

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
L. A. GEELHOED
vom 17. März 2005¹

I — Einleitung

II — Rechtlicher Hintergrund

A — EG-Kosmetikvorschriften und die angefochtene Vorschrift

1. Mit der vorliegenden Klage nach Artikel 230 EG beantragt die Französische Republik die Nichtigerklärung von Artikel 1 Nummer 2 der Richtlinie 2003/15/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Februar 2003², soweit er einen neuen Artikel 4a in die Richtlinie 76/768/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über kosmetische Mittel einfügt³.

Gesetzgebungsgeschichte

2. Die nationalen Rechtsvorschriften über kosmetische Mittel wurden mit der Richtlinie 76/768 harmonisiert, mit der „auf Gemeinschaftsebene Vorschriften für Zusammensetzung, Etikettierung und Verpackung von kosmetischen Mitteln“ festgelegt werden sollten. Diese Richtlinie enthielt ursprünglich keine Vorschriften über Tierversuche.

¹ — Originalsprache: Englisch.

² — Richtlinie 2003/15/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Februar 2003 zur Änderung der Richtlinie 76/768/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über kosmetische Mittel (ABl. L 66, S. 26).

³ — Richtlinie 76/768/EWG des Rates vom 27. Juli 1976 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über kosmetische Mittel (ABl. L 262, S. 169).

3. Die Richtlinie 93/35/EWG fügte einen neuen Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe i in die Richtlinie 76/768 ein, der die Mitgliedstaaten verpflichtete, ab 1. Januar 1998 das Inverkehrbringen von kosmetischen Mitteln, die im Tierversuch überprüfte Bestandteile enthalten, zu verbieten, um damit den Erfordernissen dieser Richtlinie zu entsprechen⁴. Dieser Termin wurde später auf den 30. Juni 2000 und dann auf den 30. Juni 2002 verschoben, da unzureichende alternative Versuchsmethoden wissenschaftlich validiert worden waren⁵.

4. Das Gesetzgebungsverfahren, das mit dem Erlass der streitigen Vorschrift endete, verlief wie folgt.

5. Im April 2000 legte die Kommission einen Vorschlag zur siebten Änderung der Richt-

4 — Richtlinie 93/35/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 zur sechsten Änderung der Richtlinie 76/768/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über kosmetische Mittel (ABl. L 151, S. 32). Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 76/768 in der geänderten Fassung bestimmte: „Sind nur unzureichende Fortschritte bei der Entwicklung zufriedenstellender Methoden als Ersatz für Tierversuche erzielt worden und konnten insbesondere in bestimmten Fällen alternative Versuchsmethoden trotz aller vernünftigen Bemühungen nicht wissenschaftlich validiert werden, so dass unter Berücksichtigung der OECD-Leitlinien für Toxizitätsversuche ein gleichwertiges Schutzniveau für den Verbraucher nicht gewährleistet ist, so legt die Kommission bis zum 1. Januar 1997 einen Entwurf mit Maßnahmen vor, mit der das Datum für die Anwendung dieser Bestimmung um einen ausreichenden Zeitraum, der keinesfalls kürzer als zwei Jahre ist, ... verschoben wird.“

5 — Richtlinie 97/18/EG der Kommission vom 17. April 1997 zur Verschiebung des Termins, von dem an Tierversuche für Bestandteile oder Kombinationen von Bestandteilen kosmetischer Mittel untersagt sind (ABl. L 114, S. 43); Richtlinie 2000/41/EG der Kommission vom 19. Juni 2000 zur zweiten Aufschiebung des Termins, ab dem Tierversuche für Bestandteile oder Kombinationen von Bestandteilen kosmetischer Mittel untersagt sind (ABl. L 145, S. 25).

linie 76/768 vor⁶. Da Rechtsgrundlage dieses Vorschlags Artikel 95 EG war, wurde das in Artikel 251 EG verankerte Verfahren der Mitentscheidung eingeschlagen.

6. In ihrem Vorschlag schlug die Kommission u. a. die Einführung eines dauerhaften und endgültigen Verbots der Durchführung von Tierversuchen für kosmetische Fertigerzeugnisse im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften vor. Zusätzlich schlug sie vor, das Verbot des Inverkehrbringens in der Richtlinie zu streichen.

7. In seinem Gemeinsamen Standpunkt vom Februar 2002 zu der vorgeschlagenen Änderung fügte der Rat ein Verbot des Inverkehrbringens für kosmetische Mittel wieder ein, falls das kosmetische Fertigerzeugnis oder seine Bestandteile in Tierversuchen geprüft worden waren, jedoch machte er die Umsetzung dieses Verbots davon abhängig, dass es im Rahmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) akzeptierte und auf Gemeinschaftsebene übernommene alternative Testmethoden gibt. Der Gemeinsame Standpunkt enthielt keine Termine für die Umsetzung des Verbots des Inverkehrbringens⁷.

6 — Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur siebten Änderung der Richtlinie 76/768/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über kosmetische Mittel, KOM(2000) 189.

7 — Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 29/2002 vom 14. Februar 2002 vom Rat festgelegt gemäß dem Verfahren des Artikels 251 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 76/768/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über kosmetische Mittel (ABl. C 113, E/06).

8. Im Juni 2002 verabschiedete das Parlament seine Stellungnahme zum Gemeinsamen Standpunkt des Rates. Zu den vorgeschlagenen Änderungen gehörten die Einführung eines Verbots des Inverkehrbringens, wenn und soweit Alternativen zur Verfügung stehen, mit einem endgültigen Termin, nach dem kein im Tierversuch geprüfetes Erzeugnis vertrieben werden durfte, gleichgültig, ob zu diesem Zeitpunkt Alternativen validiert worden waren⁸.

9. Im Juli 2002 verabschiedete die Kommission ihre Stellungnahme zu den Abänderungen des Europäischen Parlaments am Gemeinsamen Standpunkt des Rates, in der sie die Wiedereinführung des Verbots des Inverkehrbringens, wie vom Parlament vorgeschlagen, ablehnte⁹.

10. Da der Rat außerstande war, die Ergänzungen seines Gemeinsamen Standpunkts durch das Parlament umfassend zu akzeptieren, wurde im Oktober 2002 der Vermittlungsausschuss des Rates und des Parlaments einberufen. In der zweiten Sitzung des Vermittlungsausschusses im November 2002 wurde im Anschluss an eine erste Sitzung, in der keine Übereinkunft erzielt werden konnte, Einvernehmen über die streitige Vorschrift erzielt¹⁰. Der gemeinsame Text wurde sodann von Rat und

Parlament gebilligt und stellt einen Kompromiss zwischen den Standpunkten der beiden Organe dar.

Die streitige Vorschrift

11. *Prüfungs- und Vertriebsverbot.* Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie 2003/15 ändert die Richtlinie 76/768 u. a. durch Einfügung eines neuen Artikels 4a, der ein Prüfungs- und Vertriebsverbot für durch Tierversuche geprüfte kosmetische Mittel und ihre Bestandteile enthält und zu einem bestimmten Termin in Kraft treten soll. Der Wortlaut dieses Verbots ist Artikel 4a Absatz 1 zu entnehmen:

„Unbeschadet der allgemeinen Verpflichtungen aus Artikel 2 untersagen die Mitgliedstaaten:

- a) das Inverkehrbringen von kosmetischen Mitteln, deren endgültige Zusammensetzung zur Einhaltung der Bestimmungen dieser Richtlinie durch Tierversuche bestimmt worden ist, wobei eine andere als eine alternative Methode angewandt wurde, nachdem eine solche alternative Methode unter gebührender Berücksichtigung der Entwicklung der Validierung innerhalb der OECD validiert und auf Gemeinschaftsebene angenommen wurde;

8 — Empfehlung für die zweite Lesung betreffend den Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 76/768/EWG des Rates (PE 232.072/Endg.).

9 — KOM(2002) 435(01).

10 — Vom Vermittlungsausschuss gebilligter gemeinsamer Entwurf einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 76/768/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über kosmetische Mittel (EP-RAT 3668/2002 — C5-0557/2002 — 2000/0077 [COD]).

b) das Inverkehrbringen von kosmetischen Mitteln, deren Bestandteile oder Kombinationen von Bestandteilen zur Einhaltung der Bestimmungen dieser Richtlinie durch Tierversuche bestimmt worden sind, wobei eine andere als eine alternative Methode angewandt wurde, nachdem eine solche alternative Methode unter gebührender Berücksichtigung der Entwicklung der Validierung innerhalb der OECD validiert und auf Gemeinschaftsebene angenommen wurde;

c) die Durchführung von Tierversuchen mit kosmetischen Fertigerzeugnissen¹¹ in ihrem Staatsgebiet zur Einhaltung der Bestimmungen dieser Richtlinie;

d) die Durchführung von Tierversuchen mit Bestandteilen oder Kombinationen von Bestandteilen in ihrem Staatsgebiet zur Einhaltung der Bestimmungen dieser Richtlinie, spätestens wenn diese Versuche durch eine oder mehrere validierte Alternativmethoden in Anhang V der Richtlinie 67/548/EWG des Rates vom 27. Juni 1967 ... oder in

Anhang IX der vorliegenden Richtlinie ersetzt werden müssen.¹²

12. Artikel 2 der Richtlinie 76/768, auf den in der streitigen Vorschrift verwiesen wird, enthält eines der grundlegenden Prinzipien der Richtlinie: „Die innerhalb der Gemeinschaft in den Verkehr gebrachten kosmetischen Mittel dürfen bei normaler Anwendung nicht geeignet sein, die menschliche Gesundheit zu schädigen.“

13. Insgesamt legt Artikel 4a ein Versuchs- und Vertriebsverbot fest, das sechs Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie für die meisten Versuchsmethoden in Kraft treten soll, wobei die Kommission Zeitpläne für den allmählichen Abbau der einzelnen Versuchsmethoden spätestens 2009 zu erstellen hat. Validierung und Bestätigung alternativer Versuchsmethoden haben auf Gemeinschaftsebene unter Berücksichtigung der Entwicklung in der OECD zu erfolgen.

14. *Zeitpläne.* Artikel 4a Absatz 2 bestimmt, dass die Kommission Zeitpläne für die Um-

11 — Artikel 4a Absatz 3 definiert „kosmetisches Fertigerzeugnis“ als das kosmetische Mittel in seiner endgültigen Zusammensetzung, in der es in Verkehr gebracht und dem Endverbraucher zugänglich gemacht wird, oder dessen Prototyp („Prototyp“ wiederum als das erste Muster oder den ersten Entwurf, das bzw. der nicht in Serie gefertigt wird und die Vorlage für Kopien oder Weiterentwicklungen des kosmetischen Fertigerzeugnisses darstellt).

12 — Artikel 4a bestimmt, dass die Kommission spätestens am 11. September 2004 gemäß dem Verfahren des Artikels 10 Absatz 2 und nach Anhörung des Wissenschaftlichen Ausschusses Kosmetische Mittel und für den Verbraucher bestimmte Non-Food-Erzeugnisse (SCCNFP) den Inhalt von Anhang IX festlegt. Vgl. Richtlinie 2004/94/EG der Kommission vom 15. September 2004 zur Änderung der Richtlinie 76/768/EWG des Rates bezüglich des Anhangs IX (Abl. L 294, S. 28).

setzung der Bestimmungen gemäß Absatz 1 Buchstaben a, b und d erstellt und spätestens am 11. September 2004 veröffentlicht. Diese Zeitpläne waren nach Anhörung des Wissenschaftlichen Ausschusses Kosmetische Mittel und für den Verbraucher bestimmte Non-Food-Erzeugnisse (SCCNFP) und des Europäischen Zentrums zur Validierung alternativer Methoden (ECVAM) unter gebührender Berücksichtigung der Entwicklung der Validierung innerhalb der OECD zu erstellen¹³. Artikel 4a Absatz 1 Buchstabe c, der Tierversuche bei kosmetischen Fertigerzeugnissen untersagt, muss bis 11. September 2004, Artikel 4a Absatz 1 Buchstaben a, b und d bis März 2009 umgesetzt sein. Was hingegen Versuche im Zusammenhang mit der Toxizität bei wiederholter Verabreichung, der Reproduktionstoxizität und der Toxikokinetik angeht, für die noch keine Alternativen erwogen werden, muss Artikel 4a Absatz 1 Buchstaben a und b bis 2013 umgesetzt sein¹⁴.

15. Artikel 4a Absatz 2.2 bestimmt, dass die Kommission mögliche technische Schwierigkeiten bei der Einhaltung des Verbots in Bezug auf Versuche, für die noch keine Alternativen geprüft wurden, zu untersuchen hat. Informationen über die vorläufigen und endgültigen Ergebnisse dieser Studien sollen in die jährlichen Berichte aufgenommen werden, die die Kommission dem Euro-

päischen Parlament und dem Rat vorzulegen hat¹⁵. Außerdem können auf der Grundlage dieser Jahresberichte die gemäß Absatz 2 erstellten Zeitpläne im Rahmen der betreffenden Höchstfrist (von 6 oder 10 Jahren) angepasst werden. Die Zeitpläne können nur nach Anhörung des SCCNFP und des ECVAM geändert werden.

16. Gemäß Artikel 4a Absatz 2.3 hat die Kommission, falls ihre Studien spätestens im März 2007 ergeben, dass ein oder mehrere Versuche gemäß Absatz 2.1 aus technischen Gründen nicht vor März 2009 entwickelt und validiert werden können, dem Europäischen Parlament und dem Rat hierüber Bericht zu erstatten und im Einklang mit Artikel 251 EG einen Legislativvorschlag vorzulegen.

17. *Ausnahmeverfahren.* Artikel 4a Absatz 2.4 bestimmt, dass ein Mitgliedstaat unter außergewöhnlichen Umständen, „bei denen bezüglich der Unbedenklichkeit eines bestehenden Kosmetikbestandteils ernsthafte Bedenken bestehen“, die Kommission ersuchen kann, eine Ausnahme von Artikel 4a Absatz 1 zu gewähren. Die Kommission kann nach Anhörung des SCCNFP gemäß dem Verfahren des Artikels 10 Absatz 2 der Richtlinie 76/768 in Form

13 — Vgl. das Arbeitspapier des Stabs der Kommission vom 1. Oktober 2004 (SEC[2004] 1210), Zeitpläne für das Auslaufen von Tierversuchen im Rahmen der 7. Änderung der Kosmetik-Richtlinie (Richtlinie 76/768/EWG des Rates).

14 — Artikel 4a Absatz 2.1.

15 — Vgl. Artikel 9 der Richtlinie 76/768 in der Fassung des Artikels 1 Nummer 9 der Richtlinie 2003/15, wonach diese Jahresberichte die Fortschritte der Kommission bei ihren Bemühungen, die Anerkennung der auf Gemeinschaftsebene validierten alternativen Methoden durch die OECD zu erwirken und die Anerkennung der Ergebnisse der in der Gemeinschaft mit Hilfe alternativer Methoden durchgeführten Sicherheitsprüfungen durch Nichtmitgliedstaaten zu erwirken, insbesondere im Rahmen der Kooperationsabkommen zwischen der Gemeinschaft und diesen Ländern, zu enthalten haben, ferner die Art der Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse der kleinen und mittleren Unternehmen.

einer begründeten Entscheidung eine Ausnahme genehmigen¹⁶. Der Beschluss über die Genehmigung, die damit verbundenen Bedingungen und das erzielte Endergebnis müssen in den Jahresbericht der Kommission eingehen.

19. Artikel 3 der Richtlinie 2003/15 verpflichtet die Mitgliedstaaten, Umsetzungs- vorschriften spätestens ab dem 11. September 2004 in Kraft zu setzen²⁰.

B — Andere Gemeinschaftsvorschriften

18. *Weitere Vorschriften der Richtlinie 2003/15.* Abgesehen von der streitigen Vorschrift sieht die Richtlinie 2003/15 u. a. Folgendes vor: a) die Streichung des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe i der Richtlinie 76/768 (der ein gesondertes Vertriebsverbot für kosmetische Mittel mit anhand von Tierversuchen geprüften Bestandteilen vorsah) mit Rückwirkung vom 1. Juli 2002¹⁷, b) das Verbot der Verwendung von Stoffen, die als krebserzeugend, erbgutverändernd oder fortpflanzungsgefährdend eingestuft sind, in kosmetischen Mitteln¹⁸ und c) die zwingende Auszeichnung bestimmter kosmetischer Mittel mit einem „Mindesthaltbarkeitsdatum“ und einer „Liste der Bestandteile“¹⁹.

20. Neben den vorstehenden Vorschriften, die nur für kosmetische Mittel Bedeutung haben, gilt für Tierversuche eine Reihe von allgemein, auch außerhalb des Kosmetiksektors anwendbaren Gemeinschaftsvorschriften.

21. Insoweit sind allgemeine Regeln für die Verwendung von Tieren für experimentelle Zwecke innerhalb der Gemeinschaft in der Richtlinie 86/609/EWG des Rates in der geänderten Fassung festgelegt worden²¹. Diese Richtlinie legt die Voraussetzungen fest, unter denen solche Experimente im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten durchgeführt werden dürfen. Insbesondere bestimmt Artikel 7 dieser Richtlinie, dass Tierversuche durch alternative Methoden zu ersetzen sind,

16 — Artikel 4a Absatz 2.4 bestimmt: „Diese Genehmigung enthält die Bedingungen, die für diese Ausnahme bezüglich der spezifischen Ziele, der Dauer und der Übermittlung der Ergebnisse gelten. Eine Ausnahme wird nur gewährt, wenn a) der Bestandteil weit verbreitet ist und nicht durch einen anderen Bestandteil mit ähnlicher Funktion substituiert werden kann; b) das spezifische Gesundheitsproblem für den Menschen begründet und die Notwendigkeit der Durchführung von Tierversuchen anhand eines detaillierten Forschungsprotokolls, das als Grundlage für die Bewertung vorgeschlagen wurde, nachgewiesen wird.“

17 — Artikel 1 Nummer 1 der Richtlinie 2003/15.

18 — Artikel 1 Nummer 2 der Richtlinie 2003/15 (Einfügung eines neuen Artikels 4b in die Richtlinie 76/768).

19 — Artikel 1 Nummern 3 und 4 der Richtlinie 2003/15. Gemäß Artikel 2 der Richtlinie 2003/15 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, „alle erforderlichen Maßnahmen“ zu ergreifen, um zu gewährleisten, dass ab dem 11. März 2005 weder Hersteller noch Importeure, die in der Gemeinschaft niedergelassen sind, kosmetische Mittel in Verkehr bringen, die die Erfordernisse dieser Richtlinie nicht erfüllen.

20 — Die Richtlinie sieht jedoch aus Gründen der Rechtssicherheit die rückwirkende Anwendung des Artikels 1 Nummer 1 vor, durch den Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe i der Richtlinie 76/768 (d. h. der Termin des 30. Juni 2002 für das Verbot von Tierversuchen für kosmetische Mittel) gestrichen wird.

21 — Richtlinie 86/609/EWG des Rates vom 24. November 1986 zur Annäherung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zum Schutz der für Versuche und andere wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere (ABl. L 358, S. 1).

wenn solche Methoden bestehen und wissenschaftlich befriedigend sind. Diese Richtlinie enthält indessen keinen Endtermin für die Ersetzung von Tierversuchen.

Einführen durch innerstaatliche Vorschriften:

22. Ergänzend wurde dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft durch den Vertrag von Amsterdam ein Protokoll über den Tierschutz und das Wohlergehen von Tieren als Anhang beigefügt. In diesem Protokoll heißt es:

„Waren, die aus dem Gebiet einer Vertragspartei in das Gebiet einer anderen Vertragspartei eingeführt werden, dürfen hinsichtlich aller Gesetze, Verordnungen und sonstigen Vorschriften über den Verkauf, das Angebot, den Einkauf, die Beförderung, Verteilung oder Verwendung im Inland keine weniger günstige Behandlung erfahren als gleichartige Waren inländischen Ursprungs ...“

„Bei der Festlegung und Durchführung der Politik der Gemeinschaft in den Bereichen Landwirtschaft, Verkehr, Binnenmarkt und Forschung tragen die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere in vollem Umfang Rechnung; sie berücksichtigen hierbei die Rechts- und Verwaltungsvorschriften und die Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten insbesondere in Bezug auf religiöse Riten, kulturelle Traditionen und das regionale Erbe.“

24. Artikel XX Buchstabe b des GATT in Verbindung mit Artikel XX, eingangs, sieht die folgende Ausnahme vom GATT vor:

C — Artikel III.4 und XX Buchstabe b des GATT

23. Artikel III.4 des GATT verankert den Grundsatz der Nichtdiskriminierung von

„Unter dem Vorbehalt, dass die folgenden Maßnahmen nicht so angewendet werden, dass sie zu einer willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Ländern, in denen gleiche Verhältnisse bestehen, oder zu einer verschleierten Beschränkung des internationalen Handels führen, darf keine Bestimmung dieses Abkommens so ausgelegt werden, dass sie eine Vertragspartei daran hindert, folgende Maßnahmen zu beschließen oder durchzuführen: ... b) Maßnahmen, die zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen erforderlich sind.“

25. Insoweit ist der Begriff „Erforderlichkeit“ dahin ausgelegt worden, dass eine Maßnahme nicht im Sinne dieser Vorschrift gerechtfertigt sein kann, wenn vernünftigerweise eine andere Maßnahme verfügbar war, die mit den GATT-Bestimmungen weniger unvereinbar war²².

28. Die mündliche Verhandlung hat am 18. Januar 2004 stattgefunden; an ihr haben alle Parteien teilgenommen.

III — Verfahren beim Gerichtshof

26. Die vorliegende Nichtigkeitsklage ist von der französischen Regierung am 10. Juni 2003 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingereicht worden. Anschließend sind die Klagebeantwortungen des Rates und des Europäischen Parlaments, die Erwiderung der französischen Regierung und die Gegen-erwiderungen der Beklagten eingegangen.

27. Mit Schreiben vom 15. November 2004 hat der Gerichtshof die Parteien ersucht, ihr Vorbringen bezüglich der Vereinbarkeit von Artikel 4a der Richtlinie 76/768 mit den WTO-Regeln im Wege der schriftlichen Antwort zu ergänzen, und zwar unbeschadet ihres jeweiligen Standpunkts in der Frage, ob im vorliegenden Verfahren eine Berufung auf die WTO-Regeln zulässig ist. Nach Eingang der schriftlichen Antworten ist das schriftliche Verfahren geschlossen worden.

IV — Vorbringen der Parteien

A — Französische Regierung

29. Die französische Regierung macht vorab geltend, dass ihre Klage zulässig sei. Auf das Vorbringen der Beklagten, dass eine teilweise Nichtigerklärung der Richtlinie 2003/15 nicht möglich sei, da Artikel 1 Nummer 2 nicht von Artikel 1 Nummer 1 getrennt werden könne, räumt die französische Regierung ein, dass sich eine Teilnichtigerklärung dahin auswirken würde, dass Tierversuche für kosmetische Mittel nicht mehr verboten wären. Dies berühre indessen die Abtrennbarkeit von Artikel 1 Nummer 2 nicht, da die anderen Vorschriften der Richtlinie „weiterhin rechtliche Wirkungen erzeugten“ und zwischen den beiden Nummern keine notwendige rechtliche Verbindung bestehe.

30. Die französische Regierung beruft sich insoweit auf das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Deutschland/Parlament und Rat²³, um daraus abzuleiten, dass die sub-

22 — Vgl. zum Beispiel Bericht des Berufungsgremiums vom 5. April 2001 in der Sache EC-Asbestos (WT/DS135/AB/R, 2001).

23 — Urteil vom 5. Oktober 2000 in der Rechtssache C-376/98 (Deutschland/Parlament und Rat, Slg. 2000, I-8419).

jektive Intention des Gemeinschaftsgesetzgebers, ob er die Richtlinie ohne die betreffende Vorschrift erlassen hätte, nicht relevant sei: Relevant sei vielmehr die Frage, ob eine teilweise Nichtigerklärung den Wesenskern der Richtlinie beeinträchtigen würde. Ihrer Meinung nach ist dies hier nicht der Fall. Außerdem werde das Ziel des Schutzes von Tieren weiterhin durch die Richtlinie 86/609 gesichert. Sie hätte denkwidrig gehandelt, wenn sie in die vorliegende Klage einen Antrag auf Nichtigerklärung von Artikel 1 Nummer 1 aufgenommen hätte, weil dies zur Wiedergeltung von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe i der Richtlinie 76/768 geführt hätte, der als Termin für das Vertriebsverbot von mit Tierversuchen geprüften kosmetischen Mitteln den 30. Juni 2002 vorgesehen habe.

31. Die französische Regierung bringt im Kern fünf Hauptgründe zur Stützung ihrer Klage vor.

32. Sie macht erstens geltend, dass die streitige Vorschrift wie folgt gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstoße: a) Der Wortlaut des Artikels 4a, der Tierversuche verbiete, die „zur Einhaltung der Bestimmungen dieser Richtlinie“ durchgeführt würden, sei unklar, weil nach dem Wortlaut der Richtlinie nicht sicher sei, ob dieses Verbot für Versuche gelte, die zwecks Einhaltung anderer Rechtsvorschriften durchgeführt würden; damit sei unklar, ob Ergebnisse aufgrund von Versuchen, die für die Zwecke anderer Rechtsvorschriften durchgeführt worden seien, von der Kosme-

tikindustrie ebenfalls verwertet werden dürfen. b) Es sei unklar, ob neue kosmetische Mittel, die selbst nicht durch Tierversuche geprüft worden seien, aber die Ergebnisse bereits vorliegender Versuche verwerteten, verboten seien. c) Es sei unklar, ob Tierversuche im Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten verboten seien, wenn sie zwecks Einhaltung der Vorschriften von Drittstaaten durchgeführt würden oder die Erzeugnisse zum Export bestimmt seien. d) Es sei unklar, ob Bestandteile und Produkte, die an Tieren außerhalb der EU erprobt worden seien, in der EU vertrieben werden dürften, da diese Versuche nicht „zur Einhaltung der Bestimmungen der Richtlinie“ durchgeführt worden seien. Zwar seien die von Parlament und Rat in ihrem Vorbringen vertretenen Auslegungen möglich und in manchen Fällen sogar die nächstliegenden, doch seien sie nicht eindeutig genug, um den Anforderungen der Rechtssicherheit zu genügen.

33. Nach Auffassung der französischen Regierung bedeuten diese Unklarheiten, dass Mitgliedstaaten die Richtlinie ganz verschiedenartig durchführen könnten, und führten zu einem unannehmbaren Mangel an Rechtssicherheit für Kosmetikerzeuger. Es müsse insoweit darauf hingewiesen werden, dass französische Kosmetikunternehmen, die auf dem Kosmetiksektor der Gemeinschaft führend seien, durchschnittlich mehr als die Hälfte ihrer Umsätze im Export erzielten. Außerdem verlangten die wichtigsten Länder, die Gemeinschaftskosmetik einfuhrten, darunter China, Japan, Korea und in bestimmtem Umfang die Vereinigten Staaten, von den Kosmetikerzeugern den Nachweis, dass ihre Erzeugnisse ungefährlich für Tiere

seien, bevor sie Vertriebsgenehmigungen erteilen. Im Ergebnis sei daher Rechtssicherheit notwendig, um die Wettbewerbsposition der europäischen Kosmetikindustrie aufrechtzuerhalten. Die streitige Vorschrift werde dazu führen, dass die Zahl der Stoffe, die im Kosmetiksektor verwendbar seien, immer geringer werde.

34. Die französische Regierung trägt zweitens vor, dass die Richtlinie den Grundsatz der freien Berufsausübung verletze²⁴. Ihrer Meinung nach stellt der Tierschutz kein Gemeinschaftsziel von allgemeinem Interesse dar, das eine Beschränkung dieser Freiheit rechtfertige. Außerdem stünde, selbst wenn der Tierschutz insoweit ein erstrebenswertes Ziel wäre, eine Beschränkung dieser Freiheit durch Artikel 4a außer Verhältnis zu dem angestrebten Ziel. Die streitige Vorschrift werde insbesondere die europäische Industrie gegenüber ihren Wettbewerbern aus Nichtmitgliedstaaten unangemessen benachteiligen. Für den Fall, dass die vorstehend geschilderten unklaren Situationen eng ausgelegt würden, würde dies Kosmetikunternehmen zwingen, ihre Forschungszentren außerhalb der Gemeinschaft anzusiedeln, was für viele kleine und mittlere Unternehmen schwierig werden dürfe.

35. Die französische Regierung trägt drittens vor, dass die Richtlinie insoweit gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoße, als die aus der Umsetzung ihrer Bestimmung resultierenden abträglichen Wirkungen außer Verhältnis zu ihrem Ziel stünden. Zur Stützung dieses Vorbringens führt die französische Regierung an, dass der Vorteil der streitigen Vorschrift für Tiere äußerst beschränkt sei, da nur 0,3 % aller Tierversuche für kosmetische Mittel durchgeführt würden. Dies reiche nicht aus, um die Beschränkungen der bereits angeführten Freiheit der Berufsausübung und die Gefährdungen für die menschliche Gesundheit zu rechtfertigen, die auf das augenblickliche Fehlen alternativer Methoden zurückzuführen seien.

36. Die französische Regierung trägt weiter vor, dass die Ausnahmebestimmung des Artikels 4a Absatz 2.4 nicht ausreiche, diese Gefahren für die menschliche Gesundheit abzuwenden, da die engen Voraussetzungen der Ausnahme bedeuteten, dass die Bestimmung zu spät Wirkungen entfalten werde, um dem Erfordernis der Verhinderung von Gefahren für die menschliche Gesundheit angemessen abzuweichen.

37. Viertens macht die französische Regierung geltend, dass die streitige Vorschrift den Vorsorgegrundsatz verletze. Unter Berufung insbesondere auf das Urteil des Gerichts

24 — Vgl. zum Beispiel Urteil vom 28. April 1998 in der Rechtssache C-200/96 (Metronome Musik, Slg. 1998, I-1953, Randnr. 21).

erster Instanz in der Rechtssache Pfizer²⁵ weist die französische Regierung darauf hin, dass die Richtlinie aus den zuvor bei der Verhältnismäßigkeit dargestellten Gründen unannehmbare Risiken für die menschliche Gesundheit mit sich bringe. Insbesondere habe der Gemeinschaftsgesetzgeber einen offenbaren Beurteilungsfehler begangen, da er wissenschaftliche Stellungnahmen des SCCNFP und des ECVAM nicht berücksichtigt habe, wonach zu den in der Richtlinie festgelegten Endterminen, d.h. 2009 und 2013, nicht alle alternativen Methoden zur Verfügung stehen könnten.

38. Fünftens trägt die französische Regierung vor, dass Artikel 4a eine Verletzung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung darstelle. Falls sich die in ihrem Vorbringen zur Rechtssicherheit dargelegten Annahmen als gültige Auslegungen der Richtlinie erweisen sollten, würde dies zu folgenden Diskriminierungen führen: a) zwischen Unternehmen, die nur im Kosmetiksektor tätig seien, und den in anderen Sektoren tätigen Unternehmen, weil diese Bestandteile in ihren Kosmetika verwenden dürften, die anhand von Tierversuchen für die Zwecke anderer Rechtsvorschriften geprüft worden seien; b) zwischen Unternehmen, die ihre Erzeugnisse ausführen, und solchen, die sie nicht ausführen, falls die Richtlinie dahin auszulegen sei, dass sie Tierversuche für Erzeugnisse zulasse, die für den Export bestimmt seien; c) zwischen Unternehmen, die ihre gesamte Tätigkeit in der Gemeinschaft

ausübten, und denen, die auch in Drittländern tätig seien, falls die Richtlinie dahin auszulegen sei, dass sie Tierversuche innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft zwecks Einhaltung der Vorschriften von Drittstaaten zulasse.

39. Schließlich weist die französische Regierung in ihrer Antwort auf das Ersuchen des Gerichtshofes um Klarstellung ihres Standpunkts in der Frage der Vereinbarkeit der streitigen Vorschrift mit den WTO-Regeln darauf hin, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes aufgrund der Natur des WTO-Übereinkommens die Rechtmäßigkeit der Akte von Gemeinschaftsorganen nicht an diesem Übereinkommen oder seinen Anhängen gemessen werden könne. Sie ist ferner der Ansicht, dass die streitige Vorschrift unter keine der beiden Ausnahmen von diesem Grundsatz falle, die der Gerichtshof anerkannt habe²⁶.

40. Die französische Regierung ersucht indessen den Gerichtshof, die Relevanz der GATT-Regeln für den vorliegenden Fall im Licht des Grundsatzes der „harmonisierenden Auslegung“ zu erwägen, nämlich des Grundsatzes, dass „[d]er Vorrang der von der Gemeinschaft geschlossenen völkerrechtlichen Verträge vor den Bestimmungen des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts [gebietet], diese nach Möglichkeit in Übereinstimmung mit diesen Verträgen auszulegen“²⁷. Insoweit verweist die französische Regierung darauf, dass die Kommission ihren

25 — Urteil vom 11. September 2002 in der Rechtssache T-13/99 (Pfizer Animal Health/Rat, Slg. 2002, II-3305).

26 — Urteil vom 23. November 1999 in der Rechtssache C-149/96 (Portugal/Rat, Slg. 1999, I-8395).

27 — Urteil vom 10. September 1996 in der Rechtssache C-61/94 (Kommission/Deutschland, Slg. 1996, I-3989).

ursprünglichen Vorschlag auf das Verbot der Durchführung von Tierversuchen im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten beschränkt habe, um sich den WTO-Regeln anzupassen. Auf dieser Grundlage sei zu beanstanden, dass die streitige Vorschrift und insbesondere das Vertriebsverbot mit den GATT-Vorschriften aus folgenden Gründen unvereinbar sei.

41. Erstens sei das Vertriebsverbot unvereinbar mit Artikel III.4 des GATT, weil a) das Verbot eine Maßnahme sei, die den Verkauf von kosmetischen Mitteln im Sinne von Artikel III.4 beeinträchtige, b) kosmetische Mittel oder Bestandteile, die aufgrund von auf Gemeinschaftsebene validierten alternativen Methoden geprüft worden seien und die aufgrund anderer Methoden geprüften wegen ihrer physikalischen Eigenschaften, ihres Endgebrauchs, der Verbrauchergewohnheiten und -erwartungen sowie ihrer zolltariflichen Einstufung „gleichartige“ Erzeugnisse im Sinne dieses Artikels seien und c) nach der Richtlinie Einfuhren ungünstiger behandelt würden als Gemeinschaftserzeugnisse, weil Artikel 4a der Richtlinie das Inverkehrbringen kosmetischer Mittel nur zulasse, wenn der durchgeführte Versuch „eine alternative Methode [darstellt], nachdem eine solche alternative Methode ... validiert und auf Gemeinschaftsebene angenommen wurde“.

42. Außerdem bestreitet die französische Regierung, dass die allgemeine Ausnahme

in Artikel XX Buchstabe b des GATT für die streitige Vorschrift gelte. Zwar entspreche das Vertriebsverbot einer Politik zum Schutz von Tierleben und -gesundheit, es sei jedoch für die Erreichung dieses Zieles nicht erforderlich, weil andere Maßnahmen das gleiche Ziel erreicht hätten, ohne gegen WTO-Recht zu verstoßen²⁸. Außerdem entspreche das Vertriebsverbot nicht den „Eingangssätzen“ des Artikels XX des GATT, weil es auf ein Wirtschaftsembargo hinauslaufe, das andere GATT-Mitglieder zwingt, im Kern die gleichen globalen Regelungen zu treffen, um so ein Ziel zu erreichen, das für das Gemeinschaftsgebiet festgelegt worden sei²⁹. Eine solch extraterritoriale Zielsetzung könne eindeutig dem Meinungsaustausch zwischen Parlament und Kommission entnommen werden und sei in der Tat „die Hauptrechtfertigung für das Vertriebsverbot im Gemeinschaftsgebiet“.

43. Auf der Grundlage dieses Vorbringens kommt die französische Regierung zu dem Ergebnis, dass das Vertriebsverbot in der streitigen Vorschrift mit WTO-Recht unvereinbar sei.

28 — Vgl. z. B. Bericht des Berufungsgremiums des DSB der WTO vom 10. Januar 2001 in der Sache Korea — Various Measures on Beef (WT/DS161/AB/R, WT/DS169/AB/R).

29 — Vgl. Bericht des Berufungsgremiums vom 6. November 1998 in der Sache US — Shrimp (WT/DS58/AB/R).

B — Rat der Europäischen Union

44. Der Rat bringt zu seiner Verteidigung Folgendes vor.

45. Zur Zulässigkeit hat der Rat in der mündlichen Verhandlung erklärt, er stimme mit dem Standpunkt des Parlaments überein, dass die vorliegende Klage deshalb unzulässig sei, weil Artikel 1 Nummer 2 nicht von Artikel 1 Nummer 1 getrennt werden könne³⁰. Nach Auffassung des Rates würde eine solche teilweise Nichtigerklärung zu einer völlig abweichenden Regelung führen und der Richtlinie 2003/15 ihre Substanz nehmen.

46. Zum angeblichen Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit stellt sich der Rat auf den Standpunkt, dass sich die Wendung „zur Einhaltung der Bestimmungen dieser Richtlinie“ in der streitigen Vorschrift schlicht auf das Ziel der Richtlinie 76/768 beziehe, d. h. auf den Schutz der öffentlichen Gesundheit. Die streitige Vorschrift bedeute eindeutig, dass nur alternative Methoden, die nicht auf Tierversuche zurückgriffen, als Beleg dafür verwendet werden könnten, dass ein kosmetischer Bestandteil oder kosmetisches Erzeugnis für die öffentliche Gesundheit ungefährlich sei. Folglich sei die Durchführung von Tier-

versuchen innerhalb der EU für kosmetische Mittel oder Bestandteile, die für die Ausfuhr bestimmt seien, eindeutig verboten; das Verbot des „Inverkehrbringens“ erstrecke sich darauf, solche Erzeugnisse oder Bestandteile für Dritte verfügbar zu machen, einschließlich Aus- und Einfuhr; das Vertriebsverbot gelte für kosmetische Erzeugnisse, für die außerhalb der Gemeinschaft Tierversuche durchgeführt worden seien, um Rechtsvorschriften von Drittländern gerecht zu werden. Das Vorbringen der französischen Regierung bezüglich der Rechtsunsicherheit sei daher unbegründet.

47. Zur angeblichen Verletzung des Grundsatzes der freien Berufsausübung weist der Rat darauf hin, dass das Vertriebsverbot innerhalb der Gemeinschaft nicht nur solche Produkte erfasse, für die Tierversuche innerhalb der Gemeinschaft durchgeführt worden seien. Nach seiner Auffassung wäre die Annahme verfrüht, dass alternative Methoden innerhalb der in der streitigen Vorschrift festgelegten Zeitspannen in der Gemeinschaft nicht angenommen oder dass Drittländer sich weigern würden, diese alternativen Methoden anzuerkennen. Ebenso wäre die Annahme verfrüht, dass die europäische Industrie gegenüber ihren Wettbewerbern in Drittländern benachteiligt werde³¹. Auf je-

30 — Vgl. Nr. 53 dieser Schlussanträge.

31 — Der Rat verweist in dieser Hinsicht auf die zehnte Begründungserwägung der Richtlinie.

den Fall wäre jede Beschränkung der Freiheit der Berufsausübung durch ein grundlegendes Interesse der Gemeinschaft, nämlich das Wohlergehen der Tiere, gerechtfertigt.

48. Bezüglich der Darlegungen zum Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bekämpft der Rat das Vorbringen, die streitige Vorschrift sei im Hinblick auf ihre Zielsetzung offensichtlich ungeeignet. Insbesondere könne das Verbot nicht dazu führen, dass Erzeugnisse auf den Markt kämen, die schwere Gefahren für die menschliche Gesundheit mit sich brächten, da alle in der Gemeinschaft vertriebenen Erzeugnisse weiterhin die in der Richtlinie 76/768 festgelegten Anforderungen der öffentlichen Sicherheit erfüllen müssten.

49. Was den angeblichen Verstoß gegen den Vorsorgegrundsatz betrifft, macht der Rat geltend, dass die streitige Vorschrift nicht als offensichtlicher Beurteilungsfehler eingestuft werden könne. Sie sei vielmehr Teil eines Kompromisses, der nach einer komplexen Bewertung aller für den Gemeinschaftsgesetzgeber zum Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie verfügbaren wissenschaftlichen Belege zustande gekommen sei.

50. Ergänzend wird das Vorbringen der französischen Regierung, die streitige Vorschrift stelle eine rechtswidrige Diskriminierung der Unternehmen innerhalb des Kos-

metiksektors dar, vom Rat mit Gründen bestritten, die denen entsprechen, die im Zusammenhang mit der angeblichen Rechtsunsicherheit angeführt wurden. Da mit anderen Worten das Vertriebsverbot innerhalb der Gemeinschaft für alle Kosmetikunternehmen unabhängig vom Ort der Niederlassung oder dem Ort des Tierversuchs gelte, müsse jede Rüge der Diskriminierung zurückgewiesen werden.

51. Was schließlich das Vorbringen der französischen Regierung bezüglich der Relevanz der WTO-Regeln im vorliegenden Fall betrifft, sind nach Auffassung des Rates kosmetische Mittel, bei denen keine Tierversuche durchgeführt worden seien, verglichen mit Erzeugnissen, bei denen dies der Fall sei, nicht „gleichartig“ im Sinne von Artikel III.4 des GATT, da für jede Gruppe unterschiedliche Verbrauchererwartungen gälten. Bezüglich Artikel XX Buchstabe b des GATT wiederholt der Rat, dass das Vertriebsverbot für alle in der Gemeinschaft vertriebenen kosmetischen Mittel gelte, bei denen Tierversuche durchgeführt worden seien, ohne dass nach ihrem Ursprung unterschieden werde. Ferner gebe es keine alternativen Methoden, die nach GATT-Recht weniger restriktiv wären. Außerdem sei die vorliegende Politik anders als die Politik, die dem von der französischen Regierung angeführten US-Garnelen-Fall zugrunde gelegen habe, keine starre Politik, da sie anderen Parteien die Entscheidung überlasse, wie sie die Voraussetzung erfüllen wollten, dass kosmetische Mittel nicht anhand von Tierversuchen geprüft würden.

Nach der Richtlinie hätten Kommission und Mitgliedstaaten der Gemeinschaft alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Annahme der von der Gemeinschaft validierten alternativen Methoden durch die OECD zu erleichtern.

laufe auf einen „Versuch der Gesetzgebung mit gerichtlichen Mitteln“ hinaus, weil Artikel 1 Nummer 1 vom Gesetzgeber ohne die gleichzeitige Verabschiedung des Artikels 1 Nummer 2 niemals erlassen worden wäre.

C – Europäisches Parlament

52. Das Parlament wiederholt zahlreiche Argumente, die der Rat zur Verteidigung vorgebracht hat. Zusätzlich werden neben anderen folgende Gesichtspunkte vorgetragen.

54. Nach Auffassung des Parlaments unterscheidet sich der vorliegende Fall völlig von der Rechtssache C-376/98 (Deutschland/Parlament und Rat), weil in dieser die Kommission zwar eingeräumt habe, dass die Vorschrift abtrennbar sei, der Klage auf teilweise Nichtigerklärung jedoch einfach deshalb entgegengetreten sei, weil sie die relevante Richtlinie nie ohne diese Vorschrift erlassen hätte. Das Parlament tritt ferner dem Vorbringen der französischen Regierung entgegen, dass die Annahme der Unzulässigkeit zu einer Rechtsverweigerung führen würde, weil es Frankreich offen gestanden habe, die Richtlinie 93/95 anzufechten, die ähnliche Formulierungen enthalte wie die, über die bei der Richtlinie 2003/15 Beschwerde geführt werde.

53. Zur Zulässigkeit tritt das Parlament dem Vorbringen entgegen, die streitige Vorschrift könne von Artikel 1 Nummer 1 der Richtlinie 2003/15 getrennt werden. Bei dieser Richtlinie seien die Verhandlungen im Vermittlungsausschuss „besonders schwierig und heikel“ gewesen, die Schlussfassung stelle einen „Gesamtkompromiss“ dar, der vom COREPER, vom Parlament und von der Kommission erzielt worden sei, und eine Trennung von Artikel 1 Nummer 1 und Artikel 1 Nummer 2 der Richtlinie sei nicht möglich³². Die von der französischen Regierung beantragte teilweise Nichtigerklärung

55. Im Rahmen der Begründetheit trägt das Parlament erstens zur Rechtssicherheit vor, dass der Grundsatz der Rechtssicherheit, falls ein Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht vorliege, für sich genommen nicht zur Nichtigerklärung eines Gemeinschaftsaktes führen könne.

56. Zweitens zieht das Parlament das wahre Ziel des Vorbringens der französischen Regierung zur Rechtssicherheit in Zweifel und

32 – Das Parlament verweist insoweit auf das Urteil vom 31. März 1998 in der Rechtssache C-68/94 (Frankreich/Kommission, „Kali und Salz“, Slg. 1998, I-1375).

meint, dass in Wirklichkeit eine günstige (d. h. enge) Auslegung der Richtlinie im Wege einer Klage auf Nichtigerklärung der Richtlinie angestrebt werden könnte. Seines Erachtens handelte es sich dabei um einen Verfahrensmissbrauch.

57. Drittens weist das Parlament das Vorbringen zurück, dass die Richtlinie für die europäische Kosmetikindustrie zu einem Desaster führe, und verweist auf die beträchtliche Zahl von Kosmetikunternehmen, die bereits vor Erlass der Richtlinie Vorgehensweisen entwickelt hätten, die mit dieser in Einklang stünden.

58. Schließlich folgt das Parlament bezüglich der Relevanz der WTO-Regeln für die vorliegende Rechtssache dem Vorbringen des Rates, wonach kosmetische Mittel, die anhand von Tierversuchen geprüft bzw. nicht geprüft worden seien, nicht „gleichartig“ im Sinne des WTO-Rechts seien. Das Parlament widerspricht der Andeutung, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber eine protektionistische Politik hinter der Richtlinie habe verstecken wollen, und weist darauf hin, dass die Kosmetikindustrie der Gemeinschaft einen größeren Anteil am Kosmetikweltmarkt halte als die Vereinigten Staaten oder Japan. Seines Erachtens straft dies das Vorbringen Lügen, dass die Richtlinie zu einer „ungünstigeren“ Behandlung im Sinne von Artikel III.4 des GATT führe, und ebenso das Vorbringen, dass sie diskriminierend im Sinne von Artikel XX des GATT sei.

V — Rechtliche Würdigung

Zulässigkeit

59. Als erstes ist die Frage zu prüfen, ob die vorliegende Klage auf teilweise Nichtigerklärung deshalb als unzulässig zu behandeln ist, weil die streitige Vorschrift nicht von Artikel 1 Nummer 1 der Richtlinie getrennt werden kann, den die französische Regierung nicht angefochten hat. Bekanntlich ist die teilweise Nichtigerklärung einer Gesetzgebungsmaßnahme oder einer Entscheidung nur möglich, soweit sich die Teile, deren Nichtigerklärung beantragt wird, vom übrigen Teil der Maßnahme oder der Entscheidung abtrennen lassen³³.

60. Bei der Prüfung dieser Frage ist auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Würdigung der Abtrennbarkeit von Bestimmungen einer Gesetzgebungsmaßnahme bei Klagen auf teilweise Nichtigerklärung zurückzugreifen. Drei Urteile sind meines Erachtens besonders bedeutsam.

61. Das erste Urteil erging in der Rechtssache Deutschland/Kommission und betraf eine Klage auf Nichtigerklärung des Artikels 5 Absatz 5 der Verordnung Nr. 690/2001 über besondere Marktstützungsaktionen im Rindfleischsektor, soweit diese Vorschrift jeden betroffenen Mitgliedstaat verpflichtete, 30 % des Preises des nach dieser Verordnung

33 — Vgl. Urteile vom 23. Oktober 1974 in der Rechtssache 17/74 (Transocean Marine Paint, Slg. 1974, 1063, Randnr. 21), in der Rechtssache „Kali und Salz“ (zitiert in Fußnote 32, Randnr. 256) und vom 10. Dezember 2002 in der Rechtssache C-29/99 (Kommission/Rat, Slg. 2002, I-11221, Randnr. 45).

gekauften Fleisches zu finanzieren³⁴. In dieser Rechtssache ersuchte der Gerichtshof die Parteien um Mitteilung ihres Standpunkts zur Zulässigkeit der Klage im Licht des Grundsatzes, dass eine teilweise Nichtigerklärung nur möglich sei, soweit sich die Teile, deren Nichtigerklärung beantragt werde, vom übrigen Teil der Maßnahme oder der Entscheidung abtrennen ließen. Der Gerichtshof hat entschieden, dass sich die streitige Vorschrift vom Rest der Verordnung abtrennen lasse, „da ihre Nichtigerklärung den Wesensgehalt der Verordnung nicht ändert“³⁵. Er hat ausgeführt, dass der Wesensgehalt der angefochtenen Verordnung in der Einführung einer Sonderankaufsregelung für Rindfleisch liege, mit der der durch BSE ausgelösten Krise begegnet werden solle, so dass eine Nichtigerklärung der Vorschrift, die den betreffenden Mitgliedstaat verpflichte, 30 % der Kosten des angekauften Fleisches zu finanzieren, „den Wesensgehalt dieser Verordnung völlig unangetastet [lasse], da sie lediglich zu einem finanziellen Ausgleich zwischen der Gemeinschaft und den betreffenden Mitgliedstaaten führen würde“³⁶. Unter Zurückweisung des Vorbringens der Kommission, dass sie ohne die angefochtene Vorschrift wahrscheinlich nicht die übrigen Vorschriften der Verordnung in ihrer gegenwärtigen Fassung erlassen hätte — insbesondere die Vorschrift, dass Erlöse aus dem Verkauf der Produkte nach Maßgabe der Verordnung dem betreffenden Mitgliedstaat gehören sollten³⁷ —, hat der Gerichtshof ausgeführt, dass „die Frage, ob eine teilweise Nichtigerklärung den Wesensgehalt des angefochtenen Rechtsakts verändere, ein objektives, nicht aber ein subjektives Kriterium dar[stellt], das vom politischen Willen des jeweiligen Organs

abhängig wäre, das den streitigen Rechtsakt erlassen hat“³⁸.

62. Die Frage wurde auch von Generalanwalt Fennelly in der Rechtssache Deutschland/Parlament und Rat („Tabakwerbung“) angeschnitten³⁹. Diese Rechtssache betraf eine Klage auf Nichtigerklärung der Richtlinie 98/43/EG, mit der sämtliche Formen der Werbung und des Sponsoring für Tabakerzeugnisse verboten werden sollten. Nachdem der Generalanwalt zu dem Ergebnis gelangt war, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber nicht befugt gewesen sei, die Richtlinie aus einem der von ihm angeführten Gründe zu erlassen, soweit es um die Werbung in Medien gehe, die in jedem Fall ausschließlich Tabakwerbung enthielten, wohl aber dafür zuständig gewesen wäre, sie in Medien zu verbieten, die auch anderen, davon unabhängigen Inhalt hätten und in denen ein eigenes Dienstleistungs- oder Handelselement enthalten sei (wie Zeitungen und Radiosendungen), stellte er sich die Frage, ob der Gerichtshof die Richtlinie teilweise für nichtig erklären könne. Unter Hinweis auf die Urteile des Gerichtshofes in der Rechtssache Arbeitszeit und bei Klagen auf teilweise Nichtigerklärung von Kommis-

34 — Urteil vom 30. September 2003 in der Rechtssache C-239/01 (Deutschland/Kommission, Slg. 2003, I-10333).

35 — Randnr. 34.

36 — Randnr. 35.

37 — Artikel 10 der betreffenden Verordnung.

38 — Urteil in der Rechtssache C-239/01 (zitiert in Fußnote 34, Randnr. 37).

39 — Urteil in der Rechtssache C-376/98 (Deutschland/Europäisches Parlament und Rat, zitiert in Fußnote 23).

sionsentscheidungen in Wettbewerbssachen⁴⁰ hat er ausgeführt:

„Der Gerichtshof hat keine allgemeinen Leitlinien zur Frage der Teilnichtigkeit einer gesetzgeberischen Maßnahme aufgestellt. Gleichwohl will mir scheinen, dass er dann zur Teilnichtigkeitsklärung gegriffen hat, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt waren: wenn zum einen eine besondere Bestimmung für sich allein stehen kann und somit ohne Änderung des restlichen Textes abgetrennt werden kann; wenn zum anderen die Nichtigkeitsklärung dieser Bestimmung den Gesamtzusammenhang der gesetzgeberischen Regelung, zu der sie gehört, nicht berührt.“⁴¹

63. Er ist zu dem Ergebnis gelangt, dass eine Teilnichtigkeitsklärung nicht in Frage komme, weil, da die Richtlinie nicht zwischen Medien, die nur Tabakwerbung enthielten, und unabhängigen dienstleistungsbezogenen Medien unterscheidet, die Einführung einer solchen Unterscheidung durch den Gerichtshof auf eine schöpferische Neufassung der Richtlinie hinauslaufen würde. Er hat insbesondere darauf hingewiesen, dass „die aufrecht erhaltenen Teile nur einen Teil des Gegenstandes des Verbots darstellen [würden], das der Gemeinschaftsgesetzgeber offensichtlich ganz allgemein beabsichtigt hatte, [und dass] [d]er Gerichtshof die Axt

an den Baum anlegen, aber sich bemühen [würde], einige Äste überleben zu lassen“⁴².

64. Ein letzter einschlägiger Fall ist die Rechtssache Kommission/Rat, in der die Kommission die teilweise Nichtigkeitsklärung eines Beschlusses des Rates beantragte, mit dem der Beitritt der Europäischen Atomgemeinschaft zum Übereinkommen über nukleare Sicherheit genehmigt worden war⁴³. Die Kommission beantragte insbesondere die Nichtigkeitsklärung des dritten Absatzes der dem Beschluss als Anhang beigefügten Erklärung der EAG, in der die Zuständigkeit der Gemeinschaft im Bereich des Übereinkommens angegeben war, mit der Begründung, dass bestimmte Bereiche der Zuständigkeit der Gemeinschaft dort nicht aufgeführt seien. Bei Zurückweisung des Unzulässigkeitseinwands des Rates wegen Unabtrennbarkeit hat der Gerichtshof dargelegt, dass die beantragte teilweise Nichtigkeit „den angefochtenen Beschluss nicht in seinem Wesensgehalt verändern“ würde, da sie „keineswegs die rechtliche Tragweite der Bestimmungen berühren [würde], zu denen sich der Rat bereits geäußert hat“ (offenbar: zur Zuständigkeit der Gemeinschaft)⁴⁴. In seinen Schlussanträgen in dieser Rechtssache stellte Generalanwalt Jacobs den fraglichen Tatsachen Klagen auf teilweise Nichtigkeitsklärung nichtlegislativer Entschei-

40 — Insbesondere Urteile vom 13. Juli 1966 in den Rechtssachen 56/64 und 58/64 (Consten und Grundig, Slg. 1966, 322) und in der Rechtssache 17/74 (Transocean Marine Paint, zitiert in Fußnote 33).

41 — Nr. 122.

42 — Nr. 128.

43 — Urteil in der Rechtssache C-29/99 (Kommission/Rat, zitiert in Fußnote 33).

44 — Randnr. 46.

dungen im Wettbewerbsbereich wie Trans-ocean Marine Paint sowie Kali und Salz⁴⁵ gegenüber, in denen eine Nichtigerklärung der streitigen Merkmale der Entscheidungen „die Natur der Entscheidung selbst hätte berühren können“⁴⁶.

65. Diese Rechtsprechung belegt in meinen Augen, dass eine Klage auf teilweise Nichtigerklärung einer legislativen Maßnahme unzulässig ist, wenn die Nichtigerklärung der angefochtenen Vorschrift im Licht der grundlegenden gesetzgeberischen Ziele, um die es geht, dem Gesetzgebungswerk das Wesentliche nehmen würde. Dies gilt auch dann, wenn die streitige Vorschrift in rein formaler logischer Perspektive als unabhängig vom Rest der Regelung betrachtet werden könnte (z. B. wenn ausdrückliche Querverweisungen zwischen der streitigen Vorschrift und dem restlichen Teil des Gesetzgebungsakts fehlen). Eine andere Betrachtung würde das objektive Ziel der Gemeinschaftsgesetzgebung untergraben und zur unabhängigen Aufrechterhaltung von Rechtsvorschriften führen, die lediglich flankierend wirken sollten. Bei isolierter Betrachtung ist nicht ausgeschlossen, dass diese flankierenden Vorschriften in manchen Fällen das ursprüngliche gesetzgeberische Ziel in Frage stellen könnten.

66. Wendet man diesen Grundsatz auf die vorliegende Rechtssache an, so kann u. a. der Präambel der Richtlinie 2003/15 entnommen werden, dass eines ihrer übergeordneten Ziele die Abschaffung der Tierversuche bei kosmetischen Mitteln ist. So heißt es etwa in

der vierten Begründungserwägung, dass „das Ziel verfolgt werden [muss], Tierversuche für kosmetische Zwecke abzuschaffen und ein Verbot solcher Versuche im Staatsgebiet der Mitgliedstaaten durchzusetzen“. Die erste bis elfte Begründungserwägung gelten diesem Ziel.

67. Wie die französische Regierung ausdrücklich einräumt, wäre, falls ihre Klage auf teilweise Nichtigerklärung erfolgreich wäre, im Ergebnis durch den Wegfall des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe i der Richtlinie 76/768⁴⁷ der Vertrieb anhand von Tierversuchen geprüfter kosmetischer Mittel in der Gemeinschaft bedingungslos erlaubt.

68. Demgemäß würde ein solches Ergebnis in der Tat das Gegenteil des objektiven Zieles des Gemeinschaftsgesetzgebers und des Wesensgehalts der Richtlinie sein. Es ist klar, dass der Zweck des Artikels 1 Nummer 1 rein in der Flankierung der streitigen Vorschrift bestand: Artikel 4a der Richtlinie 76/768, der durch die streitige Vorschrift eingefügt wurde, sollte nämlich Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe i der Richtlinie 76/768 ersetzen. Die Wirkung einer teilweisen Nichtigerklärung würde somit das Gegenteil dessen darstellen, was augenscheinlich beabsichtigt war.

45 — Vgl. oben, Fußnote 33.

46 — Nummer 75 seiner Schlussanträge.

47 — Er bestimmt, dass die Mitgliedstaaten ab 30. Juni 2002 das Inverkehrbringen kosmetischer Mittel verbieten, die anhand von Tierversuchen geprüft wurden; vgl. Nr. 3 dieser Schlussanträge.

69. Ich weise ferner darauf hin, dass andere Vorschriften der Richtlinie 2003/15, insbesondere Artikel 1 Nummer 7, vom Gesetzgeber wohl ebenfalls im Licht von Artikel 1 Nummer 2 gestaltet worden sind.

70. Aus diesen Gründen bin ich der Auffassung, dass Artikel 1 Nummer 2 der Richtlinie 2003/15 nicht von der übrigen Richtlinie, insbesondere von Artikel 1 Nummer 1, abgetrennt werden kann und die vorliegende Klage für unzulässig erklärt werden sollte. Für den Fall allerdings, dass der Gerichtshof zu dem entgegengesetzten Ergebnis gelangen sollte, wende ich mich nunmehr der Prüfung des Vorbringens der Parteien zur Begründetheit zu.

Begründetheit

A — *Rechtssicherheit*

71. Die französische Regierung macht geltend, dass die streitige Vorschrift für nichtig erklärt werden müsse, weil sie nicht hinreichend klar und genau sei. Der neue Artikel 4a lasse unterschiedliche Auslegungen zu, so dass er von den Mitgliedstaaten in verschiedener Weise umgesetzt werden könne, was wiederum für die Unternehmen in Rechtsunsicherheit enden könne.

72. Vorab möchte ich darauf hinweisen, dass, obwohl die Parteien in ihren Schriftsätzen auf den „Grundsatz der Rechtssicherheit“ abstellen, dieser Ausdruck doch insoweit Verwirrung stiften könnte, als er häufig für eine Reihe unterschiedlicher, wenn auch verwandter Rechtsbegriffe Verwendung findet. Dabei handelt es sich um den Grundsatz der Nichtrückwirkung des Gemeinschaftsrechts, den Grundsatz des Schutzes berechtigter Erwartungen in dem Sinne, dass eine vernünftige Erwartung auf einen Akt oder eine Äußerung eines Gemeinschaftsorgans gestützt wird, und um den Begriff der Beachtung der Verbindlichkeit von Gemeinschaftsnormen⁴⁸. Im vorliegenden Fall beschränkt sich das Vorbringen der französischen Regierung auf ein angebliches Fehlen von Klarheit in Wortlaut und Wirkungen der streitigen Vorschrift; es erstreckt sich auf keinen der vorstehend aufgelisteten Begriffe.

73. Bevor ich das Gewicht dieses Vorbringens prüfe, halte ich es für wichtig, ganz grundsätzlich die Umstände zu untersuchen, unter denen die Unklarheit oder Mehrdeutigkeit der Fassung einer Richtlinie als solche Anlass für ihre Nichtigerklärung sein kann.

74. Insoweit ist als erster Gesichtspunkt herauszustellen, dass es meines Erachtens außergewöhnlich schwierig wäre, einen Gesetzgebungsakt der Gemeinschaft von allgemeiner Geltung zu finden, der nur eine

⁴⁸ — Zum unterschiedlichen Verständnis der Rechtssicherheit vgl. J.-P. Puissechet und H. Légal, „Le principe de sécurité juridique dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes“, *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, Nr. 11/2001, S. 98.

eindeutige Auslegung erfahren könnte. Es liegt in der Natur eines jeden solchen Aktes, und insbesondere eines Aktes, der auf der höchsten Ebene des Gesetzgebungssystems der Gemeinschaft zustande gekommen ist, dass nicht jeder verwendete Ausdruck in dem Akt selbst erschöpfend und abschließend definiert werden kann oder sollte. Die Bemühung um eine solche erschöpfende Definition würde in den meisten Fällen schlicht unpraktikabel sein, in vielen Fällen gar unmöglich und unangemessen. Das ist eine Folge nicht nur der Schwierigkeit, jeden denkbaren Sachverhalt, für den eine Richtlinie Geltung beanspruchen kann, vorausschauend zu regeln, sondern allgemein auch der sprachlichen Unbestimmtheit des Rechts⁴⁹.

75. So sind die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft und auch der Mitgliedstaaten voll von Rechtsbegriffen, deren Einzelheiten und Anwendung bewusst den Gerichten oder der Verwaltung überlassen wurden. Zu den augenfälligen Beispielen im sekundären Gemeinschaftsrecht gehören die in Artikel 2 der Richtlinie 76/207 festgelegten Ausnahmen vom Gleichbehandlungsgrundsatz, der Begriff des „sozialen Vorteils“ in Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1612/68 sowie die auf die öffentliche Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gestützten Ausnahmen vom Recht auf Freizügigkeit, wie sie früher in der

Richtlinie 64/211 zu finden waren, an deren Stelle die Richtlinie 2004/38 getreten ist⁵⁰.

76. Daraus folgt, dass, wenn in einem Gerichtsverfahren eine Situation auftritt, für die das geltende Recht nicht ausdrücklich Vorsorge getroffen hat, es Sache der Gerichte ist, dieses Recht für den gegebenen Fall auszulegen und anzuwenden. Im Gemeinschaftsrecht etwa spiegelt sich der Grundsatz, dass Auslegung und Anwendung des Rechts Teil der Hauptaufgaben des Gerichtshofes sind, im Wortlaut des Artikels 220 EG wider. Bei der Erledigung dieser Aufgabe muss sich der Gerichtshof bewusst bleiben, dass die Wirkung der Gemeinschaftsnormen für diejenigen, die ihnen unterworfen sind, klar und voraussehbar sein sollte⁵¹. Dieser Faktor ist in vielen Fällen

50 — Richtlinie 76/207/EWG des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen (ABl. L 39, S. 40); Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S. 2); Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. L 158, S. 77).

51 — Vgl. zum Beispiel Urteile vom 15. Dezember 1987 in der Rechtssache C-325/85 (Irland/Kommission, Slg. 1987, 5041) und vom 22. Januar 1997 in der Rechtssache T-115/94 (Opel Austria, Slg. 1997, II-39, Randnr. 124) sowie die weiteren dort zitierten Urteile.

49 — Dies ist der Gedanke, dass die Vielzahl denkbarer Gesetzesauslegungen auf die vorgegebene Unbestimmtheit der Sprache selbst zurückzuführen ist. Vgl. z. B. Ronald Dworkin, *Law's Empire*, Fontana Press, 1986, London.

entscheidend gewesen, in denen der Gerichtshof Gemeinschaftsrecht auszulegen oder anzuwenden hatte⁵².

77. Obzwar diese Beobachtung für alle Rechtsetzungsakte der Gemeinschaft von allgemeiner Geltung zutrifft, ist sie doch für Richtlinien von besonderer Bedeutung. Für mich ist die Argumentation von Generalanwalt Jacobs in der Rechtssache Niederlande/Parlament und Rat in diesem Zusammenhang von besonderem Interesse⁵³. Generalanwalt Jacobs verwarf das Vorbringen der niederländischen Regierung, dass die Richtlinie 98/44 über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen wegen Verstoßes gegen die Rechtssicherheit für nichtig erklärt werden sollte, und wies darauf hin, dass nach Artikel 249 EG die Richtlinie für jeden Mitgliedstaat hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich sei, jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel überlasse. Er fuhr dann fort:

„Richtlinien sind daher ihrer Natur nach darauf ausgerichtet, die Gegenstände, die sie

behandeln, nicht erschöpfend in allen Einzelheiten zu regeln. Obwohl dies natürlich nicht bedeutet, dass unklare Fassungen von Rechtssätzen angemessen sind, legt es doch nahe, dass der bloße Umstand, dass eine Richtlinie den Mitgliedstaaten ein Ermessen zugesteht, für sich genommen noch kein Grund ist, sie für nichtig zu erklären. Selbst wenn eine Richtlinienbestimmung verschiedene Auslegungen zulässt, wie das die Niederlande im vorliegenden Fall beanstanden, ist dies meines Erachtens kein Grund für eine Nichtigerklärung. In jüngeren Rechtssachen, in denen der Gerichtshof entschieden hat, dass ein Mitgliedstaat, der eine ungenau gefasste Richtlinienbestimmung unzutreffend umgesetzt hatte, der Bestimmung eine Bedeutung gegeben hatte, die ihr vernünftigerweise zukommen konnte, ist nicht die Rede davon gewesen, dass die Richtlinie (oder auch nur die Bestimmung) als ungültig zu betrachten sei, weil sie ungenau sei und daher mehrere Auslegungen zulasse.

Gleichermaßen hat der Gerichtshof bei der Formulierung des Grundsatzes, dass nur klare und unzweideutige Vorschriften von Richtlinien unmittelbare Wirksamkeit haben können, meines Wissens nie angedeutet, dass alle nicht so genauen und unbedingten Vorschriften deshalb ungültig seien.“⁵⁴

78. Ich schließe mich dieser Argumentation an. Zwar trifft es zu, wie die französische

52 — Vgl. zum Beispiel die Urteile des Gerichtshofes, in denen die Beachtung des Grundsatzes der Rechtssicherheit als Faktor betrachtet wurde, der für ein bestimmtes Ergebnis oder eine bestimmte Auslegung sprach, z. B. Urteile vom 9. Juli 1981 in der Rechtssache 169/80 (*Société anonyme Grondrand Frères*, Slg. 1981, 1931) (Rechtssicherheit erfordert, dass die betreffenden Produkte unter einem bestimmten Untertitel des Gemeinsamen Zolltarifs eingeführt werden), in der Rechtssache C-325/85 (Irland/Kommission, zitiert in Fußnote 51) (Rechtssicherheit erfordert, dass ein einseitiger Vorschlag der Kommission an Irland bezüglich Fischquoten nicht als Gemeinschaftsrecht betrachtet werden kann), vom 21. Juni 1988 in der Rechtssache C-257/86 (Kommission/Italien, Slg. 1988, 3249) (unklare Rechtsnatur italienischer Vorschriften führt dazu, dass diese in einer gegen Gemeinschaftsrecht verstoßenden Art und Weise angewandt wurden) und vom 16. Juni 1993 in der Rechtssache C-325/91 (Frankreich/Kommission, Slg. 1993, 3283) (Rechtssicherheit erfordert, dass jede Vorschrift des Gemeinschaftsrechts ihre Verbindlichkeit auf eine Rechtsgrundlage zurückführen muss).

53 — Urteil vom 9. Oktober 2001 in der Rechtssache C-377/98 (Niederlande/Europäisches Parlament und Rat, Slg. 2001, I-7079).

54 — Nrn. 87 und 88. Die Klage ist sodann abgewiesen worden.

Regierung bereits vorgebracht hat, dass die Wirkung von Gemeinschaftsnormen klar und für die Rechtsunterworfenen vorhersehbar sein sollte, doch führt dies nicht zu der Schlussfolgerung — und kann nicht dazu führen —, dass jeder Rechtssatz, der mehr als eine Auslegung zulässt, für nichtig erklärt werden muss. Aus den vorgenannten Gründen ist mangelnde Klarheit meines Erachtens als Grund für eine auch teilweise Nichtigerklärung von Gemeinschaftsvorschriften nur in den extremen Fällen anzuerkennen, in denen Rechtssätze innerlich eindeutig widersprüchlich sind oder wenn der betreffenden Vorschrift keine Bedeutung abgewonnen werden kann, die mit den Denkgesetzen vereinbar wäre⁵⁵.

79. Das Vorbringen der französischen Regierung zur Rechtsunsicherheit weist, wenn sie diese Erwägungen auf den vorliegenden Fall anwendet, als Mittelpunkt das Verständnis auf, dass nur Tierversuche „zur Einhaltung der Bestimmungen dieser Richtlinie“ unter deren Verbote fallen. Diese Wendung erscheint in jeder der vier Arten von Verboten, die die Richtlinie festlegt.

80. Dieses Vorbringen überzeugt mich nicht. Meines Erachtens erfüllt die Richtlinie die Erfordernisse rechtlicher Klarheit und Vorhersehbarkeit, wie ich sie vorstehend dargelegt habe, aus folgenden Gründen.

81. Die Wendung „zur Einhaltung der Bestimmungen dieser Richtlinie“ muss, wie der Rat bemerkt hat, im Zusammenhang des vorrangigen Zieles der Richtlinie 76/768, an dem Artikel 4a ausdrücklich ausgerichtet ist, verstanden werden: des Schutzes der menschlichen Gesundheit. Dieser Grundsatz ist, wie bereits ausgeführt, in Artikel 2 der Richtlinie zum Ausdruck gekommen: „Die innerhalb der Gemeinschaft in den Verkehr gebrachten kosmetischen Mittel dürfen bei normaler Anwendung nicht geeignet sein, die menschliche Gesundheit zu schädigen.“

82. Für mich ist klar, dass die besagte Wendung die Absicht des Gesetzgebers zum Ausdruck bringt, Tierversuche, für die die Verbote gelten, so auszugestalten, dass die Erfordernisse der öffentlichen Gesundheit für kosmetische Mittel, wie sie in der Richtlinie 76/768 festgelegt sind, erfüllt werden. Weiterhin scheint mir die Annahme vernünftig zu sein, dass im Kosmetiksektor praktisch alle Tierversuche zu diesem Zweck durchgeführt werden, was auch von der französischen Regierung nicht in Abrede gestellt wurde. Erwähnenswert ist in dieser Beziehung, dass diese Wendung erstmals in Artikel 4 der Richtlinie 76/768 als Folge der Änderung durch die Richtlinie 93/35 auftauchte. Obwohl das Inkrafttreten dieser

55 — Ein seltenes Beispiel hierfür ist das Urteil in der Rechtssache Opel Austria, in der die Klägerin die Nichtigerklärung einer Ratsverordnung vom Dezember 1993, mit der eine Einfuhrabgabe von 4,9 % auf von der Klägerin hergestellte Schaltgetriebe erhoben wurde, u. a. mit der Begründung forderte, dass dies im Widerspruch zu dem am 1. Januar 1994 in Kraft getretenen EWR-Abkommen stehe, das Einfuhrzölle und andere Abgaben gleicher Wirkung verbiete. Das Gericht erster Instanz hat entschieden, dass der Rat mit dem Erlass der angefochtenen Verordnung „bewusst eine Situation geschaffen [hat], in der ab Januar 1994 zwei einander widersprechende Regelungen nebeneinander bestanden. Daher kann die streitige Verordnung nicht als eindeutige, in ihrer Anwendung für die Betroffenen vorhersehbare Regelung der Gemeinschaft angesehen werden.“ Die Verordnung wurde daher für nichtig erklärt. Urteil in der Rechtssache T-115/94 (Opel Austria, zitiert in Fußnote 51, Randnr. 125).

Vorschrift, wie erwähnt, aufgeschoben wurde, scheint die französische Regierung in der Zwischenzeit keinen Einwand gegen diese Wendung erhoben oder ihre mangelnde Klarheit gerügt zu haben.

83. In diesem Licht betrachtet scheint jeder von der französischen Regierung gerügten Unklarheiten in Wirklichkeit nicht vorhanden zu sein.

84. Zunächst dürfte klar sein, dass das Verbot von Tierversuchen ebenfalls für Versuche gilt, die zur Einhaltung anderer Rechtsvorschriften durchgeführt werden, weil Stoffe, die solchen Versuchen unterzogen wurden, nicht als oder für kosmetische Mittel verwendet werden dürfen. Diese Auslegung dürfte für die effektive Wirksamkeit der Richtlinie erforderlich sein und stimmt mit der Zielrichtung überein, wie sie in den vorbereitenden Arbeiten für ihren Erlass zum Ausdruck gekommen ist⁵⁶.

56 — Vgl. z. B. den Richtlinienvorschlag der Kommission (zitiert in Fußnote 6, Abschnitt 2.4), wo es heißt: „Um die Information der Verbraucher zu verbessern, sieht dieser Vorschlag auch die Möglichkeit vor, dass der Hersteller oder die für das Inverkehrbringen des Erzeugnisses verantwortliche Person darauf hinweist, dass für ein kosmetisches Mittel keine Tierversuche (direkt oder indirekt) vorgenommen wurden. Um einen Missbrauch derartiger Angaben zu vermeiden, wird die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Leitlinien für die zulässige Form solcher Angaben erstellen. Diese Leitlinien werden spezifische Bestimmungen enthalten müssen, die vorsehen, dass das Fertigerzeugnis und die Bestandteile nie an Tieren getestet wurden, einschließlich Versuche für Zwecke außerhalb des Anwendungsbereichs dieser Richtlinie.“

85. Zweitens folgt meines Erachtens aus dem Wortlaut der streitigen Vorschrift, dass sie für die Durchführung von Tierversuchen bei kosmetischen Mitteln oder Bestandteilen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats unabhängig davon gilt, ob diese Versuche Produkten gelten, die für den Export bestimmt sind. Diese Auslegung legt auch Artikel 1 Nummer 7 der Richtlinie 2003/15 nahe⁵⁷.

86. Drittens folgt aus diesem Wortlaut ebenfalls, dass mit Tierversuchen außerhalb der Gemeinschaft geprüfte kosmetische Mittel oder Bestandteile dem Vertriebsverbot unterliegen. Solche Versuche dürften ihrer Natur nach durchgeführt worden sein, um Erfordernissen der öffentlichen Gesundheit zu genügen, und fallen damit unter das Verbot⁵⁸.

87. Meiner Meinung nach weist daher die streitige Vorschrift kein unannehmbares

57 — Dieser Artikel bestimmt, dass „Daten über jegliche vom Hersteller, Vertreiber oder Zulieferer im Zusammenhang mit der Entwicklung oder der Sicherheitsprüfung des Mittels oder seiner Bestandteile durchgeführten Tierversuche, einschließlich aller Tierversuche zur Erfüllung der Rechtsvorschriften von Nichtmitgliedstaaten“ zu Kontrollzwecken den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten vom Hersteller oder seinem Vertreiber oder der Person, in deren Auftrag das kosmetische Mittel hergestellt wird, oder der Person, die für das Inverkehrbringen eines eingeführten kosmetischen Mittels auf dem Gemeinschaftsmarkt verantwortlich ist, leicht zugänglich gemacht werden.

58 — Vgl. auch den Vorschlag der Kommission für diese Richtlinie, zitiert in Fußnote 6, Abschnitt 1.2.3: „Im gegenwärtigen Wortlaut von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe i der Richtlinie 76/768/EWG heißt es, dass die Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen von kosmetischen Mitteln, die im Tierversuch überprüfte Bestandteile enthalten, ab dem 30. Juni 2000 verbieten müssen, und zwar unabhängig davon, ob diese Erzeugnisse in der Europäischen Union erzeugt oder aus Drittländern eingeführt wurden.“

Maß an Rechtssicherheit für Kosmetikunternehmen auf. Ich möchte hinzufügen, dass diese Unternehmen, sollten Auslegungsfragen auftreten, ihre nationalen Gerichte anrufen können, die ihrerseits diese Fragen dem Gerichtshof gemäß Artikel 234 EG vorlegen können.

B — *Verhältnismäßigkeit*

88. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt bekanntlich, dass die von einer Gemeinschaftsbestimmung eingesetzten Mittel zur Erreichung des angestrebten Zielles geeignet sind und nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen⁵⁹. Wenn daher mehrere geeignete Mittel zur Verfügung stehen, muss das am wenigsten belastende herangezogen werden⁶⁰.

89. Ich möchte eine Reihe von Vorbemerkungen zu den Prüfungskriterien machen,

59 — Urteile vom 14. Dezember 2004 in der Rechtssache C-434/02 (Arnold André, Slg. 2004, I-11825, Randnr. 45) und vom 10. Dezember 2002 in der Rechtssache C-491/01 (BAT, Slg. 2002, I-11453, Randnr. 122). Vgl. auch u. a. Urteile vom 18. November 1987 in der Rechtssache 137/85 (Maizena, Slg. 1987, 4587, Randnr. 15), vom 7. Dezember 1993 in der Rechtssache C-339/92 (ADM Ölmühlen, Slg. 1993, I-6473, Randnr. 15) und vom 11. Juli 2002 in der Rechtssache C-210/00 (Käseerei Champignon Hofmeister, Slg. 2002, I-6453, Randnr. 59).

60 — Urteil vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-331/88 (Fedesa, Slg. 1990, I-4023, Randnr. 13). Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Ruiz-Jarabo Colomer vom 16. Dezember 2004 in der Rechtssache C-110/03 (Belgien/Kommission, Nr. 71); Urteile vom 10. Juli 2003 in der Rechtssache C-15/00 (Kommission/EIB, Slg. 2003, I-7281), in der Rechtssache C-491/01 (BAT, zitiert in Fußnote 59), in der Rechtssache 137/85 (Maizena, zitiert in Fußnote 59) und vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 122/78 (Buitoni, Slg. 1979, 677).

die der Gerichtshof in Fällen wie der vorliegenden Rechtssache heranzuziehen hat.

90. Es entspricht ständiger Rechtsprechung, dass in Bereichen komplexer politischer Entscheidungen, in denen der Gemeinschaftsgesetzgeber über ein weites Ermessen verfügt, die gerichtliche Nachprüfung von Inhalten der Gesetzgebungsakte begrenzt ist. In solchen Fällen sollte ein solcher Akt nur dann für nichtig erklärt werden, wenn er offensichtlich die Grenzen der Zuständigkeit des Gesetzgebers überschreitet⁶¹. So hat der Gerichtshof im Fall des gemeinschaftlichen Verbots des Tabakgenusses durch Inhalieren entschieden:

„Was die gerichtliche Nachprüfung der in vorstehender Randnummer genannten Voraussetzungen betrifft, so ist dem Gemeinschaftsgesetzgeber ein weites Ermessen in einem Bereich wie dem in Rede stehenden zuzuerkennen, in dem von ihm politische, wirtschaftliche und soziale Entscheidungen verlangt werden und in dem er komplexe Beurteilungen vorzunehmen hat. Eine in diesem Bereich erlassene Maßnahme kann nur dann rechtswidrig sein, wenn sie zur Erreichung des von den zuständigen Organen verfolgten Zielles offensichtlich ungeeignet ist.“⁶²

61 — Vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache BAT (zitiert in Fußnote 59, Nr. 225).

62 — Urteile in der Rechtssache C-434/02 (Arnold André, zitiert in Fußnote 59, Randnr. 46) und in der Rechtssache C-491/01 (BAT, zitiert in Fußnote 59, Randnr. 123). Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 12. November 1996 in der Rechtssache C-84/94 (Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1996, I-5755, Randnr. 58), vom 13. Mai 1997 in der Rechtssache C-233/94 (Deutschland/Parlament und Rat, Slg. 1997, I-2405, Randnrn. 55 und 56) und vom 5. Mai 1998 in der Rechtssache C-157/96 (National Farmers' Union u. a., Slg. 1998, I-2211, Randnr. 61) sowie in der Rechtssache C-331/88 (Fedesa, zitiert in Fußnote 60, Randnr. 14).

91. Es liegt auf der Hand, dass die Begrenztheit der inhaltlichen gerichtlichen Nachprüfung solcher Gesetzgebungsakte in erster Linie dem fundamentalen Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts und der Gewaltenteilung entspringt. Zu diesem Gleichgewicht gehört, dass der Gerichtshof die „politische Verantwortung“⁶³, die der Vertrag dem Gemeinschaftsgesetzgeber übertragen hat, respektieren und davon absehen sollte, sein Urteil über solche politischen Fragen zur Geltung zu bringen⁶⁴.

92. Aus diesem Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts wie aus dem Demokratieprinzip selbst folgt meines Erachtens, dass der Gerichtshof bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit eines Gesetzgebungsakts, der vom Rat und vom Parlament gemeinsam im Wege des Mitentscheidungsverfahrens verabschiedet wurde, besonders vorsichtig zu Werke gehen sollte. Der Gerichtshof sollte bei der Nichtigerklärung aus inhaltlichen Gründen der gesetzgeberischen politischen Entscheidungen eines unmittelbar und demokratisch gewählten Organs, das die Bürger der Gemeinschaft vertritt, besondere Zurückhaltung üben. Ich möchte hinzufügen, dass diese Sorge um höchsten Respekt vor den demokratischen Grundsätzen bei zahlreichen Gelegenheiten ein prägendes Merkmal der Rechtsprechung des Gerichtshofes gewesen ist⁶⁵.

93. Wendet man diese Erwägungen auf den vorliegenden Fall an, so wird klar, dass das Verbot von Tierversuchen bei kosmetischen Erzeugnissen und Bestandteilen eine recht heikle politische Entscheidung war, die eine vorsichtige und umfassende Analyse der Vor- und Nachteile des von Kommission, Rat und Parlament ins Auge gefassten Systems voraussetzte. Einigkeit über die Richtlinie wurde, wie bereits geschildert, nach einem langen und komplexen Mitentscheidungsverfahren einschließlich mehrerer „Drei-Parteien“-Sitzungen mit der Kommission und, wie es scheint, zahlreichen Beratungen mit interessierten Dritten erzielt⁶⁶. Die endgültige Einigung wurde erst durch Einberufung des Vermittlungsausschusses möglich.

94. Bemerkenswert ist, dass während des Gesetzgebungsverfahrens, wie bereits ausgeführt, ein starker Anstoß für die Festlegung eines Termins für das Verbot von Tierversuchen bei kosmetischen Mitteln vom Parlament ausging⁶⁷. Das Parlament beschreibt die Richtlinie als „Frucht eines Gesetzgebungsverfahrens von fast zehn Jahren, ein Gesetzgebungsakt von großer Bedeutung und großer politischer Sensitivität“⁶⁸.

63 — Vgl. zum Beispiel Urteile in der Rechtssache C-331/88 (Fedesa, zitiert in Fußnote 60, Randnr. 14) und vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-280/93 (Deutschland/Rat, Slg. 1994, I-4973, Randnr. 89).

64 — Das lässt sich unterscheiden von dem Geltungsgrund, der der begrenzten richterlichen Nachprüfung von Verwaltungsakten der Kommission zugrunde liegt, nämlich die wirtschaftliche und technische Komplexität der Überlegungen, die dem Akt vorausgehen.

65 — Vgl. z. B. Urteile vom 23. April 1986 in der Rechtssache 294/83 (Parti Ecologiste „Les Verts“/Parlament, Slg. 1986, 1339) und vom 4. Oktober 1991 in der Rechtssache C-70/88 (Parlament/Rat, „Tschernobyl“, Slg. 1991, I-4529).

66 — So weist das Parlament darauf hin, dass acht „Drei-Parteien“-Sitzungen mit dem COREPER, Vertretern des Parlaments und der Kommission stattfanden, um einen Kompromiss zu erzielen; vgl. Nr. 10 dieser Schlussanträge.

67 — Vgl. auch den Wortlaut des Vorschlags des Parlaments zur Änderung der Richtlinie in der zweiten Lesung (zitiert in Fußnote 8, Abschnitt 12): „Die öffentliche Meinung verlangt, dass Tierversuche für kosmetische Mittel verboten werden.“

68 — Schreiben des Europäischen Parlaments vom 20. Februar 2004 an den Gerichtshof zur Bestätigung, dass es in der mündlichen Verhandlung gehört werden möchte.

95. Dem Grundsatz nach sollte daher die richterliche Überprüfung der inhaltlichen Rechtmäßigkeit der streitigen Vorschrift, und in diesem Fall ihrer Übereinstimmung mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, besonders begrenzt bleiben.

96. Bei Durchführung dieser Prüfung ist zunächst das Ziel der streitigen Vorschrift zu ermitteln. Dieses ist in den Begründungserwägungen der Richtlinie 2003/15 ausdrücklich festgehalten, wo es heißt: „Um ein Höchstmaß an Schutz für die Tiere zu erreichen, muss eine Frist für die Einführung eines endgültigen Verbots festgesetzt werden.“⁶⁹ Die Kommission hat in ihrem Richtlinienvorschlag ausgeführt:

„Gleichzeitig ist die Minderung des Leidens, dem Tiere während der Versuche ausgesetzt sind, die Verringerung der Versuchsanzahl und — wo immer und sobald möglich — die Beendigung des Leidens der Tiere ein Ziel, das allen beteiligten Parteien gemein ist. Dieses Ziel entspricht der ethischen Forderung nach Achtung vor dem Leben, den Forderungen der öffentlichen Meinung sowie den Wünschen des Europäischen Parlaments. Auch ist dieses Ziel Bestandteil der Richtlinie 86/609/EWG zum Schutz der für Versuche und andere wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere.“

97. Dies ist zweifellos eine gültige Zielsetzung des Gemeinschaftsgesetzgebers. Dies wird durch das Protokoll über den Tierschutz und das Wohlergehen der Tiere im Anhang zum EG-Vertrag bestätigt⁷⁰. Entgegen dem Vorbringen der französischen Regierung sehe ich nicht, dass das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Jippes zur entgegengesetzten Schlussfolgerung führt⁷¹. In dieser Rechtssache bildete im Gegenteil die Frage, ob der Gemeinschaftsgesetzgeber die Erfordernisse des Wohlergehens der Tiere voll berücksichtigt hatte, einen wichtigen Schritt bei der Prüfung des Gerichtshofes, ob die in Rede stehende Gemeinschaftspolitik verhältnismäßig war⁷².

98. Die zweite Stufe bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit fordert eine Untersuchung, ob die streitige Vorschrift ein geeignetes Mittel darstellt, um dieses Ziel zu erreichen. In diesem Fall ist schwer zu bestreiten, dass die Festsetzung eines endgültigen Verbots von Tierversuchen bei kosmetischen Mitteln oder Bestandteilen in der Gemeinschaft kein Mittel zur Förderung des Wohlergehens der Tiere darstellt, und die französische Regierung versucht dies auch nicht.

99. Die dritte Stufe der Prüfung der Verhältnismäßigkeit bildet die Untersuchung, ob die streitige Vorschrift über das hinausgeht,

70 — Vgl. Nr. 22 dieser Schlussanträge.

71 — Urteil vom 12. Juli 2001 in der Rechtssache C-189/01 (Jippes, Slg. 2001, I-5689).

72 — Randnr. 85.

69 — Siebte Begründungserwägung der Richtlinie.

was zur Erreichung ihres Zieles erforderlich ist. Gerade auf dieser Stufe kommt der Begrenztheit der richterlichen Überprüfung höchste Bedeutung zu.

Mittel so bald wie möglich abgeschafft werden, ist jedoch der Auffassung, dass dieses Ziel verfolgt werden sollte, ohne dass die Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher beeinträchtigt wird.“⁷⁴

100. Den Dokumenten, die im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens vorgelegt wurden, ist zu entnehmen, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber bei der Abfassung der streitigen Vorschrift bemüht war um einen schwierigen Ausgleich der Erfordernisse des Tierschutzes mit den anderen beteiligten Interessen einschließlich der öffentlichen Gesundheit und der Notwendigkeit zur Einhaltung internationaler Verpflichtungen. Nach Prüfung einer Reihe von Alternativen — einschließlich der im Vorschlag der Kommission herausgestellten, die kein Vertriebsverbot vorsahen — wurde die streitige Vorschrift nach intensiven Diskussionen als der geeignetste Ausgleich ausgewählt⁷³. So stellte der Rat in dem Gemeinsamen Standpunkt fest:

„Der Rat ist damit einverstanden, dass auch Tierversuche für Bestandteile kosmetischer

101. Es gibt in der streitigen Vorschrift und in der Richtlinie 2003/15 insgesamt zahlreiche Belege für die Bemühung, zu diesem Ausgleich zu gelangen, und die Schlussfassung stellt insoweit einen sorgfältig erarbeiteten Kompromiss dar.

102. Die vorrangige Bemühung, die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten und die Verbraucher zu schützen, ist zum Beispiel Artikel 4a Absatz 1 zu entnehmen, der bestimmt, dass dessen Verbote unbeschadet der allgemeinen Verpflichtungen der öffentlichen Sicherheit aus Artikel 2 gelten⁷⁵. Die Bemühung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit ist in der Tat in der ganzen Richtlinie zu spüren, insbesondere in der Vorschrift, dass eine Ausnahme vom Verbot bei spezifischen Gesundheitsproblemen für den Menschen zugelassen werden kann⁷⁶, der Befugnis der Kommission, einen Legislativvorschlag vorzulegen, wenn nicht

73 — Zum Beispiel wurde in dem Richtlinienvorschlag der Kommission (zitiert in Fußnote 6, Abschnitt 2.3) ein anderer Standpunkt vertreten: „Umgekehrt wird die Europäische Union Daten aus Tierversuchen akzeptieren müssen, die zur Unterstützung der Daten für kosmetische Bestandteile/Erzeugnisse herangezogen werden können. Solche Versuche wären auf jeden Fall durchgeführt worden, um den Rechtsvorschriften der Drittländer Genüge zu tun. Die gegenseitige Anerkennung steht im Mittelpunkt dieses Konzepts — es wäre unangemessen, wollte die Europäische Union die Wiederholung eines Versuchs anhand einer alternativen Methode verlangen, da ein solches Vorgehen den Handel behindern und eine wohlwollende Haltung in Bezug auf die Anerkennung der in vitro gesammelten europäischen Daten beeinträchtigen würde. Dieses Konzept entkräftet auch die Kritik, die neuen, WTO-konformen Rechtsvorschriften über Tierversuche im Kosmetiksektor dienen lediglich dazu, das Problem zu „exportieren“. Vielmehr handelt es sich um eine Initiative, die tatsächlich dazu dient, alternativen Methoden weltweit zu rechtlicher Anerkennung zu verhelfen.“

74 — Zitiert in Fußnote 7, Randnr. 10.

75 — Vgl. Nr. 12 dieser Schlussanträge.

76 — Artikel 4a Absatz 2.4.

genügend alternative Versuche validiert worden sind⁷⁷, der Sondervorschrift über verlängerte Termine für Versuche im Zusammenhang mit der Toxizität bei wiederholter Verabreichung, der Reproduktionstoxizität und der Toxikokinetik⁷⁸ und in der Bestimmung der Präambel, dass die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Leitlinien erarbeiten solle, um sicherzustellen, dass gemeinsame Kriterien für die Verwendung von Angaben gelten, dass kosmetische Mittel nicht mit Tierversuchen geprüft worden sind, damit solche Angaben den Verbraucher nicht in die Irre führen⁷⁹.

tiver Methoden durchgeführten Sicherheitsprüfungen durch Nichtmitgliedstaaten zu erwirken, sowie auch „die Art der Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse der kleinen und mittleren Unternehmen“ darstellen soll. Zusätzlich sind auf Gemeinschaftsebene validierte oder gebilligte Versuchsmethoden sofort zu veröffentlichen⁸⁰. Diese Vorschriften bezwecken eindeutig, Gemeinschaftsunternehmen zu fördern und die Transparenz zu erhöhen.

103. Ebenso weist die Richtlinie eine klare Bemühung auf, die Interessen von Kosmetikunternehmen im Zusammenhang ihrer Tierschutz- und öffentlichen Sicherheitsziele zu berücksichtigen. So legt etwa Artikel 9 der Richtlinie 76/768 in der geänderten Fassung fest, dass der Jahresbericht der Kommission an Parlament und Rat die Fortschritte der Kommission bei ihren Bemühungen, die Anerkennung der auf Gemeinschaftsebene validierten alternativen Methoden durch die OECD und die Anerkennung der Ergebnisse der in der Gemeinschaft mit Hilfe alterna-

104. Zum Vorbringen der französischen Regierung bezüglich des angeblichen Mangels an verfügbaren alternativen Methoden genügt ferner der Hinweis, dass der Gesetzgeber sich allem Anschein nach des Entwicklungsstands der alternativen Methoden sehr wohl bewusst war und dies bei seinem Schlusskompromiss voll berücksichtigte⁸¹.

105. Nach alledem ist klar, dass die streitige Vorschrift einen sorgfältigen und ausgewo-

77 — Artikel 4a Absatz 2.3.

78 — Artikel 4a Absatz 2.1.

79 — Elfte Begründungserwägung.

80 — Siebte Begründungserwägung.

81 — Vgl. z. B. sechste Begründungserwägung, die vorsieht, dass die Kommission Leitlinien aufstellen sollte, um insbesondere den kleinen und mittleren Unternehmen den Einsatz von Methoden zu erleichtern, mit denen sich Tierversuche zur Bewertung der Sicherheit kosmetischer Fertigerzeugnisse vermeiden lassen. Vgl. auch den Bericht vom März 2004 über die Aufstellung des Zeitplans für das Auslaufen der Tierversuche im Rahmen der Kosmetik-Richtlinie, der von einer von der Kommission geschaffenen Ad-hoc-Gruppe mit Vertretern der Kommissionsdienststellen, Interessenvertretern von Industrie-, Tierschutz- und Verbraucherverbänden und der OECD erstellt wurde (im Internet zu finden unter: <http://pharmacos.eudra.org/F3/cosmetic/AnimalTest.htm>).

genen Ausgleich zwischen den beteiligten Interessen seitens des Gemeinschaftsgesetzgebers darstellt. Meines Erachtens reicht dies insbesondere angesichts der Begrenztheit der in einem solchen Fall angemessenen richterlichen Überprüfung aus, um die Rüge der französischen Regierung, dass die streitige Vorschrift wegen Verstoßes gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz für nichtig zu erklären sei, zurückzuweisen.

C — *Vorsorgegrundsatz*

106. Wie ich kürzlich in meinen Schlussanträgen in der Rechtssache *Arnold André* in Erinnerung gerufen habe, hat der Gerichtshof den Vorsorgegrundsatz wie folgt zusammengefasst:

„Wenn es sich als unmöglich erweist, das Bestehen oder den Umfang des behaupteten Risikos mit Sicherheit festzustellen, weil die Ergebnisse der durchgeführten Studien unzureichend, unschlüssig oder ungenau sind, die Wahrscheinlichkeit eines tatsächlichen Schadens für die öffentliche Gesundheit jedoch fortbesteht, falls das Risiko eintritt, rechtfertigt das Vorsorgeprinzip den Erlass beschränkender Maßnahmen.“⁸²

107. Insbesondere muss das angebliche Risiko, um die Anwendung des Vorsorgegrundsatzes zu rechtfertigen, nachweislich mehr als bloß hypothetisch sein⁸³.

108. Im vorliegenden Fall möchte sich die französische Regierung auf den Grundsatz berufen, um die streitige Vorschrift mit der Begründung anzugreifen, dass sie eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit darstelle und nicht sicher sei, ob ausreichende alternative Methoden innerhalb des durch die vorgesehenen Termine festgelegten Zeitrahmens entwickelt würden.

109. Wie ich indessen bereits erläutert habe, ist die volle Wahrung der öffentlichen Sicherheit ein integrierender Bestandteil der Richtlinie 2003/15 wie bei der Richtlinie 76/768. Insbesondere gelten die in Artikel 4a festgelegten Verbote ausdrücklich unbeschadet der allgemeinen Pflicht der Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass die innerhalb der Gemeinschaft in den Verkehr gebrachten kosmetischen Mittel bei normaler Anwendung nicht geeignet sind, die menschliche Gesundheit zu schädigen. Wie ich in den Nummern 100 bis 102 dieser Schlussanträge ausgeführt habe, ist das Ziel der öffentlichen Sicherheit eindeutig sichergestellt. Da die französische Regierung keinerlei Beweis für ein „mehr als bloß hypothetisches Risiko“ für die öffentliche Gesundheit vorgelegt hat, ist dieses Vorbringen zurückzuweisen.

82 — Schlussanträge in der Rechtssache C-434/02 (Nr. 100), Zitat aus Urteil vom 23. September 2003 in der Rechtssache C-192/01 (Kommission/Dänemark, Slg. 2003, I-9693).

83 — Urteil in der Rechtssache C-434/02 (*Arnold André*, zitiert in Fußnote 59, Randnr. 98).

D — *Nichtdiskriminierung*

110. Das Vorbringen der französischen Regierung zur Nichtdiskriminierung setzt die Richtigkeit ihrer Annahmen voraus, mit denen sie belegen will, dass die streitige Vorschrift den Erfordernissen der Rechtssicherheit nicht gerecht wird. Ich habe diese Annahmen bereits geprüft und bin zu dem Ergebnis gelangt, dass sie auf unzutreffenden Sichtweisen bezüglich der streitigen Vorschrift beruhen⁸⁴. Das Vorbringen zur Nichtdiskriminierung sollte daher aus den gleichen Gründen zurückgewiesen werden.

E — *Beschränkung der freien Berufsausübung*

111. Der Gerichtshof hat den gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz der Freiheit der Berufsausübung im Urteil *Metronome Musik* zusammengefasst:

„Nach ständiger Rechtsprechung gehört die freie Berufsausübung wie auch das Eigen-

tumsrecht zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts. Diese Grundsätze können jedoch keine allgemeine Geltung beanspruchen, sondern müssen im Hinblick auf ihre gesellschaftliche Funktion gesehen werden. Folglich können die freie Berufsausübung ebenso wie die Ausübung des Eigentumsrechts Beschränkungen unterworfen werden, sofern diese Beschränkungen tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen, der die so gewährleisteten Rechte in ihrem Wesensgehalt antastet.“⁸⁵

112. Wie sich aus der vorstehenden Passage ergibt, entspricht die Prüfung in Bezug auf Beschränkungen der Freiheit der Berufsausübung ihrer Natur nach der Prüfung, bei der die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ermittelt wird⁸⁶.

85 — Urteil in der Rechtssache C-200/96 (*Metronome Musik*, zitiert in Fußnote 24, Randnr. 21). Vgl. auch Urteil des Gerichtshofes (Erste Kammer) vom 9. September 2004 in den verbundenen Rechtssachen C-184/02 und C-223/02 (Spanien und Finnland/Parlament und Rat, Slg. 2004, I-7789, Randnr. 52) und Urteil des Gerichtshofes (Zweite Kammer) vom 15. Juli 2004 in den verbundenen Rechtssachen C-37/02 und C-38/02 (*Di Lenardo und Dilexport*, Slg. 2004, I-6911, Randnr. 82).

86 — Generalanwalt Maduro hat in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache C-327/02 ausgeführt, „dass es nach dem Prüfmaßstab der Beeinträchtigung des Wesensgehalts des Rechts nicht nur auf den Eingriff der einschränkenden Maßnahme in das Recht selbst ankommt, sondern auch auf das mit ihr verfolgte Ziel und ihre Eignung, dieses zu erreichen. Obwohl der Prüfmaßstab keine Beurteilung der Verhältnismäßigkeit oder auch nur des Vorliegens einer weniger restriktiven alternativen Maßnahme (d. h. der Notwendigkeit) erforderlich macht, verlangt er doch eine Beurteilung der Geeignetheit oder Angemessenheit des Mittels im Verhältnis zum Zweck.“ Schlussanträge von Generalanwalt Póiaros Maduro vom 19. Februar 2004 in der Rechtssache C-327/02 (*Panayotova u. a.*, Slg. 2004, I-11055, Nr. 44).

84 — Vgl. Nrn. 71 bis 87 dieser Schlussanträge.

113. Im Ergebnis bin ich daher, obwohl klar ist, dass jedes Verbot der Prüfung oder des Vertriebs von Produkten geeignet sein dürfte, die Berufsausübung in irgendeiner Hinsicht zu beschränken, aus den vorstehend eingehend dargelegten Gründen⁸⁷ der Auffassung, dass im vorliegenden Fall die vorgenommene Beschränkung keine unverhältnismäßige Beeinträchtigung der Freiheit der Berufsausübung darstellt.

lungen der Gemeinschaftsorgane misst⁸⁸. Ebenso wenig fällt der vorliegende Fall, wie ebenfalls anerkannt, unter eine der vom Gerichtshof zugelassenen Ausnahmen von diesem Grundsatz, namentlich unter die Ausnahme, dass die Gemeinschaft eine bestimmte, im Rahmen der WTO übernommene Verpflichtung umsetzt oder die Gemeinschaftshandlung ausdrücklich auf spezielle Bestimmungen der WTO-Übereinkünfte verweist⁸⁹.

F — Relevanz des WTO-Rechts

114. Was das Vorbringen zur Vereinbarkeit der streitigen Vorschrift mit WTO-Recht betrifft, ist als erste Frage zu entscheiden, in welchem Umfang ein solches Vorbringen bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit der streitigen Vorschrift Berücksichtigung finden kann.

115. Der Gerichtshof hat, wie die französische Regierung einräumt, entschieden, dass die WTO-Übereinkünfte wegen ihrer Natur und ihrer Struktur grundsätzlich nicht zu den Vorschriften gehören, an denen der Gerichtshof die Rechtmäßigkeit von Hand-

116. Im vorliegenden Fall indessen verlangt die französische Regierung im Rahmen ihres Antrags auf Nichtigerklärung der streitigen Vorschrift die Feststellung, dass deren Vertriebsverbot mit dem GATT unvereinbar sei. Die französische Regierung möchte den Gerichtshof zu einer solchen Feststellung auf der Grundlage dessen bewegen, was im Sinne der Gemeinschaftsrechtsprechung als „harmonisierende Auslegung“ bezeichnet werden könnte. Dieser Grundsatz besagt in seiner ursprünglichen Form: „Der Vorrang der von der Gemeinschaft geschlossenen völkerrechtlichen Verträge vor den Bestimmungen des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts [gebietet], diese nach Möglichkeit in Übereinstimmung mit diesen Verträgen auszulegen.“⁹⁰ Augenscheinlich spiegelt dies den Grundsatz wider, dass, wenn eine

88 — Vgl. Urteile in der Rechtssache C-149/96 (Portugal/Rat, zitiert in Fußnote 26, Randnr. 47) sowie vom 14. Dezember 2000 in den verbundenen Rechtssachen C-300/98 and C-392/98 (Dior, Slg. 2000, I-11307, Randnr. 43).

89 — Vgl. Urteile vom 7. Mai 2002 in der Rechtssache C-69/89 (Nakajima/Rat, Slg. 1991, I-2069, Randnr. 31) sowie Portugal/Rat (zitiert in Fußnote 26, Randnr. 49).

90 — Urteil in der Rechtssache C-61/94 (Kommission/Deutschland, zitiert in Fußnote 27, Randnr. 52).

87 — Vgl. Nrn. 88 bis 105 dieser Schlussanträge.

Bestimmung des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts auslegungsbedürftig ist, sie nach Möglichkeit so auszulegen ist, dass sie mit den Vorschriften des Vertrages vereinbar ist⁹¹. So hat der Gerichtshof entschieden, dass die Gemeinschaft, da sie Partei des TRIPS-Übereinkommens sei, verpflichtet sei, ihr Markenrecht im Rahmen des Möglichen nach dem Wortlaut und dem Zweck des Übereinkommens auszulegen⁹².

117. Im vorliegenden Fall macht die französische Regierung geltend, Grund für die Unvereinbarkeit der vorliegenden Vorschrift mit dem GATT sei gerade ihre Natur als Vertriebsverbot für sämtliche mit Tierversuchen erprobte kosmetische Mittel, „wobei eine andere als eine alternative Methode angewandt wurde, nachdem eine solche alternative Methode ... validiert und auf Gemeinschaftsebene angenommen wurde“⁹³. Die französische Regierung meint, dass dies insoweit eine ungünstigere Behandlung im Sinne von Artikel III.4 des GATT darstelle, als Einführer in die Gemeinschaft verpflichtet seien, ihre alternative Methode auf Gemeinschaftsebene validieren zu lassen.

91 — Ebenda.

92 — Urteil vom 16. November 2004 in der Rechtssache C-245/02 (Anheuser-Busch, noch nicht in der Sammlung der Rechtsprechung veröffentlicht, Randnr. 42); vgl. auch Urteile vom 16. Juni 1998 in der Rechtssache C-53/96 (Hermès International, Slg. 1998, I-3603) und in der Rechtssache C-300/98 (Dior, zitiert in Fußnote 88).

93 — Artikel 4a Absatz 1 Buchstabe a.

118. Dies ist indessen der ausdrückliche Wortlaut der Richtlinie. Zum Beispiel ist bei jedem denkgesetzlich möglichen Verständnis, wie auch der Rat bemerkt hat, keinerlei Raum, dies so auszulegen, dass auf OECD-Ebene angenommene alternative Methoden ebenfalls ausreichend sind. Meines Erachtens handelt es sich hier nicht um einen Fall, in dem eine alternative, angeblich „GATT-konformere“ Auslegung in die Vorschrift hineingelesen werden kann. Der Kern des Grundsatzes der harmonisierenden Auslegung besagt, wie bereits ausgeführt, dass dies mit Rücksicht auf den ausdrücklichen Wortlaut der betreffenden Rechtsvorschrift nur „nach Möglichkeit“ geschieht. Außerdem möchte die französische Regierung meines Erachtens in Wirklichkeit keine Auslegung der Richtlinie 2003/15, sondern deren Nichtigerklärung. Ich weise darauf hin, dass sie keine denkbare Auslegung des Vertriebsverbots anbietet, die, folgte man ihrem Vorbringen, zur Vereinbarkeit mit dem GATT führen würde.

119. Weiterhin bin ich jedenfalls, wenn ich das Vorbringen in der vorliegenden Rechtssache zugrunde lege, nicht davon überzeugt, dass die streitige Vorschrift mit dem GATT unvereinbar wäre. Da das Vorbringen der französischen Regierung in dieser Hinsicht nicht so ausreichend substanziiert wurde, dass eine umfassende Prüfung der Frage möglich gewesen wäre, beschränke ich mich auf folgende Bemerkungen.

120. Was Artikel III.4 des GATT betrifft, so ist zwar meines Erachtens wahrscheinlich, dass beim gegenwärtigen Entwicklungsstand des Marktes kosmetische Mittel mit und ohne Tierversuche im Licht ihres gegenwärtigen Wettbewerbsverhältnisses vom Verbraucherstandpunkt aus als „gleichartig“ zu gelten haben⁹⁴, ich halte es jedoch für fraglich, dass das Erfordernis, dass alternative Methoden auf Gemeinschaftsebene validiert werden, zu einer ungünstigeren Behandlung importierter kosmetischer Mittel führt. Obwohl klar ist, dass dieses Erfordernis rechtlich nicht diskriminierend ist, da es unterschiedslos für Gemeinschaftsproduzenten wie für Produzenten in Drittländern gilt, ist es für mich ebenfalls nicht ganz offensichtlich, dass die Wirkung eines solchen Erfordernisses in der Praxis Produzenten in Drittländern größere Wettbewerbslasten aufbürden würde als Unternehmen in der EU⁹⁵. Jedes Kosmetikunternehmen wird dieses Erfordernis als Voraussetzung für das Inverkehrbringen seiner Produkte in der EU beachten müssen. Ich kann nicht erkennen, weshalb das Verfahren zur Erlangung der Anerkennung für eine bestimmte alternative Methode (im Vergleich mit der Erlangung dieser Anerkennung, sagen wir, auf OECD-

Ebene) für Nicht-EU-Unternehmen schwieriger sein sollte, und auch die französische Regierung hat nicht vorgetragen, weshalb dem so sein sollte.

121. Zusätzlich gibt es meines Erachtens gewichtige Argumente dafür, dass das Erfordernis der Validierung alternativer Methoden auf EU-Ebene nach Artikel XX Buchstabe b des GATT gerechtfertigt sein kann. Es scheint mir insbesondere, dass dieses Erfordernis das Kriterium der „Erforderlichkeit“ im Sinne dieser Bestimmung erfüllt. Angesichts des mir vorliegenden Materials kann ich schwerlich sehen, dass der EU vernünftigerweise eine andere Maßnahme zur Verfügung gestanden hätte, die im Sinne der GATT-Rechtsprechung⁹⁶ „weniger unvereinbar“ mit dem GATT gewesen wäre.

122. Während die französische Regierung darauf besteht, dass ein Erfordernis, dass alternative Methoden auf OECD-Ebene validiert werden, eine solche Maßnahme darstellen würde, ist klar, dass sich der Gemeinschaftsgesetzgeber dieser Möglichkeit bewusst war und sie aus anscheinend vernünftigen Gründen verworfen hat. So betont die Kommission in ihrem Vorschlag des Jahres 2000 die Notwendigkeit der Anerkennung

94 — Vgl. die Grundsätze im Bericht des Berufungsgremiums vom 1. November 1996 in der Sache Japan — Alcoholic Beverages II (WT/DS8/AB/R, WT/DS11/AB/R) und im Bericht des Berufungsgremiums in der Sache EC-Asbestos (zitiert in Fußnote 22).

95 — Vgl. ferner Berichte des Berufungsgremiums in der Sache Korea — Various Measures on Beef (zitiert in Fußnote 28, Randnr. 142), in dem es die Spruchkörper anweist, auf die „grundlegende Ausrichtung und Wirkung der Maßnahme“ zu achten, und vom 29. Januar 2002 in der Sache US — FSC (Artikel 21.5-EG) (WT/DS108/AB/RW, Randnr. 215). Für ein Beispiel einer unterschiedslos anwendbaren Vorschrift, die als Verstoß gegen Artikel III.4 behandelt wurde, vgl. Bericht des Panel vom 18. Februar 1992 in der Sache Canada — Provincial Liquor Boards (US) (BISD 395/27).

96 — Vgl. z. B. Bericht des Berufungsgremiums in der Sache Korea — Various Measures on Beef (zitiert in Fußnote 28).

alternativer Methoden auf Gemeinschaftsebene:

„Während die Kommission Anstrengungen unternehmen muss, um die OECD davon zu überzeugen, vom ECVAM validierte alternative Methoden anzuerkennen, hat die Erfahrung gezeigt, dass es manchmal mehrere Jahre dauert, bis eine vorhandene Methode von allen OECD-Mitgliedern anerkannt wird. In dieser Situation ist es wegen der moralischen Bedeutung des Tierschutzes nicht möglich, eine solche Anerkennung seitens der OECD abzuwarten. In Anbetracht der Verfügbarkeit alternativer Methoden, die vom ECVAM validiert oder als wissenschaftlich gültig gebilligt wurden und vom Wissenschaftlichen Beratenden Ausschuss des ECVAM anerkannt wurden, müssen Schritte unternommen werden. Daher wird der vorgeschlagenen Richtlinie ein neues Konzept zugrunde gelegt, dem zufolge eine rechtliche Anerkennung auf europäischer Ebene ausreicht, um Gesetzesgebungsvorschläge für die Prüfung kosmetischer Mittel in der Europäischen Union zu ermöglichen.“

123. Aus ähnlichen Gründen bin ich der Auffassung, dass das Erfordernis der Anerkennung auf EU-Ebene die in Artikel XX Satz 1 festgelegten Voraussetzungen erfüllt, dass es nämlich nicht zu einer willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierung oder zu einer verschleierte Beschränkung des internationalen Handels führt. In dieser Hinsicht kann meines Erachtens der vorliegende Fall entgegen der Auffassung der französischen Regierung vom US-Garnelen-Fall unterschieden werden, in dem das Berufungsgremium entschieden hatte, dass ein Erfordernis, dass andere Länder ein

besonderes Regulierungsprogramm schaffen, das im Kern dasselbe ist wie das eigene des Mitglieds, eine willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung darstelle⁹⁷. Im vorliegenden Fall indessen ist das Erfordernis der Anerkennung auf EU-Ebene, wie bereits ausgeführt, in gutem Glauben festgelegt worden, war in den Augen des Gesetzgebers das einzige Mittel, um das Ziel der Richtlinie, den Tierschutz, wirksam zu erreichen, und hatte den ausdrücklichen Beweggrund, die Annahme der auf EU-Ebene gebilligten alternativen Methoden auf OECD-Ebene zu maximieren⁹⁸.

124. Aus diesen Gründen sollte meines Erachtens das Vorbringen der französischen Regierung, das sich auf eine angebliche Unvereinbarkeit mit dem GATT stützt, zurückgewiesen werden.

97 — In diesem Fall hatten die Vereinigten Staaten Mitglieder verpflichtet, das gleiche Schildkrötenschutzprogramm aufzulegen, um Garnelen in die Vereinigten Staaten einführen zu können: Bericht des Berufungsgremiums in der Sache United States — Import prohibition of certain shrimp and shrimp products (zitiert in Fußnote 29).

98 — Vgl. z. B. den Wortlaut von Artikel 4a, der für jeden Verbotstatbestand die Wendung „unter gebührender Berücksichtigung der Entwicklung der Validierung innerhalb der OECD“ enthält, von Artikel 1 Nummer 9 der Richtlinie, der bestimmt, dass der Jahresbericht der Kommission die Fortschritte der Kommission bei ihren Bemühungen, die Anerkennung der auf Gemeinschaftsebene validierten alternativen Methoden durch die OECD zu erwirken und die Anerkennung der Ergebnisse der in der Gemeinschaft mit Hilfe alternativer Methoden durchgeführten Sicherheitsprüfungen durch Nichtmitgliedstaaten zu erwirken, insbesondere im Rahmen der Kooperationsabkommen zwischen der Gemeinschaft und diesen Ländern, zu enthalten hat, und der zehnten Begründungserwägung der Richtlinie, in der es heißt, dass die Anerkennung der in der Gemeinschaft entwickelten alternativen Versuchsmethoden durch Nichtmitgliedstaaten gefördert werden sollte und dass zu diesem Zweck die Kommission und die Mitgliedstaaten alle geeigneten Schritte unternehmen sollten, um die Anerkennung dieser Methoden durch die OECD zu erleichtern.

VI — Ergebnis

125. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor,

1. die Klage der Französischen Republik auf Nichtigerklärung von Artikel 1 Nummer 2 der Richtlinie 2003/15/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Februar 2003, soweit er einen neuen Artikel 4a in die Richtlinie 76/768/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über kosmetische Mittel einfügt, abzuweisen;
2. der Französischen Republik die Kosten aufzuerlegen.