



Sammlung der Rechtsprechung

Rechtssache C-471/18 P

Bundesrepublik Deutschland
gegen
Esso Raffinage
Europäische Chemikalienagentur

Urteil des Gerichtshofs (Dritte Kammer) vom 21. Januar 2021

„Rechtsmittel – Registrierung, Bewertung und Zulassung chemischer Stoffe – Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 (REACH) – Art. 5 und 6 – Allgemeine Pflicht zur Registrierung chemischer Stoffe – Art. 41 und 42 – Bewertung der Registrierungsdossiers und Prüfung der von den Registranten übermittelten Informationen auf Erfüllung der Anforderungen – Feststellung der Nichterfüllung der Anforderungen – Anfechtbare Handlung – Rechtsschutzinteresse – Klagebefugnis – Jeweilige Befugnisse der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA) und der nationalen Behörden – Verpflichtung der ECHA, von den Registranten auf ihre Aufforderung hin nachgereichte Informationen auf Erfüllung der Anforderungen zu überprüfen – Befugnis der ECHA, insoweit eine geeignete Entscheidung zu erlassen – Art. 1 – Ziel des Schutzes der menschlichen Gesundheit und der Umwelt – Art. 13 und 25 – Durchführung von Tierversuchen – Förderung alternativer Methoden“

1. *Nichtigkeitsklage – Anfechtbare Handlungen – Begriff – Schreiben der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA), mit der im Anschluss an eine Dossierbewertungsentscheidung festgestellt wird, dass dieses nicht den Anforderungen entspricht – Einschluss (Art. 263 AEUV; Verordnung Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates, Art. 41 und 42)*

(vgl. Rn. 63-65)

2. *Rechtsangleichung – Registrierung, Bewertung und Zulassung chemischer Stoffe – REACH-Verordnung – Prüfungsverfahren – Prüfung der Registrierungsdossiers auf Erfüllung der Anforderungen – Registrierungsdossier, das nicht den Anforderungen entspricht – Folgen – Befugnis der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA), eine geeignete Entscheidung zu erlassen – Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der ECHA und den Mitgliedstaaten (Verordnung Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates, Art. 41 Abs. 3 und Art. 42 Abs. 1)*

(vgl. Rn. 82, 83, 86, 88, 90)

3. *Nichtigkeitsklage – Natürliche oder juristische Personen – Rechtsschutzinteresse – Erfordernis eines bestehenden und gegenwärtigen Interesses – Beurteilung zum Zeitpunkt der Klageerhebung – Klage, die geeignet ist, dem Kläger einen Vorteil zu verschaffen – Beweislast (Art. 263 AEUV)*

(vgl. Rn. 101)

4. *Rechtsangleichung – Registrierung, Bewertung und Zulassung chemischer Stoffe – REACH-Verordnung – Prüfungsverfahren – Entscheidung der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA), mit der im Rahmen der Stoffbewertung weitere Informationen angefordert werden – Möglichkeit des Registranten, Abweichungen von den Basisangaben vorzulegen – Verpflichtung des Registranten, sofern irgend möglich, durch andere Mittel als Tierversuche gewonnene Informationen vorzulegen (Verordnung Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates, Art. 41 Abs. 1 Buchst. a und b und Abs. 3 sowie Art. 42 Abs. 1)*

(vgl. Rn. 126-129, 132)

Zusammenfassung

Esso Raffinage (im Folgenden: Esso) reichte bei der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA) für einen von ihr hergestellten chemischen Stoff ein Registrierungsdossier ein.

Mit Entscheidung vom 6. November 2012 forderte die ECHA Esso auf, ihr innerhalb einer Frist von einem Jahr weitere Informationen vorzulegen. Esso übermittelte der ECHA daraufhin andere als die angeforderten Informationen. Nach Auffassung von Esso stellten diese eine Alternative zu den angeforderten Informationen dar.

Am 1. April 2015 übersandte die ECHA dem Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (Ministerium für Ökologie, nachhaltige Entwicklung, Verkehr und Wohnungswesen, Frankreich) ein Schreiben mit dem Titel „Feststellung eines Verstoßes im Anschluss an eine Dossierbewertungsentscheidung nach der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006“ (im Folgenden: streitiges Schreiben), mit dem sie feststelle, dass Esso ihren Verpflichtungen¹ nicht nachgekommen sei.

Das Gericht gab der Klage von Esso, die es für zulässig erachtete, statt und erklärte das streitige Schreiben für nichtig. Auf ein Rechtsmittel der Bundesrepublik Deutschland weist der Gerichtshof die Klage ab. Er äußert sich dabei zur Tragweite der Befugnis der ECHA, nach der Prüfung der in den Dossiers über die Registrierung chemischer Stoffe enthaltenen Informationen auf Erfüllung der Anforderungen Entscheidungen zu erlassen.

¹ Verpflichtungen aus der Entscheidung vom 6. November 2012 und aus Art. 5 und Art. 41 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission (ABl. 2006, L 396, S. 1, Berichtigung im ABl. 2007, L 136, S. 3) (im Folgenden: REACH-Verordnung).

Würdigung durch den Gerichtshof

Als Erstes überprüft der Gerichtshof die Feststellungen des Gerichts zur Zulässigkeit der von Esso erhobenen Klage. Er widmet sich insbesondere der Frage, ob das streitige Schreiben eine anfechtbare Handlung darstellt. Insoweit stellt der Gerichtshof zunächst fest, dass bei der Feststellung, ob die angefochtene Handlung dazu bestimmt ist, verbindliche Rechtswirkungen zu erzeugen, zum einen objektive Kriterien wie z. B. der Inhalt der betreffenden Handlung, der Kontext, in dem die Handlung erlassen wurde, und die Befugnisse des Organs, der Einrichtung oder der sonstigen Stelle, das bzw. die sie erlassen hat, und zum anderen das subjektive Kriterium der Absicht, die das Organ, die Einrichtung oder die sonstige Stelle der Union, das bzw. die die angefochtene Handlung erlassen hat, verfolgt hat, berücksichtigt werden können. Diesem subjektiven Kriterium kann gegenüber den genannten objektiven Kriterien jedoch lediglich eine ergänzende Rolle zukommen. Ihm kann daher weder eine größere Bedeutung beigemessen werden als diesen objektiven Kriterien noch vermag es, die auf Letzteren beruhende Beurteilung der Wirkungen der angefochtenen Handlung zu entkräften.

Sodann stellt der Gerichtshof fest, dass der Unionsgesetzgeber der ECHA, in dem er vorgesehen hat, dass diese eine „geeignete Entscheidung“² erlassen kann, die Befugnis übertragen hat, aus dem Ergebnis der Prüfung der Informationen, die von einem Registranten vorgelegt wurden, dem eine Entscheidung übermittelt worden war, mit der er aufgefordert worden war, dafür zu sorgen, dass sein Registrierungsdossier den Anforderungen der REACH-Verordnung entspricht, rechtlich verbindliche Folgen abzuleiten³. Die ECHA kann daher darüber entscheiden, ob die betreffenden Informationen den Anforderungen der REACH-Verordnung entsprechen, und ob der Registrant den entsprechenden Verpflichtungen nachgekommen ist. Dabei handelt es sich nicht lediglich um die Verpflichtung, der Entscheidung, mit der die betreffenden Informationen angefordert wurden, nachzukommen. Umfasst ist letztlich auch die Verpflichtung des Herstellers oder Importeurs, der einen chemischen Stoff in einer Menge von mindestens 1 Tonne pro Jahr herstellt oder einführt⁴, alle für die Registrierung des chemischen Stoffs geltenden Anforderungen zu erfüllen. Insoweit weist der Gerichtshof darauf hin, dass der Unionsgesetzgeber das Verfahren der Registrierung und Bewertung chemischer Stoffe eingeführt hat, um es der ECHA zu ermöglichen, zu überprüfen, ob die Industrie ihren Verpflichtungen nachkommt, und gegebenenfalls entsprechende Sanktionen zu verhängen. In diesem Zusammenhang ist es Sache der Mitgliedstaaten, Vorschriften über Sanktionen gegen die betreffenden Unternehmen festzulegen und alle zu ihrer Anwendung erforderlichen Maßnahmen zu treffen⁵, wenn die ECHA festgestellt hat, dass die Unternehmen ihren Verpflichtungen aus der REACH-Verordnung⁶ nicht nachgekommen sind. Das Gericht gelangt deshalb zu dem Schluss, dass das Gericht zu Recht festgestellt hat, dass nicht, wie die Bundesrepublik in ihrem Rechtsmittel geltend macht, die Mitgliedstaaten befugt sind, eine Entscheidung wie die im streitigen Schreiben enthaltene, mit der festgestellt wird, dass diesen Verpflichtungen nicht nachgekommen worden ist, zu erlassen, sondern die ECHA.

Schließlich stellt der Gerichtshof fest, dass dieses Verständnis der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der ECHA und den Mitgliedstaaten durch die Ziele der REACH-Verordnung bestätigt wird. Mit der REACH-Verordnung wird nämlich für chemische Stoffe, die in der Union hergestellt werden, in die Union eingeführt werden oder in der Union in Verkehr gebracht

² Art. 42 Abs. 1 der REACH-Verordnung.

³ Entscheidung gemäß Art. 41 Abs. 3 der REACH-Verordnung.

⁴ Art. 5 und Art. 6 Abs. 1 der REACH-Verordnung.

⁵ Art. 125 und 126 der REACH-Verordnung in Verbindung mit deren Erwägungsgründen 121 und 122.

⁶ Art. 51 der REACH-Verordnung.

werden, ein integriertes System zur Kontrolle eingeführt, um ein hohes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und für die Umwelt sicherzustellen. Ein Kernelement dieses Systems ist die Errichtung der ECHA als unabhängige zentrale Stelle, der die Zuständigkeit dafür übertragen ist, erstens Anträge auf Registrierung chemischer Stoffe und die Aktualisierungen dieser Anträge entgegenzunehmen, zweitens zu prüfen, ob die Anträge vollständig sind, und die Registrierung bei unvollständigen Anträgen abzulehnen und drittens zu prüfen, ob die in den Anträgen enthaltenen Informationen, gegebenenfalls nach Vervollständigung, den einschlägigen Anforderungen der REACH-Verordnung entsprechen⁷.

Als Zweites überprüft das Gericht die Feststellungen des Gerichts zu der Frage, wie die ECHA von ihrer Entscheidungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat. Insoweit stellt der Gerichtshof zunächst fest, dass die der ECHA obliegende Verpflichtung, die bei ihr eingereichten Dossiers für die Registrierung chemischer Stoffe zu bewerten und zu überprüfen, ob die in ihnen enthaltenen Informationen den Anforderungen entsprechen, sich in dem Fall, dass der Registrant „Abweichungen von den erforderlichen Basisangaben“ vorlegt, auch auf die Frage erstreckt, ob diese Abweichungen und ihre Begründungen den einschlägigen Bestimmungen entsprechen. Der Registrant hat nämlich die Möglichkeit, in seinem Registrierungsdossier andere Informationen als die erforderlichen „Basisangaben“ (sogenannte „Abweichungen“) vorzulegen, sofern die hierfür geltenden Anforderungen beachtet werden. Sodann stellt der Gerichtshof fest, dass sich die Möglichkeit des Registranten, solche „Abweichungen“ vorzunehmen, in späteren Abschnitten des Verfahrens der Registrierung und Bewertung chemischer Stoffe, insbesondere wenn die ECHA eine Entscheidung erlassen hat, mit der der Registrant aufgefordert wird, das Registrierungsdossier durch eine mit Tierversuchen durchgeführte Studie zu vervollständigen, aus den einschlägigen allgemeinen Bestimmungen der REACH-Verordnung und dem Leitprinzip der Beschränkung von Tierversuchen, das darin zum Ausdruck kommt, ergibt. Die REACH-Verordnung gebietet insbesondere, „sofern irgend möglich“, auf durch andere Mittel als Tierversuche gewonnene Informationen zurückzugreifen und Tierversuche „nur als letztes Mittel“ durchzuführen. Schließlich stellt der Gerichtshof fest, dass die ECHA verpflichtet ist, solche Abweichungen zu überprüfen und zu entscheiden, ob sie den Anforderungen entsprechen. Dabei hat sie die in der REACH-Verordnung geregelten Verfahrens- und Entscheidungsmodalitäten zu beachten. Wie das Gericht zutreffend festgestellt hat, hat die ECHA dies im vorliegenden Fall nicht getan.

⁷ Art. 6, 20, 22, 41 und 42 und Erwägungsgründe 19, 20 und 44 der REACH-Verordnung.