

Rs. C-491/01 (British American Tobacco), Urteil des Gerichtshofs vom 10.12.2002 – Slg. 2002, S. I-11453.

Vorbemerkungen:

Der Gerichtshof hatte sich in diesem Urteil – wie auch in der Entscheidung zur Tabakwerberichtlinie (Fall 184) – bezüglich einer Richtlinie zur Deklaration auf Zigarettenverpackungen mit der Zuständigkeit der Union für entsprechende Regelungen auseinanderzusetzen. Dabei ging es nicht nur um die Deklaration von Tabakerzeugnissen, welche in der Europäischen Union verkauft werden sollten, sondern auch um die Deklaration solcher Erzeugnisse, welche in der Union hergestellt werden, jedoch in Drittstaaten ausgeführt werden sollen. Der Gerichtshof musste insoweit die Kompetenzen aus Art. 114 AEUV und Art. 207 AEUV gegeneinander abgrenzen und kam zu dem Ergebnis, dass die Union die Kompetenzen für die Regelung über die Herstellung, den Verkauf und die Aufmachung von Tabakerzeugnissen innehat. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH muss die Wahl der Rechtsgrundlage für einen Unionsrechtsakt auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gestützt werden. Dabei werden insbesondere der Inhalt und das Ziel des Rechtsaktes berücksichtigt. Ergibt sich bei Prüfung eines Unionsrechtsaktes, dass ein Rechtsakt mehrere Ziele verfolgt, so ist diejenige Rechtsgrundlage zu wählen, welche das überwiegende und wesentliche Ziel verfolgt. Es ist grundsätzlich nur eine Rechtsgrundlage zulässig. Eine Ausnahme ergibt sich jedoch für solche Rechtsakte, die zwei bzw. mehrere Ziele gleichrangig verfolgen. Ist zwischen den Zielen kein Rangverhältnis erkennbar, so kann der Rechtsakt ausnahmsweise auf die verschiedenen einschlägigen Rechtsgrundlagen gestützt werden. Daher ist ein Rechtsakt, dessen Vorschriften im Wesentlichen den Außenhandel und nicht den Handel innerhalb der Union betreffen, allein auf Art. 207 AEUV zu stützen. Selbst wenn der Rechtsakt Nebenvorschriften zu Rechtsangleichungen im Binnenmarkt enthält, kommt eine Abstützung auf Art. 114 AEUV nicht in Betracht. Der Gerichtshof stellte noch einmal klar, dass Maßnahmen, welche auf Art. 114 AEUV gestützt werden sollen, der Verbesserung der Bedingungen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes dienen müssen. Daneben entschied der Gerichtshof, dass es unschädlich ist, wenn eine Richtlinie auf zwei Rechtsgrundlagen gestützt wird, allerdings eine davon nicht einschlägig ist. Ein solcher Verstoß gegen Unionsrecht führt nicht zwangsläufig zu einer Ungültigkeit der Richtlinie. Handelt es sich nur um einen Formfehler, der nicht zur Verletzung der Verfahrensvorschriften führt, bleibt die Richtlinie gültig. Im Übrigen prüft das EuGH das Subsidiaritätsprinzip.

Sachverhalt:

Die Richtlinie 2001/37/EG des Rates und des Europäischen Parlaments wurde auf Art. 95 und 133 EG (jetzt: Art. 114 und 207 AEUV) gestützt. Sie bestimmt unter anderem die Grenzwerte für in der EU zu vermarktende Tabakerzeugnisse, die Gestaltung der Warnhinweise auf Zigarettenverpackungen und die Produktbezeichnungen. Hinsichtlich der Produktbezeichnungen wird festgelegt, dass Begriffe, welche den Eindruck erwecken, dass ein Tabakerzeugnis weniger schädlich ist (z. B. mild, light) auf Verpackungen nicht

mehr verwendet werden dürfen. Dies betrifft sowohl innerhalb der EU vermarktete Tabakerzeugnisse als auch für den Export in Drittstaaten hergestellte Tabakerzeugnisse. Gegen die geplante Umsetzung der Richtlinie in britisches Recht klagten Hersteller von Tabakerzeugnissen vor dem zuständigen High Court. Sie bezweifelten die Gültigkeit der Richtlinie 2001/37/EG und sollte sie gültig sein, die Rechtmäßigkeit der Exportbestimmungen. Der High Court setzte das Verfahren aus und legte dem EuGH die Fragen zur Vorabentscheidung vor.

Aus den Entscheidungsgründen:

[42] Mit seiner Frage 1 Buchstabe a möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Richtlinie ganz oder teilweise ungültig ist, weil die Artikel 95 EG und/oder 133 EG keine zutreffende Rechtsgrundlage bieten.

(...)

[58] Im vorliegenden Fall ist zu prüfen, ob Artikel 95 EG eine zutreffende Rechtsgrundlage für die Richtlinie darstellt und, wenn dies zutrifft, ob die Heranziehung des Artikels 133 EG als zweite Rechtsgrundlage für die Richtlinie dabei erforderlich oder möglich ist.

(...)

[60] Aus den Randnummern 83, 84 und 95 des Urteils über die Tabakwerbung ergibt sich, dass Maßnahmen nach dieser Bestimmung die Bedingungen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes verbessern sollen und tatsächlich dieses Ziel verfolgen müssen, indem sie zur Beseitigung von Hemmnissen für den freien Waren- oder Dienstleistungsverkehr oder aber von Wettbewerbsverzerrungen beitragen.

[61] Nach dieser Rechtsprechung kann zwar Artikel 95 EG als Rechtsgrundlage herangezogen werden, um der Entstehung neuer Hindernisse für den Handel infolge einer heterogenen Entwicklung der nationalen Rechtsvorschriften vorzubeugen, doch muss das Entstehen solcher Hindernisse wahrscheinlich sein und die fragliche Maßnahme ihre Vermeidung bezwecken (in diesem Sinne Urteil vom 13. Juli 1995 in der Rechtssache C-350/92, Spanien/Rat, Slg. 1995, I-1985, Randnr. 35, sowie die Urteile über die Tabakwerbung, Randnr. 86, und vom 9. Oktober 2001 in der Rechtssache C-377/98, Niederlande/Parlament und Rat, Slg. 2001, I-7079, Randnr. 15).

[62] Sind die Voraussetzungen für die Heranziehung von Artikel 95 EG als Rechtsgrundlage erfüllt, so kann sich der Gemeinschaftsgesetzgeber auf diese Grundlage stützen, auch wenn dem Gesundheitsschutz bei den zu treffenden Entscheidungen maßgebende Bedeutung zukommt (in diesem Sinne Randnr. 88 des Urteils über die Tabakwerbung). Zudem ist nach Artikel 152

Absatz 1 Unterabsatz 1 EG bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen ein hohes Gesundheitsschutzniveau sicherzustellen, und Artikel 95 Absatz 3 EG verlangt ausdrücklich, dass bei Harmonisierungen ein hohes Gesundheitsschutzniveau gewährleistet wird.

(...)

[65] Trotz der bereits erlassenen gemeinschaftlichen Harmonisierungsmaßnahmen, nämlich der Richtlinien 89/622 über die Etikettierung von Tabakerzeugnissen und der Richtlinie 90/239 über den Höchstgehalt an Teer in Zigaretten, waren den Handel hemmende Unterschiede zwischen den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen zum Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie bereits aufgetreten oder nach aller Wahrscheinlichkeit zu erwarten.

(...)

[75] Daraus folgt, dass die Richtlinie tatsächlich der Verbesserung der Bedingungen für das Funktionieren des Binnenmarktes dient und daher auf der Grundlage des Artikels 95 EG erlassen werden konnte, ohne dass dem die Tatsache entgegensteht, dass dem Gesundheitsschutz bei den Entscheidungen im Zusammenhang mit den von der Richtlinie festgelegten Harmonisierungsmaßnahmen entscheidende Bedeutung zugekommen ist.

(...)

[79] Bezüglich des Gesundheitsschutzes ergibt sich aus Artikel 95 Absatz 3 EG, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber im Rahmen der Harmonisierung ein hohes Schutzniveau gewährleisten muss, indem er u. a. allen auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützten neuen Entwicklungen Rechnung trägt.

(...)

[93] Nach ständiger Rechtsprechung muss sich im Rahmen des Zuständigkeitssystems der Gemeinschaft die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen. Zu diesen Umständen gehören insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts (u. a. Urteile vom 4. April 2000 in der Rechtssache C-269/97, Kommission/Rat, Slg. 2000, I-2257, Randnr. 43, und vom 30. Januar 2001 in der Rechtssache C-36/98, Spanien/Rat, Slg. 2001, I-779, Randnr. 58).

[94] Ergibt die Prüfung eines gemeinschaftlichen Rechtsakts, dass er zwei Ziele verfolgt oder zwei Komponenten hat, und lässt sich eine davon als wesentliche oder überwiegende ausmachen, während die andere nur von untergeordneter Bedeutung ist, so ist der Rechtsakt nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf die, die die wesentliche oder überwiegende

Zielsetzung oder Komponente erfordert (Urteile vom 23. Februar 1999 in der Rechtssache C-42/97, Parlament/Rat, Slg. 1999, I-869, Randnrn. 39 und 40, und vom 30. Januar 2001, Spanien/Rat, Randnr. 59). Ist dargetan, dass mit dem Rechtsakt gleichzeitig mehrere Ziele verfolgt werden, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass das eine im Verhältnis zum anderen zweitrangig ist und mittelbaren Charakter hat, so kann ein solcher Rechtsakt ausnahmsweise auf die verschiedenen einschlägigen Rechtsgrundlagen gestützt werden (Gutachten 2/00 vom 6. Dezember 2001, Slg. 2001, I-9713, Randnr. 23).

[95] Aufgrund der in den beiden vorstehenden Randnummern genannten Grundsätze und unter Berücksichtigung des Ergebnisses in Randnummer 91 dieses Urteils ist festzustellen, dass die Richtlinie die Artikel 95 EG und 133 EG nicht zusammen als Rechtsgrundlage haben konnte.

[96] Ohne dass geprüft werden müsste, ob die Richtlinie mit ihren Bestimmungen, die die Ausfuhr von Tabakerzeugnissen in Drittstaaten beeinflussen, auch ein Ziel in Zusammenhang mit der Durchführung der gemeinsamen Handelspolitik nach Artikel 133 EG verfolgte, ist nämlich festzustellen, dass dieses Ziel angesichts des Zweckes und des Inhalts der Richtlinie insgesamt gegenüber dem Hauptziel der Richtlinie, nämlich der Verbesserung der Bedingungen für das Funktionieren des Binnenmarktes, nur von untergeordneter Bedeutung ist.

[97] Daraus folgt, dass Artikel 95 EG die einzige zutreffende Rechtsgrundlage der Richtlinie ist und diese zu Unrecht auch Artikel 133 EG als Rechtsgrundlage anführt.

[98] Diese irrige Bezugnahme auf Artikel 133 EG als zweite Rechtsgrundlage der Richtlinie führt jedoch nicht schon zu deren Ungültigkeit. Ein solcher Irrtum in den Bezugsvermerken einer Gemeinschaftshandlung stellt nämlich bloß einen rein formalen Fehler dar, sofern er nicht zur Rechtswidrigkeit des Verfahrens für den Erlass dieser Handlung führt (in diesem Sinne Urteil vom 27. September 1988 in der Rechtssache 165/87, Kommission/Rat, Slg. 1988, 5545, Randnr. 19); im Fall der Richtlinie ist dieses Problem Gegenstand der Frage 1 Buchstabe b, die in den Randnummern 100 bis 111 dieses Urteils untersucht wird.

(...)

[173] Mit der Frage 1 Buchstabe f möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Richtlinie wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip ganz oder teilweise ungültig ist.

(...)

[177] Der Subsidiaritätsgrundsatz ist in Artikel 5 Absatz 2 EG niedergelegt. Nach dieser Vorschrift wird die Gemeinschaft in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen

Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.

[178] Nach Nummer 3 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Anhang zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft stellt das Subsidiaritätsprinzip nicht die Befugnis in Frage, über die die Europäische Gemeinschaft aufgrund des Vertrages entsprechend der Auslegung des Gerichtshofs verfügt.

[179] Der Subsidiaritätsgrundsatz findet Anwendung, wenn sich der Gemeinschaftsgesetzgeber auf Artikel 95 EG stützt, da diese Vorschrift ihm keine ausschließliche (S. I-11606) Zuständigkeit für die Regelung der wirtschaftlichen Tätigkeiten im Binnenmarkt verleiht, sondern nur die Zuständigkeit für die Verbesserung der Bedingungen für die Errichtung und das Funktionieren dieses Marktes durch Beseitigung von Hemmnissen für den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr oder von Wettbewerbsverzerrungen (in diesem Sinn Urteil über die Tabakwerbung, Randnrn. 83 und 95).

[180] Um entscheiden zu können, ob die Richtlinie im Einklang mit dem Subsidiaritätsgrundsatz erlassen worden ist, ist zunächst zu prüfen, ob das Ziel der in Betracht gezogenen Maßnahme auf Gemeinschaftsebene besser erreicht werden konnte.

[181] Wie der Gerichtshof in Randnummer 124 dieses Urteils festgestellt hat, bezweckt die Richtlinie die Beseitigung der Hemmnisse, die sich aus den Unterschieden ergeben, die noch zwischen den Vorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen fortbestehen, wobei sie gemäß Artikel 95 Absatz 3 EG gleichzeitig ein hohes Schutzniveau im Bereich der Gesundheit sicherstellen soll.

[182] Ein solches Ziel ließe sich durch eine Maßnahme allein auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreichen; es verlangt eine Maßnahme auf Gemeinschaftsebene, wie die heterogene Entwicklung der nationalen Rechtsvorschriften im vorliegenden Fall zeigt (vgl. Randnr. 61 dieses Urteils).

[183] Daraus folgt, dass im Fall der Richtlinie das Ziel der in Betracht gezogenen Maßnahme auf der Ebene der Gemeinschaft besser erreicht werden konnte.

[184] Sodann ist festzustellen, dass bei der Regelungsdichte der von der Kommission im vorliegenden Fall getroffenen Maßnahmen ebenfalls die Erfordernisse des Subsidiaritätsgrundsatzes eingehalten worden sind, da die Maßnahme, wie sich aus den

Randnummern 122 bis 141 dieses Urteils ergibt, nur soweit reicht, wie zur Verwirklichung des von ihr angestrebten Zieles erforderlich ist.

[185] Aus den vorstehenden Erwägungen zu Frage 1 Buchstabe e folgt, dass die Richtlinie nicht wegen Verstoßes gegen den Subsidiaritätsgrundsatz ungültig ist.