

PRESUDA SUDA

17. svibnja 1994. (\*)

„Članak 100.a stavak 4.”

U predmetu C-41/93,

**Francuska Republika**, koju zastupaju Edwige Belliard, zamjenica direktora u upravi za pravne poslove Ministarstva vanjskih poslova, i Catherine de Salins, savjetnica za vanjske poslove u istome ministarstvu, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg u sjedištu veleposlanstva Francuske, 9, boulevard du Prince Henri,

tužitelj,

protiv

**Komisije Europskih zajednica**, koju zastupaju Denise Sorasio, pravna savjetnica, i Virginia Melgar, državna službenica stavljena na raspolaganje pravne službe, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg kod Georgiosa Kremalisa, člana pravne službe, Centre Wagner, Kirchberg,

tuženika,

koju podupiru

**Savezna Republika Njemačka**, koju zastupaju Ernst Röder, *Ministerialrat* u Saveznome ministarstvu gospodarstva, i Roberto Hayder, *Regierungsdirektor* u istome ministarstvu, u svojstvu agenata, Bundesministerium fuer Wirtschaft, Villemombler Str. 76, D-W-5300 Bonn,

i

**Kraljevina Danska**, koju zastupa Jørgen Molde, pravni savjetnik u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg u sjedištu veleposlanstva Danske, 4, boulevard Royal,

intervenijenti,

povodom zahtjeva za poništenje Odluke Komisije od 2. prosinca 1992. donesene na temelju članka 100.a stavka 4., Ugovora o EEZ-u, kojom se potvrđuje njemački propis o zabrani pentaklorofenola (SL C 334, str. 8.),

SUD

u sastavu: O. Due, predsjednik, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida i M. Díez de Velasco, predsjednici vijeća, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn (izvjestitelj) i J. L. Murray, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Tesauro,

tajnik: D. Louterman-Hubeau, glavna administratorica,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši izlaganja stranaka na raspravi od 7. prosinca 1993. tijekom koje su Komisiju zastupali Jean-Louis Dewost, glavni ravnatelj pravne službe, i Virginia Melgar, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi od 26. siječnja 1994.,

donosi sljedeću

### **Presudu**

- 1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 9. veljače 1993. Francuska Republika je na temelju članka 173. podstavka 1. Ugovora o EEZ-u tražila poništenje Odluke Komisije od 2. prosinca 1992. donesene na temelju članka 100.a stavka 4. istog Ugovora kojom se potvrđuje njemački propis o zabrani pentaklorofenola (SL C 334, str. 8.).
- 2 Pentaklorofenol je (u daljnjem tekstu: PCP) kemijska tvar koja se rabi kao agens u obradi drva, impregnaciji industrijskih tekstila i sterilizaciji tla, kao baktericid prilikom štavljenja kože i industriji papirne mase i, konačno, kao limacid u pročišćavanju industrijskih voda. PCP je za ljude toksičan u oralnoj uporabi, dišnim putovima i na koži; također je veoma toksičan za vodeni okoliš. Njegova uporaba podliježe različitim ograničenjima u više od trideset zemalja.
- 3 Godine 1987. u skladu s Direktivom Vijeća 83/189/EEZ od 28. ožujka 1983. o utvrđivanju postupka obavješćivanja u području normi i tehničkih propisa (SL L 109, str. 8.), Savezna Republika Njemačka obavijestila je Komisiju o nacrtu uredbe kojom se udio PCP-a u pripravcima namijenjenim obradi drva ograničava na 0,5 %.
- 4 Kao odgovor na tu obavijest Komisija je navela da priprema direktivu iz tog područja te je zamolila njemačku vladu da usvajanje te uredbe odgodi za dvanaest mjeseci.
- 5 Dana 20. travnja 1988. Komisija je iznijela prijedlog direktive Vijeća o devetoj izmjeni Direktive 76/769/EEZ o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o ograničenjima stavljanja na tržište i uporabi određenih opasnih tvari i pripravaka (SL C 117, str. 14.). U tom je prijedlogu udio mase u tvarima i pripravcima koji se

stavljaju na tržište bio ograničen na 0,1 % PCP-a, a predviđena su odstupanja u tri taksativno nabrojana slučaja.

- 6 Dana 12. prosinca 1989. Savezna Republika Njemačka usvojila je Pentachlorphenolverbotsverordnung (pravilnik o zabrani pentaklorofenola, Bundesgesetzblatt, 1989., I, str. 2235.), koji je stupio na snagu 23. prosinca 1989.
- 7 Prema svom članku 1. stavku 1. taj se pravilnik primjenjuje na pentaklorofenol, na natrijev pentaklorofenolat kao i druge soli i derivate pentaklorofenola, na pripravke koji općenito sadrže više od 0,01 % tih tvari i na proizvode koji, nakon obrade tim pripravcima, sadrže te tvari u koncentraciji koja premašuje 5 mg/kg (ppm).
- 8 Na temelju članka 2. stavka 1. tog pravilnika, tvari iz članka 1. stavka 1. zabranjeno je proizvoditi, stavljati na tržište ili upotrebljavati u komercijalne i industrijske svrhe, u okviru bilo kakvog gospodarskog subjekta ili zapošljavanja radnika. Od te su zabrane izuzete samo proizvodnja i uporaba PCP-a i njegovih derivata koji su prisutni kod sinteze drugih tvari ili predstavljaju nusproizvod ili koji su isključivo namijenjeni u istraživačke ili znanstveno-eksperimentalne svrhe, kad je zajamčeno sigurno odlaganje otpada i kad su poduzete dovoljne mjere sigurnosti da se zaštite radnici i okoliš. Ta odstupanja podliježu odobrenju upravnih tijela.
- 9 Dana 21. ožujka 1991. Vijeće je na temelju članka 100.a Ugovora donijelo Direktivu 91/173/EEZ-a o devetoj izmjeni Direktive 76/769/EEZ o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o ograničenjima stavljanja na tržište i uporabi određenih opasnih tvari i pripravaka (SL L 85, str. 34., u daljnjem tekstu: Direktiva 91/173). Među opasnim tvarima na koje se odnosi ta Direktiva nalazi se PCP. Četiri vlade, među kojima i njemačka vlada, glasovale su protiv donošenja te direktive.
- 10 Člankom 1. te direktive izmjenjuje se Prilog Direktive 76/769/EEZ (SL L 262, str. 201.) tako što mu se dodaje točka 23. prema kojoj PCP, njegove soli i njegovi esteri nisu dopušteni u koncentraciji koja je jednaka ili viša od 0,1 % mase u tvarima i pripravcima koji se stavljaju na tržište. Izuzimanja se u biti predviđaju za proizvode i pripravke koji će se u obradi drva, impregnaciji vlakana i teških tekstila rabiti kao agensi za sintezu i/ili transformaciju u industrijskim postupcima, kao i za specifične obrade građevina koje se ubrajaju u kulturnu baštinu zemalja. U skladu s istom odredbom ta se izuzimanja preispituju ovisno o razvoju znanja i tehnika najkasnije tri godine nakon primjene Direktive.
- 11 Prema članku 2. Direktive 91/173 države članice najkasnije 31. prosinca 1991. moraju obavijestiti Komisiju o tekstu glavnih odredaba unutarnjega prava koje donesu u području uređenom tom direktivom, a najkasnije 1. srpnja 1992. donose zakone i druge propise potrebne za usklađivanje.
- 12 Dana 2. kolovoza 1991. Savezna Republika Njemačka obavijestila je Komisiju o svojoj odluci, utemeljenoj na članku 100.a stavku 4. Ugovora, da će nadalje umjesto Direktive 91/173 primjenjivati nacionalne odredbe o PCP-u. Ta je obavijest prenesena drugim državama članicama kako bi one dostavile svoja mišljenja. Dana 10. veljače 1992. Francuska se Komisiji očitovala o toj obavijesti.

- 13 Komisija je 2. prosinca 1992. donijela pobijanu odluku, kojom je potvrdila njemačke odredbe. O toj su odluci obaviještene sve države članice.
- 14 U prilog osnovanosti tužbe, kao prvo, Francuska Republika smatra da je Komisija neopravdano potvrdila njemačku uredbu o kojoj je primila obavijest i da je, shodno tome, prekršila članak 100.a stavak 4. Ugovora.
- 15 S jedne strane, u informacijama koje su navele njemačke vlasti ne tvrdi se da su mjere koje ograničavaju uporabu PCP-a opravdane važnim potrebama iz članka 36. Ugovora o EEZ-u ili u vezi sa zaštitom okoliša ili radnom okolinom ni da su te mjere proporcionalne preprekama trgovini koje iz njih mogu proizaći.
- 16 S druge strane, zadržavanje u državi članici odredaba koje više ograničavaju nego odredbe predviđene direktivama koje je donijelo Vijeće može se u pogledu članka 100.a stavka 4. opravdati samo okolnostima specifičnim za tu državu, što ovdje nije slučaj.
- 17 Kao drugo, francuska vlada ističe da je Komisija svojom odlukom prekršila članak 190. Ugovora o EEZ-u jer nije predočila dovoljno dokaza da su uvjeti kojima članak 100.a stavak 4. uvjetuje potvrđivanje takvih mjera ispunjeni.
- 18 Prije nego što se ispituju ta sredstva, valja proučiti postupak koji je doveo do sporne odluke, staviti ga ponovno u kontekst Ugovora, precizirati njegov cilj i modalitete.
- 19 U pogledu toga, najprije valja utvrditi da se stvaranje zajedničkog tržišta nalazi među ciljevima Zajednice navedenim u člancima 2. i 3. Ugovora o EEZ-u. Prema sudskoj praksi Suda uspostavljanjem zajedničkog tržišta žele se ukloniti sve prepreke trgovini unutar Zajednice radi spajanja nacionalnih tržišta u jedinstveno tržište tako da se u što je moguće bližoj budućnosti ostvare uvjeti istinskog unutarnjeg tržišta.
- 20 Članak 8.a Ugovora o EEZ-u (članak 7.a Ugovora o EZ-u) predviđa da se unutarnje tržište postupno uspostavlja mjerama koje je Zajednica donijela u skladu s tim člankom i s drugim ondje navedenim odredbama, među kojima je članak 100.a.
- 21 Odstupajući od odredaba članka 100.a i osim ako je Ugovorom predviđeno drukčije, odredbe članka 100.a primjenjuju se za ostvarenje ciljeva određenih u članku 8.a.
- 22 Prema članku 100.a stavku 1., ti se ciljevi provode mjerama među kojima su direktive koje je Vijeće donijelo prema predviđenom postupku i kojima je cilj da se uklone prepreke trgovini koje proizlaze iz neujednačenosti zakona i drugih propisa država članica.
- 23 U tom kontekstu, članak 100.a stavak 4. državi članici ipak omogućava da, ako su uvjeti koji se u njemu navode ispunjeni, primijeni propise koji odstupaju od mjere usklađivanja usvojene prema postupku predviđenom stavkom 1.
- 24 Kako ta mogućnost predstavlja odstupanje od opće mjere koja se nastavlja na ostvarivanje jednog od temeljnih ciljeva Ugovora, odnosno uklanjanje svih prepreka slobodnom protoku robe između država članica, ona na temelju članka 100.a stavka 4. podliježe nadzoru Komisije i Suda.

- 25 U svjetlu tih razmatranja valja ispitati postupak prema kojem Komisija mora nadzirati i, ako je to potrebno, potvrditi nacionalne odredbe o kojima ju je obavijestila država članica.
- 26 Najprije, država članica koja, kao u ovom slučaju, nakon isteka roka za prenošenje ili nakon stupanja na snagu mjere za usklađivanje iz članka 100.a stavka 1. namjerava nastaviti primjenjivati nacionalne odredbe kojima se od te mjere odstupa dužna je o tim odredbama obavijestiti Komisiju.
- 27 Nadalje, Komisija se mora uvjeriti da su uvjeti koji državi članici omogućuju da se pozove na iznimku predviđenu člankom 100.a stavkom 4. u cijelosti ispunjeni. Osobito mora provjeriti jesu li predmetne odredbe opravdane važnim potrebama navedenim u članku 100.a stavku 4. prvom podstavku te da nisu sredstvo proizvoljne diskriminacije ili prikriveno ograničavanje trgovine među državama članicama.
- 28 Postupkom predviđenim tom odredbom želi se osigurati da nijedna država članica ne može primijeniti nacionalne propise koji odstupaju od usklađenih pravila, a da za to nije dobila potvrdu Komisije.
- 29 Naime, mjere o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica koje predstavljaju prepreku trgovini unutar Zajednice nemaju učinka ako države članice zadrže mogućnost jednostrane primjene nacionalnog propisa koji se iz njih izuzima.
- 30 Stoga će državi članici biti dopušteno da prijavljene nacionalne odredbe primijeni tek nakon što je od Komisije dobila odluku koja ih potvrđuje.
- 31 Potom ponajprije valja ispitati ispunjava li Odluka Komisije od 2. prosinca 1992. zahtjeve iz članka 190. Ugovora.
- 32 U pogledu toga, Komisija ističe da je ona ispunila te zahtjeve te u svojoj odluci navodi da je cilj njemačke mjere bio zaštita zdravlja i okoliša, dva obrazloženja navedena u članku 36. i članku 100.a stavku 4. Ugovora. Osobito je naglasila da njemačko zakonodavstvo želi zaštititi građane od mogućih karcinogenih učinaka vezanih za dioksine.
- 33 Ta se argumentacija ne može prihvatiti.
- 34 Prema sudskoj praksi, obveza obrazlaganja utvrđena člankom 190. nameće da svi predmetni akti trebaju sadržavati objašnjenje razloga koji su instituciju naveli da ih donese, kako bi Sud mogao obavljati nadzor i kako bi države članice jednako kao i predmetni državljani znali uvjete pod kojima su institucije Zajednice primijenile Ugovor.
- 35 U ovom predmetu, taj uvjet nije ispunjen. Nakon što u svoja prva tri podstavka kratko opisuje sadržaj i cilj članka 100.a stavka 4., drugi dio Odluke od 2. prosinca 1992. naslovljen „ocjena” samo u četvrtom podstavku naznačuje sadržaj njemačke odredbe i opasnosti PCP-a te u idućem podstavku navodi da je granica utvrđena tom odredbom viša i da je ta sigurnosna granica opravdana zahtjevima iz članka 100.a stavka 4. Nadalje, nakon što se u podstavku 6. i 7. navodi obveza da se Direktiva 91/173 nakon tri godine ponovno preispita, odluka u podstavku 8. utvrđuje da njemačka uredba

predstavlja prepreku za trgovinu. Naposljetku, Komisija u podstavku 9. zaključuje da njemačka uredba zadovoljava zahtjeve članka 100.a stavka 4. drugog podstavka.

- 36 Stoga se Komisija samo u općim crtama naznačuje sadržaj i cilj njemačke uredbe i utvrđuje da je spojiva s člankom 100.a stavkom 4., ne objašnjavajući činjenične i pravne razloge zašto bi se po njezinu mišljenju trebalo smatrati da su uvjeti iz članka 100.a stavka 4. u ovom slučaju u cijelosti ispunjeni.
- 37 Slijedom navedenoga, valja utvrditi, a da pritom nije potrebno ispitati druge tužbene razloge koje je tužitelj naveo, da pobijana odluka ne zadovoljava obvezu obrazloženja propisanu člankom 190. Ugovora te da se poništava zbog povrede bitnih postupovnih zahtjeva.

### **Troškovi**

- 38 U skladu s člankom 69. stavkom 2. Poslovnika svakoj stranci koja ne uspije u postupku nalaže se snošenje troškova. Budući da tuženik nije uspio u postupku, treba mu naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenog,

SUD

proglašava i presuđuje:

- 1. Poništava se Odluka Komisije od 2. prosinca 1992. kojom se potvrđuje njemački propis o zabrani pentaklorofenola.**
- 2. Komisiji se nalaže snošenje troškova.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 17. svibnja 1994.

[Potpisi]

---

\* Jezik postupka: francuski