

## Der Fall Parlament ./.. Rat

### EuGH, Rs. C-303/94 (Europäisches Parlament ./.. Rat), Urteil des Gerichtshofs vom 18. Juni 1996

**Zuletzt abgedruckt in:** Pechstein, Entscheidungen des EuGH, Kommentierte Studienauswahl, 5. Auflage 2009, S. 48 (Fall Nr. 19)

## 1. Vorbemerkungen

Der Gerichtshof musste sich in dieser Entscheidung mit den Beteiligungsrechten des Europäischen Parlaments an der (gestuften) gemeinschaftlichen Rechtssetzung auseinandersetzen. Er kam zu dem Schluss, dass der Rat nicht gezwungen werden kann, in einer Verordnung oder Richtlinie alle Einzelheiten der jeweiligen Materie zu regeln. Vielmehr sind nur die „wesentlichen Elemente der zu regelnden Materie“ nach dem im Vertrag vorgesehenen Verfahren zu beschließen. Durchführungsbestimmungen können nach einem abweichenden Verfahren erlassen werden, soweit dies die Verordnungen oder Richtlinien vorsehen. Dabei ist aber zu beachten, dass die Durchführungsrichtlinie bzw. -verordnung die Grundrichtlinie bzw. -verordnung zu berücksichtigen hat und diese nicht ändern darf. Der Gerichtshof kommt im vorliegenden Verfahren zu dem Ergebnis, dass die Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments verletzt wurden, weil die Durchführungsrichtlinie 94/43/EG die Grundrichtlinie 91/414/EWG hinsichtlich eines wesentlichen Elements verändert. Insofern hätte es einer Beteiligung des Parlamentes an der Rechtssetzung zur Durchführungsrichtlinie 94/43/EG bedurft.

## 2. Sachverhalt

Das Europäische Parlament erhob beim EuGH Klage auf Nichtigkeitserklärung der Richtlinie 94/43/EG des Rates. Die Richtlinie 94/43/EG sollte den Anhang VI der Richtlinie 91/414/EWG über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln festlegen. Die Grundrichtlinie 91/414/EWG ist auf Grundlage des Art. 43 EGV erlassen worden. In Art. 18 der Grundrichtlinie wurde festgeschrieben, dass der Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit die „einheitlichen Grundsätze“ nach Anhang VI festlegt. Diese Grundsätze legte der Rat entsprechend dem vorgesehenen Verfahren in der Richtlinie 94/43/EG fest. Eine Anhörung des Parlaments fand nicht statt. Die Richtlinie 94/43/EG verlangt für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln jedoch ausdrücklich nur die Beachtung der Auswirkungen auf das Trinkwasser, während die Grundrichtlinie 91/414/EWG ausdrücklich die Beachtung der Auswirkungen der zuzulassenden Pflanzenschutzmittel auf das gesamte Grundwasser verlangt. Das Europäische Parlament sieht in dieser Unterscheidung eine Änderung der Grundrichtlinie 91/414/EWG, da deren Auswirkungen wesentlich eingeschränkt werden, und hält deshalb seine Beteiligung an der Rechtssetzung für notwendig. Da eine entsprechende Beteiligung des Europäischen Parlaments nicht stattgefunden hat und die Möglichkeit einer Verletzung

seiner Beteiligungsrechte an der Rechtsetzung bestand, erhob das Europäische Parlament Nichtigkeitsklage beim EuGH.

### 3. Aus den Entscheidungsgründen

23 Wie der Gerichtshof bereits entschieden hat (siehe insbesondere Urteile vom 16. Juni 1987 in der Rechtssache 46/86, Romkes, Slg. 1987, 2671, Randnr. 16, und vom 13. Juli 1995, Parlament/Kommission, aaO., Randnr. 18), kann nicht verlangt werden, daß der Rat alle Einzelheiten von Verordnungen oder Richtlinien über die gemeinsame Agrarpolitik nach dem Verfahren des Artikels 43 EG-Vertrag regelt. Dieser Vorschrift ist Genüge getan, wenn die wesentlichen Elemente der zu regelnden Materie nach dem in ihr vorgesehenen Verfahren festgelegt worden sind; die Durchführungsbestimmungen zu den Grundverordnungen und -richtlinien können nach einem abweichenden Verfahren erlassen werden, das in diesen Verordnungen oder Richtlinien festgelegt ist. Jedoch muß eine Durchführungsrichtlinie wie die streitige Richtlinie, die ohne Anhörung des Parlaments erlassen worden ist, die in der Grundrichtlinie nach Anhörung des Parlaments erlassenen Bestimmungen beachten.

24 Zwar bringt die Grundrichtlinie im vorliegenden Fall in ihrer dritten Begründungserwägung zum Ausdruck, daß die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln eines der wichtigsten Mittel zum Schutz der Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse und zur Verbesserung der Produktion der Landwirtschaft sei; sie legt in ihrer vierten Begründungserwägung aber auch dar, daß diese Anwendung Risiken für den Menschen, die Tiere und die Umwelt mit sich bringen könne, und sie zielt, wie aus den folgenden Begründungserwägungen hervorgeht, darauf ab, wegen dieser Gefahren einheitliche Vorschriften über die Voraussetzungen für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln und über die Zulassungsverfahren einzuführen.

25 Nach der neunten Begründungserwägung der Grundrichtlinie „müssen [diese Verfahren] ein hohes Schutzniveau gewährleisten, damit insbesondere die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln verhindert wird, die nicht ausreichend auf ihre Gesundheits-, Grundwasser- und Umweltgefährdung untersucht worden sind“; außerdem ist „[der Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier sowie der Umwelt ... gegenüber dem Ziel der Produktionsverbesserung bei der Pflanzenerzeugung vorrangig]“. Die zehnte Begründungserwägung fügt dem hinzu, daß es notwendig sei, sicherzustellen, daß die betreffenden

Pflanzenschutzmittel „keine unannehmbaren Auswirkungen ... auf die Umwelt im allgemeinen und insbesondere keine schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch und Tier oder das Grundwasser haben“.

26 Die Zulassungsvorschriften sind insbesondere in Artikel 4 Absatz 1 der Grundrichtlinie enthalten, der, wie in Randnummer 3 des vorliegenden Urteils ausgeführt, die Mitgliedstaaten verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, daß ein Pflanzenschutzmittel nur zugelassen wird, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind, und der insoweit auf die „einheitlichen Grundsätze“ gemäß Anhang VI verweist, dessen Inhalt vom Rat nach dem in Artikel 18 vorgesehenen Verfahren festzulegen ist.

27 Was speziell den Schutz der Gesundheit, des Grundwassers und der Umwelt betrifft, so sieht Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Grundrichtlinie vor, daß die Mitgliedstaaten ein Pflanzenschutzmittel nur zulassen, wenn in Anwendung der oben genannten einheitlichen Grundsätze sichergestellt ist, daß das Pflanzenschutzmittel keine unmittelbaren oder mittelbaren schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch und Tier oder auf das Grundwasser und keine unannehmbaren Auswirkungen auf die Umwelt, insbesondere in bezug auf die Kontamination von Wasser, hat. Wie sich aus dem Wortlaut dieses Buchstabens b Ziffern iv und v klar ergibt, gilt diese Verpflichtung gleichermaßen für Trinkwasser und für Grundwasser ohne Einschränkung des Inhalts, daß letzteres zum menschlichen Genuß bestimmt sein muß.

28 Aus diesen Bestimmungen insgesamt geht hervor, daß die Grundrichtlinie zwar auf die Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktion durch die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln abzielt, daß sie aber auch die pflegerische Behandlung der Umwelt im allgemeinen und des Grundwassers im besonderen als eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln festlegt.

29 In der dritten Begründungserwägung der streitigen Richtlinie wird dargelegt, daß die einheitlichen Grundsätze für die Bewertung und Zulassung von Pflanzenschutzmitteln „für alle in Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben b), c), d) und e) der [Grundrichtlinie] genannten Anforderungen festgelegt werden [müssen]“. Im Anhang VI, der diese einheitlichen Grundsätze festlegt, gelten die Bestimmungen von Teil B Ziffer 2.5.1.2 und von Teil C Ziffer 2.5.1.2 über das Grundwasser jedoch nur für das zur Trinkwassergewinnung bestimmte Wasser. Außerdem berühren diese Bestimmungen, wie in Randnummer 5 des

vorliegenden Urteils ausgeführt, zwar nicht die Verpflichtungen, die sich insbesondere aus der Richtlinie 80/778 ergeben, und verweisen im übrigen ausdrücklich auf die in dieser Richtlinie festgelegte Höchstkonzentration, sie erlauben aber unter den in Teil C Ziffer 2.5.1.2 Buchstaben b und c vorgesehenen Bedingungen die Erteilung einer bedingten Zulassung für Pflanzenschutzmittel, deren zu erwartende Konzentration diese Höchstkonzentration übersteigt.

30 Entgegen dem Vorbringen des Rates reicht der Umstand, daß die streitige Richtlinie lediglich in einem der Punkte, die die in der Grundrichtlinie festgelegten Grundsätze betreffen, unvollständig ist, ohne jedoch den Rahmen für die Durchführung dieser Grundsätze zu überschreiten, nicht aus, um die Rüge, daß sie im Hinblick auf die Grundrichtlinie rechtswidrig sei, zu widerlegen. Hierzu wäre es, wie in Randnummer 23 des vorliegenden Urteils dargelegt, darüber hinaus erforderlich, daß die Durchführungsrichtlinie mit den in der Grundrichtlinie nach Anhörung des Europäischen Parlaments erlassenen Bestimmungen in Einklang steht und den Umfang der in ihr festgelegten Verpflichtungen nicht verändert.

31 Durch die fehlende Berücksichtigung der Auswirkungen, die die Pflanzenschutzmittel auf das Grundwasser insgesamt haben können, wurde in der streitigen Richtlinie jedoch gerade einer der in der Grundrichtlinie ausdrücklich festgelegten wesentlichen Gesichtspunkte der Materie nicht beachtet. Insoweit genügt es darauf hinzuweisen, daß die Grundrichtlinie, wie in Randnummer 25 des vorliegenden Urteils ausgeführt, insbesondere ein hohes Schutzniveau gewährleisten soll, damit jede unannehmbare Auswirkung von Pflanzenschutzmitteln auf die Umwelt im allgemeinen und jede schädliche Auswirkung auf die Gesundheit von Mensch und Tier oder das Grundwasser im besonderen verhindert wird.