen ist;
- iv) erforderlichenfalls wird die bedingte Zulassung im Einklang mit den Bestimmungen des Artikels 4 Absätze 5 und 6 geändert oder zurückgenommen, wenn die Ergebnisse der Überwachung zeigen, daß trotz der in Ziffer iii) genannten Bedingungen oder Einschränkungen die Konzentration des Wirkstoffs oder seiner Metaboliten und Abbau- oder Reaktionsprodukte in dem zur Trinkwassergewinnung bestimmten Grundwasser nach Anwendung des Pflanzenschutzmittels unter den vorgeschlagenen Bedingungen die in Buchstabe a) Nummer 1 Ziffer i) genannte Konzentration übersteigt.
2. Sind angemessene Kontrollangaben, bezogen auf die Anwendungsbedingungen des Pflanzenschutzmittels, verfügbar, die den Schluß zulassen, daß nach Anwendung des Pflanzenschutzmittels unter den vorgeschlagenen Bedingungen in der Praxis nicht die Gefahr besteht, daß die Konzentration des Wirkstoffs oder seiner Metaboliten und Abbau- oder Reaktionsprodukte in dem zur Trinkwassergewinnung bestimmten Grundwasser die in Buchstabe a) Nummer 1 Ziffer ii) genannte Höchstkonzentration übersteigt, so unterliegt jede bedingte Zulassung den folgenden Anforderungen:
- i) Es wird eine Vorabuntersuchung des Ausmaßes der Gefahr einer Überschreitung der in Buchstabe a) Nummer 1 Ziffer i) genannten Höchstkonzentration sowie der damit verbundenen Faktoren durchgeführt.
- ii) Es ist gewährleistet, daß ein angemessenes Programm, das Maßnahmen nach Buchstabe b) Nummer 1 Ziffern ii), iii) und iv) umfaßt, in dem Mitgliedstaat eingerichtet oder verlängert wird, um

sicherzustellen, daß die Konzentration in der Praxis nicht die in Buchstabe a) Nummer 1 Ziffer i) genannte zulässige Höchstkonzentration überschreitet.

- c) Belegen die Ergebnisse der Überwachung bei Ablauf der bedingten Zulassung, daß in der Praxis die Konzentration des Wirkstoffs oder seiner einschlägigen Metaboliten und Abbau- oder Reaktionsprodukte in dem zur Trinkwassergewinnung bestimmten Grundwasser nach Anwendung des Pflanzenschutzmittels unter den vorgeschlagenen Bedingungen auf einen Wert gesunken ist, der nahe bei der in Buchstabe a) Nummer 1 Ziffer i) genannten zulässigen Höchstkonzentration liegt, und wird erwartet, daß andere Änderungen der vorgeschlagenen Anwendungsbedingungen gegebenenfalls sicherstellen, daß die zu erwartende Konzentration auf einen unterhalb dieser Höchstkonzentration liegenden Wert sinkt, so kann eine neue bedingte Zulassung unter Einbeziehung dieser Änderungen für einen einmaligen Zeitraum von höchstens fünf Jahren gewährt werden.
- d) Die Mitgliedstaaten können unter Berücksichtigung der örtlichen Bedingungen in bezug auf Pflanzenschutz, Landwirtschaft und Umwelt — einschließlich der Witterungsverhältnisse — jederzeit angemessene Bedingungen oder Einschränkungen in bezug auf die Anwendung des Pflanzenschutzmittels einführen, damit die in Buchstabe a) Nummer 1 Ziffer i) festgesetzte Konzentration in dem für den menschlichen Gebrauch bestimmten Wasser im Einklang mit der Richtlinie 80/778/EWG eingehalten wird.“

5. Für die vorliegende Rechtssache sind noch drei Richtlinien des Rates von Belang, die die Qualität und/oder den Schutz des Wassers betreffen: a) die Richtlinie 75/440/EWG vom 16. Juni 1975 über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten³; b) die Richtlinie 80/68/EWG vom 17. Dezember 1979 über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe⁴; c) die bereits genannte Richtlinie 80/778/EWG über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch⁵. Die fraglichen drei Richtlinien haben die gleiche Rechtsgrundlage, nämlich Artikel 100 und 235 des Vertrages.

a) Die Richtlinie 75/440 betrifft die Anforderungen, denen Oberflächensüßwasser genügen muß, das nach entsprechender Aufbereitung zur Trinkwassergewinnung verwendet wird oder verwendet werden soll. Diese Richtlinie, die nicht für Grundwasser, Brackwasser und zur Anhebung des Grundwasserspiegels bestimmtes Wasser gilt, definiert als Trinkwasser „das für den menschlichen Verbrauch bestimmte, über Verteilernetze für die Allgemeinheit gelieferte Oberflächenwasser“ (Artikel 1 Absatz 2).

b) Die Richtlinie 80/68 definiert Grundwasser als „alles unterirdische Wasser in der Sättigungszone, das in unmittelbarer Berührung mit dem Boden oder dem Untergrund steht“ (Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a). Diese

3 — ABl. L 194, S. 34.

4 — ABl. 1980, L 20, S. 43.

5 — ABl. L 229, S. 11.

Richtlinie, die die gefährlichen Stoffe in zwei verschiedene Listen einteilt, verpflichtet die Mitgliedstaaten zum einen, die Ableitung der in der Liste I aufgeführten gefährlichen Stoffe in das Grundwasser zu verhindern, und zum anderen, die Ableitung der in der Liste II aufgeführten Stoffe in das Grundwasser zu begrenzen, damit die Verschmutzung des Grundwassers durch sie verhütet wird (Artikel 3).

c) Die Richtlinie 80/778, von deren Anwendungsbereich Mineralwässer und Heilwässer ausgenommen sind, definiert als Wasser für den menschlichen Gebrauch „alles Wasser ..., das ungeachtet seiner Herkunft, sei es im ursprünglichen Zustand oder nach Aufbereitung, für diesen Zweck verwandt wird; dabei kann es sich um Wasser handeln, das zum Gebrauch geliefert wird, oder um Wasser, das in einem Lebensmittelbetrieb ... verwendet wird und die Genußtauglichkeit des Enderzeugnisses beeinflußt“ (Artikel 2). In dieser Richtlinie wird, soweit hier von Bedeutung, ausgeführt, daß die Mitgliedstaaten die für Wasser für den menschlichen Gebrauch geltenden Werte für die Parameter in Anhang I festzulegen haben; für einige dieser Parameter gilt, daß die festzulegenden Werte den in Anhang I, Spalte „Zulässige Höchstkonzentration“, aufgeführten Werten entsprechen oder darunter liegen müssen (Artikel 7). Die Mitgliedstaaten können Abweichungen von der Richtlinie in den dort festgelegten Fällen vorsehen (Artikel 9 und 10).

Schließlich werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, sicherzustellen, daß sich durch die Anwendung der Vorschriften der Richtlinie

„sei es direkt oder indirekt, einerseits die derzeitige Qualität des Wassers für den menschlichen Gebrauch nicht in irgendeiner Weise verschlechtert, andererseits die Verschmutzung der für die Trinkwassergewinnung bestimmten Gewässer nicht erhöht“ (Artikel 11); darüber hinaus müssen sie regelmäßige Kontrollen des Wassers für den menschlichen Gebrauch zur Überprüfung seiner Übereinstimmung mit den in der Richtlinie festgelegten Kriterien am Punkt der Bereitstellung für den Verbraucher durchführen (Artikel 12).

Die vom Parlament vorgetragene Klagegründe

6. Zur Stützung seiner Nichtigkeitsklage macht das Parlament drei Gründe geltend. Es trägt im einzelnen vor, durch den Erlaß des streitigen Rechtsakts habe der Rat a) die den Mitgliedstaaten durch die Grundrichtlinie auferlegten Verpflichtungen ohne Anwendung des Rechtssetzungsverfahrens, das die Anhörung des Parlaments umfasse, geändert, b) unter denselben Bedingungen die den Mitgliedstaaten durch die Richtlinie 80/778 auferlegten Verpflichtungen geändert, c) es unter Verstoß gegen Artikel 190 EG-Vertrag versäumt, die Gründe anzugeben, die die fragliche Änderung hätten rechtfertigen können.

Das Vorbringen des Parlaments geht im Kern dahin, daß seine Rechte dadurch verletzt worden seien, daß eine Durchführungsrichtlinie, die streitige Richtlinie, die Grundrichtlinie und die Richtlinie 80/778 geändert habe.

Da die erste auf Artikel 43 des Vertrages und die zweite auf die Artikel 100 und 235 des Vertrages gestützt sei, habe ihre Änderung nämlich den Rückgriff auf dieselben Rechtsgrundlagen erfordert, die — es braucht kaum wiederholt zu werden — die Anhörung des Parlaments verlangen.

8. Nun steht außer Zweifel, daß das Recht, gemäß einer Bestimmung des Vertrages angehört zu werden, eine Befugnis des Parlaments in diesem Sinn darstellt, so daß der erste und der zweite Klagegrund die genannten Voraussetzungen ohne weiteres erfüllen. Mit diesen Klagegründen möchte das Parlament nämlich nachweisen, daß die angefochtene Richtlinie in Widerspruch zu einigen Bestimmungen der Grundrichtlinie steht, deren Änderung Vertragsvorschriften als Rechtsgrundlage verlangt hätte, die seine Anhörung vorsähen.

Zur Zulässigkeit

7. Der Rat erhebt zwar keine förmliche Einrede der Unzulässigkeit, unterstreicht aber, daß die Klage nur insoweit zulässig sei, als sie auf die Wahrung der Rechte des Parlaments abziele und sich auf Gründe stütze, die aus der Verletzung dieser Rechte abgeleitet seien.

9. Schwierigere Fragen wirft unter diesem Gesichtspunkt hingegen der auf einen Verstoß gegen die Begründungspflicht gestützte Klagegrund auf. Das Parlament macht im wesentlichen geltend, daß die unzureichende oder falsche Begründung eines Rechtsakts, durch dessen Erlaß seine Rechte verletzt werden könnten, für sich genommen eine eigenständige Verletzung dieser Rechte darstelle. Es weist insbesondere darauf hin, daß in den letzten vier Begründungserwägungen der streitigen Richtlinie der Anschein erweckt werde, daß seine Rechte in vollem Umfang gewahrt seien, obwohl dies nicht der Fall sei. Daraus zieht es den Schluß, daß es ihm eine solche Begründung nicht einmal ermögliche, das ihm vom Vertrag anvertraute Kontrollrecht auszuüben.

Hierzu weise ich zunächst darauf hin, daß, wie der Gerichtshof ausgeführt hat, die Voraussetzungen, von denen die Befugnis des Parlaments zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage abhängt, erfüllt sind, „wenn das Parlament den Gegenstand seiner zu schützenden Befugnis und die behauptete Verletzung dieser Befugnis schlüssig darlegt“⁶.

Der Rat erwidert auf dieses Vorbringen, daß ein möglicher Verstoß gegen die Begründungspflicht aus Artikel 190 EG-Vertrag keinesfalls als eigenständige Verletzung der Rechte des Parlaments zu betrachten sei. Das Parlament könne eine solche Verletzung

⁶ — Vgl. zuletzt Urteil vom 13. Juli 1995 in der Rechtssache C-156/93 (Parlament/Kommission, Slg. 1995, I-2019, Randnr. 10).

nicht in einem Fall geltend machen, in dem die Rechtsgrundlage für einen Rechtsakt seine Beteiligung am Rechtssetzungsverfahren nicht verlange. Jedenfalls, so führt der Rat weiter aus, umfasse die streitige Richtlinie acht „Begründungserwägungen“, aus denen die Gründe, die zu ihrem Erlaß geführt hätten, eindeutig hervorgingen.

10. Hierzu erinnere ich vor allem daran, daß der Gerichtshof eine Klage des Parlaments, soweit sie auf Artikel 190 gestützt war, für unzulässig erklärt und dazu folgendes ausgeführt hat: „Das Parlament legt ... im Rahmen seines Vorbringens, die streitigen Bestimmungen entsprächen nicht den Begründungsanforderungen des Artikels 190, nicht schlüssig dar, inwiefern ein solcher Verstoß gegebenenfalls seine Befugnisse verletzen könnte.“⁷

Kann nun das Vorbringen, daß die unzureichende oder falsche Begründung eines Rechtsakts, durch dessen Erlaß möglicherweise die Rechte des Parlaments verletzt werden könnten, einen eigenständigen Verstoß darstelle, als eine schlüssige Darlegung darüber angesehen werden, inwiefern ein solcher Verstoß gegen die Begründungspflicht gegebenenfalls die Rechte des Parlaments verletzen könnte? Kann eine solche Darlegung ferner in dem angeblichen Recht des Parlaments gesehen werden, nach seiner

Beteiligung am Erlaß der Grundrichtlinien zu prüfen, ob in der streitigen Richtlinie die Vertragsbestimmungen eingehalten sind?

11. Diese Fragen können nur verneint werden. Das Vorbringen des Parlaments selbst zeigt nämlich, daß der mögliche Verstoß gegen die Begründungspflicht keinesfalls eine eigenständige Verletzung der Rechte des Parlaments umfaßt. Insbesondere ist auszuschließen, daß das angebliche Recht zur Prüfung der Frage, ob in der streitigen Richtlinie die Vertragsbestimmungen eingehalten sind, auch dann als ein Recht des Parlaments angesehen werden kann, wenn das Parlament am Erlaß dieser Richtlinie nicht beteiligt ist. Würden nämlich die Rechte des Parlaments auch das Recht umfassen, wegen der ihm vom Vertrag anvertrauten politischen Kontrolle oder wegen seiner Beteiligung am Rechtssetzungsverfahren bei anderen Rechtsakten, die denselben Sektor betreffen, die korrekte Durchführung des Gemeinschaftsrechts zu prüfen, so würde seine Befugnis zur Erhebung von Nichtigkeitsklagen vor dem Gerichtshof fast generell anerkannt. Dem stehen aber sowohl der Wortlaut des Artikels 173 Absatz 3 in der durch den Vertrag von Maastricht geänderten Fassung als auch die einschlägige Rechtsprechung⁸ entgegen.

Aufgrund der vorstehenden Erwägungen komme ich daher zu dem Ergebnis, daß der

7 — Urteil vom 13. Juli 1995 (in Fußnote 6 angeführt, Randnr. 11).

8 — Vgl. u. a. Urteil vom 2. März 1994 in der Rechtssache C-316/91 (Parlament/Rat, Slg. 1994, I-625, Randnr. 12); Urteil vom 28. Juni 1994 in der Rechtssache C-187/93 (Parlament/Rat, Slg. 1994, I-2857, Randnrn. 14 und 15) und Urteil vom 13. Juli 1995 (a. a. O., Randnr. 10).

Klagegrund eines Verstoßes gegen die Begründungspflicht aus Artikel 190 EG-Vertrag unzulässig ist.

Zur Begründetheit

a) Der Klagegrund, der die Änderung der Grundrichtlinie betrifft

12. Das Parlament macht, wie bereits erwähnt, geltend, durch die streitige Richtlinie sei nicht einfach die Grundrichtlinie durchgeführt, sondern in Wirklichkeit deren Inhalt verändert worden. Folglich hätte sie nicht auf der Grundlage des Artikels 18 Absatz 1 der Grundrichtlinie⁹ erlassen werden dürfen, sondern in dem gleichen Verfahren, in dem die Richtlinie, die sie ändern wolle, erlassen worden sei, also auf der Grundlage von Artikel 43 des Vertrages.

9 — Ich erinnere daran, daß diese Bestimmung vorsieht, daß der Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit die einheitlichen Grundsätze nach Anhang VI festlegt. Somit handelt es sich um einen Fall, in dem der Rat von der Möglichkeit des Artikels 145 EG-Vertrag Gebrauch gemacht hat, sich die Ausübung von Durchführungsbefugnissen bei von ihm erlassenen Vorschriften vorzubehalten. Hierzu weise ich darauf hin, daß das Parlament im Laufe des Verfahrens zumindest angedeutet hat, daß für diesen Vorbehalt nicht die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteil vom 24. Oktober 1989 in der Rechtssache 16/88, Slg. 1989, 3457, Randnr. 10) erforderliche eingehende Begründung gegeben worden sei. Dieser mögliche Verstoß, der übrigens kaum als eine Verletzung der Rechte des Parlaments betrachtet werden könnte, hat sich jedoch nicht in einer spezifischen Rüge niedergeschlagen.

Hierzu weise ich zunächst darauf hin, daß nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes „nicht verlangt werden [kann], daß der Rat alle Einzelheiten der Verordnungen über die gemeinsame Agrarpolitik nach dem Verfahren des Artikels 43 des Vertrages regelt. Dieser Vorschrift ist Genüge getan, wenn die wesentlichen Elemente der zu regelnden Materie nach dem in ihr vorgesehenen Verfahren festgelegt worden sind; die Durchführungsbestimmungen zu den Grundverordnungen können nach einem abweichenden Verfahren erlassen werden ... Jedoch muß eine Durchführungsverordnung ..., die ohne Anhörung des Parlaments erlassen worden ist, die in der Grundverordnung nach Anhörung des Parlaments festgelegten wesentlichen Elemente der Materie respektieren“¹⁰. Das bedeutet für den vorliegenden Fall, daß zu prüfen ist, ob die streitigen Bestimmungen des Anhangs VI reine Durchführungsmodalitäten der Grundrichtlinie darstellen oder ob sie geeignet sind, deren wesentliche Grundsätze zu ändern.

13. Nun verpflichtet Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Grundrichtlinie aber die Mitgliedstaaten zweifellos u. a., dafür Sorge zu tragen, daß ein Pflanzenschutzmittel nur zugelassen wird, wenn es „keine unmittelbaren oder mittelbaren schädlichen Auswirkungen ... auf das Grundwasser hat“ und wenn es „keine unannehmbaren Auswirkungen auf die Umwelt hat ..., insbesondere Kontamination von Wasser einschließlich Trinkwasser und Grundwasser“. Die streitige Richtlinie bezieht sich dagegen — in Teil B

10 — Vgl. u. a. Urteil vom 16. Juni 1987 in der Rechtssache 46/86 (Romkes, Slg. 1987, 2671, Randnr. 16) und Urteil vom 13. Juli 1995 (a. a. O., Randnr. 18).

Ziffer 2.5.1.2 und Teil C Ziffer 2.5.1.2 des Anhangs — allein auf das „zur Trinkwassergewinnung bestimmte Grundwasser“. Die erwähnten Bestimmungen des Anhangs schränken daher die Kategorie des Grundwassers ein, das hinsichtlich der Auswirkungen der Pflanzenschutzmittel, für die eine Zulassung beantragt wird, Berücksichtigung findet.

Richtlinie 80/68 festgelegt sei, mit sich bringe und macht geltend, daß der Grundwasserschutz durch die letztgenannte Richtlinie gewährleistet bleibe, deren Vorschriften von der streitigen Richtlinie keineswegs berührt würden. Diese habe nämlich das Schutzniveau für Grundwasser nicht gesenkt; dieses Niveau sei im Ergebnis, wenn auch nur beschränkt auf zur Trinkwassergewinnung bestimmtes Grundwasser, angehoben worden.

Nach Auffassung des Parlaments, wonach die fraglichen Bestimmungen geeignet sind, den Umfang des Grundwasserschutzes, wie er in Artikel 1 der Richtlinie 80/68 festgelegt ist, zu vermindern, war der Rat hingegen verpflichtet, einheitliche Grundsätze für jede in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Grundrichtlinie enthaltene Anforderung festzulegen, also auch hinsichtlich des nicht zur Trinkwassergewinnung bestimmten Grundwassers. Anderenfalls hätte der Rat nicht ohne Einhaltung des Verfahrens des Artikels 43 EG-Vertrag eine solche Änderung der Grundrichtlinie vornehmen dürfen.

Der Rat erkennt somit an, daß die streitige Richtlinie im Hinblick auf Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Grundrichtlinie nicht erschöpfend sei, vertritt jedoch die Meinung, daß dieser Umstand allein nicht als geeignet angesehen werden könne, sie rechtswidrig zu machen. Er macht insbesondere geltend, daß die Rechtmäßigkeit eines Durchführungsrechtsakts nur dann in Frage gestellt werden könne, wenn dieser Rechtsakt den für die Durchführung der im Grundrechtsakt festgelegten Grundsätze gesteckten Rahmen überschritten habe, nicht aber im umgekehrten Fall, wie er gerade bei der streitigen Richtlinie gegeben sei; dies werde durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes bestätigt, insbesondere durch ein Urteil vom 23. Februar 1995 ¹¹.

14. Der Rat erklärt, daß er es im Unterschied zu dem, was für Oberflächenwasser und das zur Trinkwassergewinnung bestimmte Grundwasser vorgesehen sei, nicht für unverzichtbar gehalten habe, die Kriterien zu vereinheitlichen, die hinsichtlich der Auswirkungen auf nicht für die Trinkwassergewinnung bestimmtes Wasser gelten. Er bestreitet jedoch, daß die streitige Richtlinie eine Verminderung des Umfangs des Grundwasserschutzes, wie er in Artikel 1 der

15. Ich sage sogleich, daß ich die Ansicht des Rates nicht teile. Ich bin nämlich der Auffassung, daß man die Rechtswidrigkeit eines Durchführungsrechtsakts nicht allein aufgrund des Umstands ausschließen kann, daß er sich, ohne den für die Durchführung der im Grundrechtsakt festgelegten Grundsätze gesteckten Rahmen zu überschreiten, darauf beschränkt, einige Grundsätze durchzuführen, andere jedoch nicht. Der Durchführungsrechtsakt muß nämlich auf jeden Fall

¹¹ — Verbundene Rechtssachen C-54/94 und C-74/94 (Cacchiarelli und Stanghellini, Slg. 1995, I-391, Randnr. 14).

die im Grundrechtsakt festgelegten wesentlichen Elemente respektieren, und dieses Erfordernis kann auch dadurch verletzt sein, daß die Durchführungsmaßnahmen eine Lücke aufweisen. Diese Feststellung steht absolut nicht im Widerspruch zu dem vom Rat erwähnten Urteil des Gerichtshofes, das in einem völlig anderen und für die vorliegenden Zwecke gänzlich irrelevanten Zusammenhang ergangen ist ¹².

Ich verstehe auch die Behauptung des Rates nicht, daß der Grundwasserschutz durch die Richtlinie 80/68 gewährleistet bleibe, und daß er deshalb durch die streitige Richtlinie nicht eingeschränkt werde, weil diese deren Vorschriften unverändert lasse. Insoweit beschränke ich mich auf die Feststellung, daß es hier nicht um die Vereinbarkeit der streitigen Richtlinie mit der Richtlinie 80/68 geht, sondern darum, daß in der streitigen Richtlinie der Schutz des nicht zur Trinkwassergewinnung bestimmten Grundwassers hinsichtlich der Auswirkungen, die

12 — Zwar betreffen die Maßnahmen zur Durchführung der in jener Rechensache maßgebenden Grundrichtlinie — der Richtlinie 90/642/EWG des Rates vom 27. November 1990 über die Festsetzung von Höchstgehalten an Rückständen von Schädlingsbekämpfungsmitteln auf und in bestimmten Erzeugnissen pflanzlichen Ursprungs, einschließlich Obst und Gemüse — tatsächlich nicht alle Schädlingsbekämpfungsmittel, die potentiell in den Geltungsbereich der Grundrichtlinie fallen. In jenem Fall, in dem übrigens die Rechtmäßigkeit der Durchführungsrichtlinie überhaupt nicht zur Diskussion stand, war in der Begründung (zehnte Begründungserwägung) der Grundrichtlinie jedoch die Notwendigkeit angegeben, Höchstgehalte lediglich „bestimmter Wirkstoffe“ festzusetzen, mit der Folge, daß das angebliche Nichtausschöpfen durch den mit der Durchführungsrichtlinie erlassenen Anhang, auf das sich der Rat beruft, um eine Parallele zu der uns vorliegend beschäftigenden Rechensache zu ziehen, mit der Grundrichtlinie absolut im Einklang steht.

Pflanzenschutzmittel auf dieses Wasser haben, nicht berücksichtigt wird.

16. Unter Berücksichtigung des Umstands, daß die Grundrichtlinie die Erteilung von Zulassungen ausdrücklich von einer Prüfung der Auswirkungen abhängig macht, die die fraglichen Pflanzenschutzmittel *auch* auf das Grundwasser haben können, komme ich zu dem Ergebnis, daß der Klagegrund des Parlaments durchgreift. Ich bin nämlich der Meinung, daß die streitige Richtlinie durch das Versäumnis, das gesamte Grundwasser zu berücksichtigen, nicht die wesentlichen Elemente der betreffenden Materie respektiert hat. Da, mit anderen Worten, die pflegliche Behandlung der Umwelt — einschließlich des Grundwassers — eine der wesentlichen Voraussetzungen darstellt, von denen die Richtlinie die Erteilung von Zulassungen abhängig macht, bringt das in Rede stehende Versäumnis eine wesentliche Änderung des Ansatzes und der Grundsätze der Grundrichtlinie mit sich.

Dieses Ergebnis findet seine Bestätigung in der Begründung dieser Richtlinie, in der es heißt: „Die Zulassungsbestimmungen müssen ein hohes Schutzniveau gewährleisten, damit insbesondere die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln verhindert wird, die nicht ausreichend auf ihre Gesundheits-, Grundwasser- und Umweltgefährdung untersucht worden sind. Der Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier sowie der Umwelt sind gegenüber dem Ziel der Produktionsverbesserung bei der Pflanzenerzeugung *vorrangig*.“ ¹³

13 — Neunte Begründungserwägung der Richtlinie. Hervorhebung von mir.

b) Der Klagegrund, der die Änderung der Richtlinie 80/778 betrifft

17. Mit dem zweiten Klagegrund macht das Parlament geltend, daß Teil C Ziffer 2.5.1.2 Buchstaben a und b seine Rechte in doppelter Hinsicht verletze, da er den Mitgliedstaaten gestatte, eine bedingte Zulassung für ein Pflanzenschutzmittel zu erteilen, dessen zu erwartende Konzentration im zur Trinkwassergewinnung bestimmten Grundwasser die in der Richtlinie 80/778 festgelegte Höchstkonzentration nicht einhalte.

Auf der einen Seite änderten diese Bestimmungen Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Grundrichtlinie, deren Begriffe „schädliche Auswirkung“ und „unannehmable Auswirkung“ nur im Licht der einschlägigen geltenden Bestimmungen, insbesondere derjenigen ausgelegt werden könnten, durch die die zulässige Höchstkonzentration an Pestiziden im Wasser für den menschlichen Gebrauch festgelegt worden sei. Auf der anderen Seite erlaubten es diese Bestimmungen den Mitgliedstaaten, Pflanzenschutzmittel unter Voraussetzungen zuzulassen, die insbesondere dadurch im Widerspruch zu der Richtlinie 80/778 stünden, daß sie nicht die Einhaltung der in dieser Richtlinie festgelegten Höchstkonzentration verlangten.

18. Der Rat trägt zu seiner Verteidigung vor, die Ansicht des Parlaments beruhe auf einem

falschen Verständnis des Verhältnisses zwischen der streitigen Richtlinie und der Richtlinie 80/778. Hierzu führt er aus, die erstgenannte sei eine Durchführungsrichtlinie, die auf Artikel 18 der Grundrichtlinie beruhe, die ihrerseits auf Artikel 43 des Vertrages gestützt sei; sie sei daher eine Richtlinie, die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik verfolge und die unter diesem Gesichtspunkt Kriterien festlege, die die Mitgliedstaaten zu beachten hätten, wenn sie das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln zuließen. Die zweite Richtlinie sei hingegen eine auf die Artikel 100 und 235 des Vertrages gestützte Harmonisierungsrichtlinie, die die Voraussetzungen festlege, unter denen Wasser für den menschlichen Gebrauch bestimmt sein könne und die somit ein anderes Ziel verfolge. Unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Zieles der fraglichen Richtlinien kommt der Rat zu dem Ergebnis, daß die einzige Folge, die sich aus den festgelegten schädlichen Auswirkungen durch die Anwendung von zugelassenen Pflanzenschutzmitteln ergebe, in der Verpflichtung der Mitgliedstaaten bestehe, zu verhindern, daß dieses Wasser für den menschlichen Gebrauch bestimmt sei.

Letztlich erkennt der Rat also an, daß die Anwendung der streitigen Richtlinie eine Verschlechterung des Wassers für den menschlichen Gebrauch bewirken könnte, macht aber geltend, daß diese Möglichkeit gleichwohl nicht zur Unvereinbarkeit der beiden fraglichen Richtlinien führe.

19. Ich halte die Auffassung des Rates für zutreffend. Die Richtlinie 80/778 „betrifft [nämlich] die Anforderungen, denen die Qualität von Wasser für den menschlichen

Gebrauch entsprechen muß“ (Artikel 1). Das bedeutet, daß die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, dafür zu sorgen, daß das Wasser für den menschlichen Gebrauch die von ihr aufgestellten Qualitätsanforderungen erfüllt, und somit insbesondere, daß die Einhaltung der in dieser Richtlinie festgelegten „zulässigen Höchstkonzentration“ in bezug auf einzelne Wirkstoffe gewährleistet ist. Falls diese „zulässige Höchstkonzentration“ nicht oder nicht mehr eingehalten würde, — sei es aufgrund der Anwendung der streitigen Richtlinie, sei es aus anderen Gründen — wäre die einzige Folge die, daß das betreffende Wasser nicht mehr als für den menschlichen Gebrauch bestimmt angesehen werden könnte.

Das Parlament hält dem entgegen, daß man auf diese Weise in eine Lage geraten könnte, in der sämtliche Quellen als nicht mehr für den menschlichen Gebrauch bestimmt erklärt würden, weil sie nicht mehr die Qualitätskriterien der Richtlinie erfüllten. Auch wenn ich mir von ganzem Herzen wünsche, daß eine so katastrophale Vorhersage niemals Wirklichkeit wird, erinnere ich daran, daß die Richtlinie 80/778 bei der Definition des Wassers für den menschlichen Gebrauch auf „alles Wasser [abstellt], das ..., sei es im ursprünglichen Zustand oder *nach Aufbereitung*, für diesen Zweck verwandt wird“¹⁴. Es ist daher anzuerkennen, daß diese Richtlinie, indem sie den Mitgliedstaaten gestattet, Wasser aufzubereiten, um es dem menschlichen Gebrauch zuzuführen, klar erkennen läßt, daß keine Unvereinbarkeit mit der streitigen Richtlinie vorliegt. Zu einem anderen Ergebnis gelangt man auch dann nicht, wenn man Artikel 11 der Richtlinie 80/778 in Betracht zieht, wonach es den Mitgliedstaaten untersagt ist, zuzulassen, daß sich „sei es

direkt oder indirekt, ... die derzeitige Qualität des Wassers für den menschlichen Gebrauch ... verschlechtert“. Diese Bestimmung ist nämlich nicht einschlägig, da sie sich, wie sie selbst angibt, auf „die Anwendung von Vorschriften, die gemäß dieser Richtlinie erlassen wurden,“ bezieht.

20. Der Umstand, daß das Gemeinschaftsrecht selbst das Überschreiten der „zulässigen Höchstkonzentration“ erlaubt, veranlaßt mich im übrigen, abgesehen davon, daß er an sich beklagenswert ist, dazu, die fragliche Rüge, was den anderen vom Parlament geltend gemachten Aspekt angeht, d. h. bezüglich Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Grundrichtlinie, für begründet zu halten. Mir ist nämlich nicht ersichtlich, wie man die Meinung vertreten kann, daß die Erteilung von Zulassungen für Pflanzenschutzmittel, deren Anwendung zur Überschreitung der „zulässigen Höchstkonzentration“ führt, keine „unmittelbaren oder mittelbaren schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch und Tier (z. B. über Trinkwasser, Nahrungs- oder Futtermittel)“ und keine „unannehmbaren Auswirkungen auf die Umwelt ..., insbesondere Kontamination von Wasser einschließlich Trinkwasser und Grundwasser“, hätte (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b Ziffern iv und v der Grundrichtlinie).

Abschließend bin ich der Meinung, daß die streitige Richtlinie auch in diesem Punkt die

¹⁴ — Hervorhebung von mir.

wesentlichen Grundsätze der Grundrichtlinie geändert hat. Und zwar glaube ich dies aus denselben Gründen wie in bezug auf den ersten Klagegrund dargelegt, also insofern als so der Ansatz, von dem die Grundrichtlinie geprägt ist, geändert und unterlaufen wird.

21. Im Licht der vorangegangenen Bemerkungen schlage ich dem Gerichtshof daher vor,

- die Richtlinie 94/43/EG des Rates vom 27. Juli 1994 zur Festlegung des Anhangs VI der Richtlinie 91/414/EWG über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln für nichtig zu erklären;
- dem Rat die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.