DOMSTOLENS DOM

21. januar 2003 *

I sag C-512/99,

Forbundsrepublikken Tyskland ved W.-D. Plessing og B. Muttelsee-Schön, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. zur Hausen, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: tysk.

støttet af

Republikken Finland ved T. Pynnä og E. Bygglin, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 1999/836/EF af 26. oktober 1999 om Tysklands nationale bestemmelser om mineraluld, som afviger fra direktiv 97/69/EF om 23. tilpasning til den tekniske udvikling af Rådets direktiv 67/548/EØF om tilnærmelse af lovgivning om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer (EFT L 329, s. 100),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene .-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen og C.W.A. Timmermans samt dommerne C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, P. Jann og V. Skouris, F. Macken og N. Colneric, S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer) og A. Rosas,

generaladvokat: A. Tizzano
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 30. maj 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 28. december 1999 har Forbundsrepublikken Tyskland anlagt sag i medfør af artikel 230, stk. 1, EF, med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 1999/836/EF af 26. oktober 1999 om Tysklands nationale bestemmelser om mineraluld, som afviger fra direktiv 97/69/EF om 23. tilpasning til den tekniske udvikling af Rådets direktiv 67/548/EØF om tilnærmelse af lovgivning om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer (EFT L 329, s. 100, herefter »den anfægtede beslutning«).

2 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 28. september 2000 har Republikken Finland fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande.

Relevante retsforskrifter

EF-traktaten

3 EF-traktatens artikel 100 A (efter ændring nu artikel 95 EF) indeholdt følgende bestemmelse i stk. 4:

»Når en medlemsstat, efter at Rådet med kvalificeret flertal har vedtaget en harmoniseringsforanstaltning, finder det nødvendigt at anvende nationale bestemmelser, som er begrundet i vigtige behov, hvortil der henvises i artikel 36, eller som vedrører beskyttelse af arbejdsmiljøet eller miljøbeskyttelse, giver den Kommissionen meddelelse om disse bestemmelser.

Kommissionen bekræfter de pågældende bestemmelser efter at have konstateret, at de ikke er et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

Uanset den i artikel 169 og 170 fastsatte fremgangsmåde kan Kommissionen eller en medlemsstat henvende sig direkte til Domstolen, hvis de finder, at en anden medlemsstat misbruger de i nærværende artikel fastsatte beføjelser.«

4 Amsterdam-traktaten, som trådte i kraft den 1. maj 1999, medførte en væsentlig ændring af traktatens artikel 100 A, som blev omnummereret til artikel 95 EF. Artikel 95, stk. 4, 5 og 6, EF bestemmer:

»4. Hvis en medlemsstat, efter at Rådet eller Kommissionen har vedtaget en harmoniseringsforanstaltning, finder det nødvendigt at opretholde nationale bestemmelser, som er begrundet i vigtige behov, hvortil der henvises i artikel 30, eller som vedrører miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet, giver den Kommissionen meddelelse om disse bestemmelser og om grundene til deres opretholdelse.

5. Når en medlemsstat endvidere med forbehold af stk. 4 og efter at Rådet eller Kommissionen har vedtaget en harmoniseringsforanstaltning, finder det nødvendigt at indføre nationale bestemmelser baseret på nyt videnskabeligt belæg vedrørende miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet på grund af et problem, der er specifikt for den pågældende medlemsstat, og som viser sig efter vedtagelsen af harmoniseringsforanstaltningen, giver den Kommissionen meddelelse om de påtænkte bestemmelser og om grundene til deres indførelse.

6. Kommissionen bekræfter eller forkaster inden seks måneder efter meddelelsen som omhandlet i stk. 4 og 5 de pågældende nationale bestemmelser efter at have konstateret, om de er et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne, og om de udgør en hindring for det indre markeds funktion.

Hvis Kommissionen ikke har truffet nogen afgørelse inden for dette tidsrum, betragtes de i stk. 4 og 5 omhandlede nationale bestemmelser som godkendt.

Hvis det er begrundet i spørgsmålets kompleksitet, eller hvis der ikke foreligger risiko for menneskers sundhed, kan Kommissionen meddele den pågældende medlemsstat, at den i dette stykke omhandlede periode kan forlænges med en ny periode på indtil seks måneder.«

Direktiv 67/548/EØF

5 Rådets direktiv 67/548/EØF af 27. juni 1967 om tilnærmelse af lovgivning om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer (EFT 1967, s. 211) blev vedtaget på grundlag af EØF-traktatens artikel 100 (efter ændring EF-traktatens artikel 100, som efterfølgende blev omnummereret til artikel 94 EF), som også vedrørte den indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger.

6 Ifølge artikel 23 i direktiv 67/548, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/56/EF af 3. september 1996 (EFT L 236, s. 35, herefter »direktiv 67/548«), skal medlemsstaterne træffe alle hensigtsmæssige foranstaltninger til, at farlige stoffer kun kan markedsføres, såfremt deres emballage opfylder de i samme artikel fastsatte etiketteringskrav.

7 Som det fremgår af artikel 4 i direktiv 67/548, indeholder direktivets bilag I en liste over farlige stoffer, som er klassificeret på grundlag af deres egenskaber.

Bilaget ajourføres regelmæssigt på grundlag af den videnskabelige udvikling. I den forbindelse ændres angivelserne på listen og der tilføjes nye angivelser.

Direktiv 97/69/EF

8 Ved Kommissionens direktiv 97/69/EF af 5. december 1997 om 23. tilpasning til den tekniske udvikling af direktiv 67/548 (EFT L 343, s. 19) blev der bl.a. indført

— en generel angivelse vedrørende mineraluld i listen over farlige stoffer i bilag I til direktiv 67/548 og

— en særlig note Q vedrørende mineraluld i indledningen til bilag I.

9 I den generelle angivelse vedrørende mineraluld er denne defineret som »syntetiske, glasagtige (silicat)fibre uden bestemt orientering og med et indhold af alkaliske oxider og alkaliske jordarters oxider (Na_2O + K_2O + CaO + MgO + BaO) på over 18 vægtprocent«.

10 De nævnte syntetiske mineralfibre klassificeres

— som carcinogene stoffer i kategori 3. Ifølge definitionen i bilag VI, nr. 3.2, i direktiv 67/548 er dette »[s]toffer, der giver anledning til betænkelighed, da

de muligvis kan fremkalde kræft hos mennesker, men for hvilke der ikke foreligger oplysninger, som er tilstrækkelige til en tilfredsstillende bedømmelse. Der foreligger bevismateriale fra relevante dyreforsøg, men det er utilstrækkeligt til at placere stoffet i kategori II« og

— som irriterende. Det er syntetiske mineralfibre, der ifølge note Q i indledningen til bilag I ikke nødvendigvis skal klassificeres som kræftfremkaldende, såfremt en prøve på dyr har givet negative resultater. Note Q foreslår fire typer af prøver. Mineralfibre, der opfylder dette kriterium, skal ikke klassificeres som kræftfremkaldende, men klassificeringen og emballeringen som et irriterende stof opretholdes.

Tvistens forhistorie

Den tyske regerings anmodning

11 Forbundsrepublikken Tyskland har gennemført direktiv 97/69 inden for den fastsatte frist og ændret sin nationale lovgivning i overensstemmelse hermed.

12 Da den tyske regering imidlertid fandt, at vurderingskriterierne i direktiv 97/69 ikke sikrede et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau, meddelte den den 11. december 1998 Kommissionen, at den agtede at indføre strengere nationale retsforskrifter end dem, der er fastsat i direktiv 97/69 vedrørende klassificeringen og etiketteringen af syntetiske mineralfibre (herefter »de omtvistede bestemmelser«). Denne anmodning blev indgivet i henhold til traktatens artikel 100 A, stk. 4, som fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i sagen.

13 Ifølge de omtvistede bestemmelser er syntetiske mineralfibre opdelt i følgende to kategorier, nemlig

— kræftfremkaldende stoffer, der er klassificeret i kategori 3, og

— kræftfremkaldende stoffer, der er klassificeret i kategori 2. Ifølge bilag VI, nr. 3.2, i direktiv 67/548 er det »[s]toffer, der bør anses for at fremkalde kræft hos mennesket. Der foreligger tilstrækkelige beviser til at nære stærk formodning om, at stoffets påvirkning af mennesket kan fremkalde kræft, generelt på grund af relevante langvarige dyreforsøg og andre relevante oplysninger«.

14 Syntetiske mineralfibre, som dyreforsøg har givet negative resultater for, er udelukket fra nævnte klassificering. Syntetiske mineralfibre af denne karakter skal altså hverken klassificeres eller etiketteres, ikke engang som irriterende stoffer. De omtvistede bestemmelser er således baseret på den opfattelse, at syntetiske mineralfibre i princippet skal klassificeres som kræftfremkaldende stoffer i kategori 2. Hvis syntetiske mineralfibre ikke opfylder betingelserne for at blive klassificeret i kategori 2, skal de klassificeres i kategori 3. Hvis ikke de opfylder betingelserne for at blive klassificeret i kategori 3, skal de hverken klassificeres eller etiketteres.

15 De tyske myndigheder har baseret denne opfattelse på, at det ifølge videnskabelige undersøgelser må antages, at syntetiske mineralfibre har tilsvarende virkning som asbest. Således kan visse former for syntetiske mineralfibre tænkes at være kræftfremkaldende. Der foregår en stadigt stigende anvendelse af syntetiske mineralfibre som materiale til varme- og lydisolering.

Den anfægtede beslutning

16 Den 26. oktober 1999 vedtog Kommissionen den anfægtede beslutning i henhold til artikel 95, stk. 6, EF.

17 I beslutningen fastslog Kommissionen, at »Tysklands meddelelse ikke er berettiget, idet de grundlæggende krav i artikel 95, stk. 5[, EF] ikke er opfyldt« og forkastede de omtvistede bestemmelser.

18 Den anfægtede beslutning blev meddelt den tyske regering den 28. oktober 1999.

Annullationssøgsmålet

19 Forbundsrepublikken Tyskland har nedlagt påstand om, at den anfægtede beslutning annulleres, og at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20 Til støtte for påstanden har den principalt fremført to anbringender — hvoraf det første er, at artikel 95, stk. 5, EF udgør en fejlagtig hjemmel for den anfægtede beslutning, og det andet, at kontradiktionsprincippet og samarbejdsforpligtelsen efter artikel 10 EF er tilsidesat — og subsidiært et tredje anbringende, hvorefter betingelserne for at anvende artikel 95, stk. 5, EF er fejlagtig vurderet.

21 Kommissionen har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagens omkostninger.

22 Republikken Finland, som kun har behandlet det tredje anbringende om annullation vedrørende overholdelsen af betingelserne i artikel 95, stk. 5, EF, har i interventionsindlægget nedlagt påstand om frifindelse.

Første anbringende

Parternes argumenter

23 Med det første anbringende gør sagsøgeren principalt gældende, at Kommissionen burde have vedtaget den anfægtede beslutning i henhold til traktatens artikel 100 A, stk. 4.

24 Efter sagsøgerens opfattelse har Kommissionen fejlagtigt anvendt artikel 95, stk. 5, EF som hjemmel, da denne bestemmelse ikke var i kraft hverken på tidspunktet for vedtagelsen af direktiv 97/69, ved udløbet af fristen for dettes gennemførelse, eller på tidspunktet for anmeldelsen af de omtvistede bestemmelser til Kommissionen.

25 Den omstændighed, at Kommissionen først svarede efter ti måneder, og at artikel 95 EF allerede var i kraft på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede beslutning, kan ikke ændre ved hjemmelsspørgsmålet, da dette ikke kan afhænge af datoen for Kommissionens behandling af ansøgningen.

26 Da den nye ordning efter artikel 95, stk. 5, EF desuden er strengere end den tidligere ordning efter traktatens artikel 100 A, stk. 4, burde Kommissionen have vurderet den tyske regerings anmodning på grundlag af den bestemmelse i EF-traktaten, som var i kraft på det tidspunkt, da den modtog anmodningen.

27 Sagsøgeren har gjort gældende, at traktatens artikel 100 A, stk. 4, ikke kan udelukkes som hjemmel, selv om det direktiv, som de omtvistede bestemmelser skal fravige, ikke er udstedt af Rådet, men af Kommissionen.

28 Efter sagsøgerens opfattelse finder denne traktatbestemmelse anvendelse på Kommissionens direktiver ud fra en analogi, da der i modsat fald er en lakune i retsbeskyttelsen. Den omstændighed, at Kommissionen er tillagt lovgivningskompetence til at tilpasse et af Rådet vedtaget harmoniseringsdirektiv til den tekniske udvikling, må ikke svække medlemsstaternes retsstilling, i hvert fald ikke i de tilfælde, hvor Kommissionens vedtagelse af et direktiv afhænger af en afstemning i Tilpasningsudvalget, og en medlemsstat kommer i mindretal ved en afstemning med kvalificeret flertal.

29 Subsidiært gør sagsøgeren gældende, at den anfægtede beslutning også ville være ulovlig, selv om det ikke var traktatens artikel 100 A, stk. 4, der fandt anvendelse, men artikel 95 EF, da beslutningen er truffet på grundlag af artikel 95, stk. 5, EF, og ikke på grundlag af stk. 4, som er den rigtige hjemmel.

30 Artikel 95, stk. 4, EF svarer nemlig næsten ordret til traktatens artikel 100 A, stk. 4. Udtrykket »opretholde« i artikel 95, stk. 4, EF må fortolkes således, at det også omfatter nationale bestemmelser, som er vedtaget i forbindelse med gennemførelsen af harmoniseringsforanstaltninger. Den omstændighed, at den tyske regerings anmodning ikke blev undersøgt på grundlag af artikel 95, stk. 4,

EF, selv om de faktiske betingelser for anvendelsen af denne bestemmelse var opfyldt, udgør en anden tilsidesættelse af fællesskabsretten.

31 Heroverfor anfører Kommissionen, at en fællesskabsinstitution ifølge artikel 7, stk. 1, EF kun kan handle inden for rammerne af de beføjelser, som er tillagt den ved EF-traktaten på tidspunktet for vedtagelsen af den pågældende foranstaltning.

32 Følgelig kunne Kommissionen ikke længere den 26. oktober 1999 træffe en beslutning på grundlag af traktatens artikel 100 A, stk. 4, da denne bestemmelse med virkning fra den 1. maj 1999 var blevet afløst af de nye bestemmelser, som var indført ved Amsterdam-traktaten. Den beføjelse, der var tillagt Kommissionen til at godkende eller forkaste nationale bestemmelser, som fraviger harmoniseringsforanstaltninger, havde med virkning fra den 1. maj 1999 hjemmel i artikel 95, stk. 6, EF.

33 Videre anfører Kommissionen, at Amsterdam-traktaten ikke indeholder nogen overgangsbestemmelser vedrørende ændringerne til traktatens artikel 100 A. Da der er tale om materielle regler, skal de overholde princippet om, at en ny regel finder direkte anvendelse på de fremtidige virkninger af situationer, som er opstået under den tidligere lov, således som det bl.a. fremgår af dommen af 29. juni 1999 i sagen Butterfly Music (sag C-60/98, Sml. I, s. 3939, præmis 25 og 26).

34 Kommissionen bestrider endvidere, at der hengik for lang tid mellem anmeldelsen af de omtvistede bestemmelser og vedtagelsen af den anfægtede beslutning. De procedurer, som den var forpligtet til at følge, kunne ikke gennemføres hurtigere, navnlig i betragtning af vanskelighederne med vurderingen af de tekniske og videnskabelige hensyn, som den tyske regering havde påberåbt sig. Under alle omstændigheder overholdt Kommissionen seksmånedersfristen efter artikel 95, stk. 6, EF, der begyndte at løbe den 1. maj 1999 på datoen for Amsterdam-traktatens ikrafttrædelse.

35 Desuden fremhæver Kommissionen, at de faktiske omstændigheder i sagen udelukkede anvendelsen af artikel 95, stk. 4, EF.

36 De omtvistede bestemmelser fandtes nemlig ikke på tidspunktet for vedtagelsen af direktiv 97/69, som de skulle fravige. Efter Kommissionens opfattelse var der tale om nationale bestemmelser, som den tyske regering agtede at vedtage for fremtiden, og ikke om nationale bestemmelser, som den ønskede at opretholde. Det fremgår imidlertid af ordlyden af artikel 95 EF, at stk. 4 udelukkende gælder for nationale bestemmelser, der allerede fandtes på tidspunktet for vedtagelsen af harmoniseringsforanstaltningen, mens stk. 5 vedrører senere bestemmelser.

37 Kommissionen er derfor af den opfattelse, at den har vedtaget den anfægtede beslutning på grundlag af den korrekte hjemmel, nemlig artikel 95, stk. 6, EF, og at den har overholdt procedurerne efter denne bestemmelse, idet den anvendte det efter denne artikel egnede vurderingskriterium.

Domstolens bemærkninger

38 Ved Amsterdam-traktaten, som trådte i kraft den 1. maj 1999, blev der indført ændringer til kapitel 3 om tilnærmelser af medlemsstaternes lovgivninger, som var indeholdt i afsnit V i EF-traktatens tredje del, uden at der var fastsat nogen overgangsbestemmelser på dette område.

39 Ifølge traktatens artikel 100 A, stk. 4, som fandt anvendelse inden ikrafttrædelsen af Amsterdam-traktaten, skulle en medlemsstat, hvis den efter vedtagelsen af en

harmoniseringsforanstaltning fandt det nødvendigt at anvende nationale bestemmelser, som var begrundet i de hensyn, der er nævnt i EF-traktatens artikel 36 (efter ændring nu artikel 30 EF), eller som vedrørte beskyttelse af arbejdsmiljøet eller miljøbeskyttelse, give Kommissionen meddelelse herom. Denne skulle bekræfte de pågældende bestemmelser efter at have konstateret, at de ikke var et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

40 Artikel 95 EF, som i medfør af Amsterdam-traktaten afløser og ændrer traktatens artikel 100 A, sondrer mellem, om de anmeldte bestemmelser er nationale bestemmelser, der fandtes allerede inden harmoniseringen, eller nationale bestemmelser, som den pågældende medlemsstat ønsker at indføre. I det første tilfælde, der er omhandlet i artikel 95, stk. 4, EF, skal opretholdelsen af de allerede eksisterende nationale bestemmelser være begrundet i vigtige behov, hvortil der henvises i artikel 30 EF, eller som vedrører miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet. I det andet tilfælde, som er omhandlet i artikel 95, stk. 5, EF, skal indførelsen af nye nationale bestemmelser være baseret på et nyt videnskabeligt belæg vedrørende miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet på grund af et problem, der er specifikt for den pågældende medlemsstat, og som viser sig efter vedtagelsen af harmoniseringsforanstaltningen.

41 Forskellen mellem de to tilfælde i artikel 95 EF er, at nationale bestemmelser i det første tilfælde fandtes inden harmoniseringsforanstaltningen. De var derfor kendt af fællesskabslovgiver, men lovgiver har ikke kunnet eller villet basere sig på den ved harmoniseringen. Det er derfor blevet fundet acceptabelt, at medlemsstaten kan anmode om, at dets egne regler forbliver i kraft. Kravet hertil er efter EF-traktaten, at sådanne nationale bestemmelser er begrundet i vigtige behov, hvortil der henvises i artikel 30 EF, eller som vedrører miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet. I det andet tilfælde kan vedtagelsen af en ny national lovgivning derimod bringe harmoniseringen i fare. Fællesskabsinstitutionerne har i sagens natur ikke kunnet tage hensyn til den nationale bestemmelse ved udarbejdelsen af den fælles harmoniseringsforanstaltning. I dette tilfælde tages de behov, hvortil der henvises i artikel 30 EF, ikke i betragtning; der

accepteres alene hensyn til miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet på den betingelse, at medlemsstaten fremlægger et nyt videnskabeligt belæg, og at nødvendigheden af at indføre nye nationale bestemmelser skyldes et problem, der er specifikt for den pågældende medlemsstat, og som viser sig efter vedtagelsen af harmoniseringsforanstaltningen.

42 Det fremgår af det anførte, at reguleringen efter bestemmelsen i traktatens artikel 100 A er en anden end efter bestemmelsen i artikel 95 EF.

43 For at afgøre, om Kommissionen burde have baseret sin beslutning på den ældre bestemmelse i traktatens artikel 100 A, eller om den med rette har baseret sig på den nuværende artikel 95 EF, må det tages i betragtning, at den retlige situation i den foreliggende sag er kendetegnet ved, at en medlemsstat har indledt en procedure for at opnå en tilladelse fra Kommissionen til at indføre nationale bestemmelser, der fraviger en harmoniseringsforanstaltning.

44 Denne procedure påbegyndes med, at medlemsstaten anmelder de nationale undtagelsesbestemmelser til Kommissionen, hvorefter Kommissionen under den efterfølgende fase foretager en vurdering af sagens omstændigheder til efterprøvelse af, om de nødvendige betingelser er opfyldt. Proceduren afsluttes med, at Kommissionen ved sin endelige beslutning tillader eller forbyder de nationale bestemmelser. Kommissionen skal i den forbindelse undersøge berettigelsen af de grunde, som fremføres af medlemsstaten. Den må ikke træffe afgørelse, før den har efterprøvet, at de nationale bestemmelser ikke udgør et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

45 I denne forbindelse kan der ikke antages at være etableret en ny retlig situation, før det sidste element i denne procedure er konkretiseret. Det er først på dette

tidspunkt, at der ved Kommissionens tilladelse eller forbud foreligger en foranstaltning, som kan påvirke den hidtidige retlige situation (jf. dom af 1.6.1999, sag C-319/97, Kortas, Sml. I, s. 3143, præmis 27 og 28).

46 Endvidere bemærkes, at ifølge fast retspraksis finder en ny regel, såfremt der ikke er vedtaget overgangsforanstaltninger, øjeblikkelig anvendelse på de fremtidige virkninger af en situation, der er opstået, mens den gamle regel var gældende (jf. bl.a. dom af 29.1.2002, sag C-162/00, Pokrzeptowicz-Meyer, Sml. I, s. 1049, præmis 50).

47 Da den anfægtede beslutning blev vedtaget den 26. oktober 1999, dvs. efter ikrafttrædelsen af artikel 95 EF, må det konstateres, at anvendelsen af de omtvistede bestemmelser, der blev anmeldt i henhold til traktatens artikel 100 A, stk. 4, ikke beroede på en retlig situation, som var fastslået inden ikrafttrædelsen af EF-traktatens nye bestemmelser.

48 Kommissionen har derfor med rette truffet den anfægtede beslutning på grundlag af artikel 95, stk. 6, EF.

49 Det skal endvidere efterprøves, om Kommissionen med føje har undersøgt berettigelsen af den tyske regerings anmodning om indførelse af nye nationale bestemmelser på grundlag af artikel 95, stk. 5, EF, og ikke på grundlag af artikel 95, stk. 4, EF.

50 Som det fremgår af sagens akter, var de omtvistede bestemmelser, der blev anmeldt til Kommissionen den 11. december 1998, ikke i kraft på tidspunktet for vedtagelsen af direktiv 97/69. Det var først efter gennemførelsen af dette direktiv til national ret, at den tyske regering på grund af den hævdede antagelse om, at visse former for syntetiske mineralfibre kunne være kræftfremkaldende, besluttede at fastsætte strengere vurderingskriterier for mærkningen heraf end dem, der er fastsat i direktivet.

51 Kommissionen har derfor med føje vurderet berettigelsen af den tyske regerings anmodning på grundlag af artikel 95, stk. 5, EF.

52 Under hensyn til de foranstående betragtninger må det første anbringende forkastes.

Andet anbringende

Parternes argumenter

53 Med det andet anbringende kritiserer sagsøgeren Kommissionen for at have tilsidesat kontradiktionsprincippet og forpligtelsen til loyalt samarbejde i henhold til artikel 10 EF.

54 Den tyske regering hævder, at den ikke på forhånd kunne vide, at Kommissionen ville vedtage den anfægtede beslutning på grundlag af artikel 95 EF, hvorfor

denne burde have informeret regeringen om, at den agtede at undersøge anmeldelsen af de omtvistede bestemmelser på grundlag af kriterierne i artikel 95, stk. 5, EF, og givet den en frist til at fremsætte et supplerende forslag til en ny hjemmel. Dette er en forpligtelse til samarbejde i henhold til artikel 10 EF, som Kommissionen tidligere har overholdt i lignende sager.

55 Efter sagsøgerens opfattelse er det ikke overraskende, at en af de afgørende grunde til afslaget på anmodningen var, at der ikke var fremlagt ny videnskabelig viden. Da anmodningen var baseret på betingelserne i traktatens artikel 100 A, stk. 4, kunne den ikke tage hensyn til de nye betingelser efter artikel 95, stk. 5, EF, som endnu ikke var i kraft. Denne fremgangsmåde fra Kommissionens side var retsstridig, da den ikke gav den tyske regering mulighed for at supplere sin oprindelige argumentation ved at fremlægge nye videnskabelige elementer, som den rådede over. Begrundelsen for afslaget, nemlig at der ikke var fremlagt ny videnskabelig viden, blev således givet i strid med kontradiktionsprincippet.

56 Kommissionen har gjort gældende, at der ikke findes noget retligt princip eller nogen regel, som forpligter den til at informere en medlemsstat om de bestemmelser i fællesskabsretten, der gælder på et givet tidspunkt. Det generelle princip om, at ukendskab til loven ikke diskulperer, gælder også for medlemsstaterne.

57 Desuden var den tyske regering efter Kommissionens opfattelse ikke ubekendt med, at Amsterdam-traktaten ikke indeholdt nogen overgangsbestemmelser i forbindelse med, at traktatens artikel 100 A, stk. 3-5, blev afløst af artikel 95, stk. 3 -10, EF. Da Kommissionen ikke var forpligtet til at informere den tyske regering om den nye retlige situation, var det uden betydning, at der i en anden lignende sag var blevet givet den pågældende medlemsstat en sådan information.

58 Kommissionen tilføjer, at den ikke var uvidende om, at de materielle vurderingskriterier havde ændret sig efter anmeldelsen af de omtvistede bestemmelser, da den tidligere ordning ikke indeholdt nogen forpligtelse til at fremlægge nyt videnskabeligt belæg til støtte for en sådan anmeldelse. Den havde derfor vurderet anmeldelsen i lyset af denne særlige omstændighed.

Domstolens bemærkninger

59 Det bemærkes, som det fremgår ovenfor af dommens præmis 43-48, at artikel 95 EF udgør den korrekte hjemmel til den anfægtede beslutning.

60 Det er ubestridt, at den tyske regering ikke kunne være ubekendt med, at de nye bestemmelser om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning, som blev indsat i EF-traktaten ved Amsterdam-traktaten, trådte i kraft den 1. maj 1999.

61 Under disse omstændigheder måtte den tyske regering formodes at vide, at den beslutning, som Kommissionen ville vedtage vedrørende dens anmodning om anvendelse af de anfægtede bestemmelser, nødvendigvis ville være baseret på den nye hjemmel i artikel 95 EF. Der fandtes nemlig ingen andre retsforskrifter, som gav Kommissionen kompetence til at træffe beslutning på dette område.

62 I øvrigt kunne den tyske regering af egen drift have suppleret de sagsakter, som den tilsendte Kommissionen den 11. december 1998 til støtte for sin anmodning.

63 Følgelig var Kommissionen ikke forpligtet til at underrette den tyske regering om, at anmeldelsen af de omtvistede bestemmelser ville blive vurderet på grundlag af artikel 95 EF. Kommissionens undladelse heraf var derfor hverken i strid med den anmodende medlemsstats ret til at fremsætte indsigelser eller med princippet om medlemsstaternes og fællesskabsinstitutionernes gensidige forpligtelse til loyalt samarbejde.

64 Efter de anførte betragtninger må det andet anbringende til støtte for annullationspåstanden forkastes.

Tredje anbringende

Parternes argumenter

65 Sagsøgerens tredje anbringende er, at Kommissionen har anlagt en fejlagtig fortolkning af betingelserne for at anvende artikel 95, stk. 5, EF.

66 Sagsøgeren anfører, at der efter vedtagelsen af direktiv 97/69 fremkom flere publikationer i 1998 og 1999 med nye videnskabelige beviser vedrørende problematikken om syntetiske mineralfibre. Disse beviser bekræftede de risici, som er forbundet med disse stoffer, og underbyggede den tyske regerings opfattelse af, at Fællesskabets metoder for afprøvningen af syntetiske mineralfibre ikke garanterer en sikker vurdering af, om mennesker og miljøet er tilstrækkeligt beskyttede.

67 Ifølge sagsøgeren tilsigter de omtvistede bestemmelser en beskyttelse af miljøet og arbejdsmiljøet, hvilket Kommissionen i øvrigt har anerkendt i den anfægtede beslutning.

68 Bestemmelserne er begrundede i et problem, som er specifikt for Forbundsrepublikken Tyskland, såvel hvad angår det omfang, hvori der anvendes syntetiske mineralfibre, som brugergruppens struktur.

69 Tyskland har nemlig ikke blot det største forbrug i hele Den Europæiske Union af syntetiske mineralfibre til isolationsmateriale, hvorfor et større antal arbejdstagere end i de øvrige medlemsstater udsættes for fiberstøv, men disse materialer anvendes også i væsentligt omfang af private, som de relevante bestemmelser om arbejdsbeskyttelse ikke finder anvendelse på, og som er mindre vant til at træffe de nødvendige beskyttelsesforanstaltninger.

70 Den omstændighed, at der foreligger en specifik situation i Tyskland, fremgår ifølge sagsøgeren også af, at man dér fører en strengere miljøpolitik med skærpede lovforskrifter om varmeisolation, hvorved endvidere må tages i betragtning, at Tyskland har meget strenge vintre.

71 Problemet om syntetiske mineralfibre er først opstået i Tyskland efter vedtagelsen af harmoniseringsforanstaltningen. Anvendelsen af syntetiske mineralfibre i Tyskland er blevet øget efter den 5. december 1997, datoen for vedtagelsen af direktiv 97/69, såvel på grund af de nationale foranstaltninger til energibesparelse som de internationale forpligtelser om begrænsning af emissionen af drivhusgas, som Forbundsrepublikken Tyskland indgik med underskrivelsen af Kyoto-protokollen den 10. december 1997.

72 Hvad angår begrundelsen af kravet om en øget mærkning af syntetiske mineralfibre i overensstemmelse med betingelserne i artikel 95, stk. 6, EF hævder sagsøgeren, at en sådan foranstaltning ikke udgør en vilkårlig forskelsbehandling, da den gælder uden forskel for alle indenlandske produkter og de til Tyskland importerede produkter.

73 Den udgør heller ikke nogen skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne. Da alle inden- og udenlandske producenter allerede har omstillet deres produktion til produkter, som består af biologisk nedbrydelige fibre, er de teknisk i stand til uden ulemper at fremstille syntetiske mineralfibre til varme- og lydisolation, uden at dette medfører en uforholdsmæssig stor omkostning for dem.

74 Endelig udgør den forstærkede mærkningsforpligtelse ifølge de omtvistede bestemmelser ikke efter sagsøgerens opfattelse noget markedsføringsforbud og forhindrer dermed ikke det indre markeds funktion.

75 Hvad angår de nye videnskabelige beviser vedrørende beskyttelsen af miljøet og arbejdsmiljøet fastslår Kommissionen, at sagsøgeren i stævningen har henvist til forskningsresultater, som først blev offentliggjort i 1999, dvs. efter anmeldelsen af de omtvistede bestemmelser, der skete den 11. december 1998. I anmodningen henviste den tyske regering ikke engang til de undersøgelser, som blev offentliggjort i 1998, og som også er nævnt i stævningen.

76 Følgelig kunne den anfægtede beslutning efter Kommissionens opfattelse kun baseres på elementer, den havde fået meddelt i forbindelse med anmeldelsen af de omtvistede bestemmelser. Efter Kommissionens og Republikken Finlands opfattelse indeholdt disse elementer imidlertid ingen nye videnskabelige beviser.

77 I øvrigt har Kommissionen i den anfægtede beslutning anerkendt, at de omtvistede bestemmelser faktisk havde til formål at beskytte arbejdsmiljøet og dermed opfyldte den anden betingelse i artikel 95, stk. 5, EF.

78 Hvad angår betingelsen om, at der skal foreligge et problem, som er specifikt for Forbundsrepublikken Tyskland, anfører Kommissionen, at kravet efter artikel 95, stk. 5, EF om, at problemet er specifikt, ikke kan bero på, at private anvender flere og flere syntetiske mineralfibre i Tyskland, fordi markedet for de produkter, som anvendes af private, også har gennemgået en betydelig udvikling i de andre medlemsstater. Den særlige situation, som Forbundsrepublikken Tyskland befinder sig i med hensyn til sin energipolitik, opfylder endvidere ikke denne betingelse, da Kyoto-protokollen endnu ikke er trådt i kraft, og det derfor ikke kan forudses, om den vil have virkninger for anvendelsen af isolationsmaterialer på grundlag af syntetiske mineralfibre.

79 Endelig har Kommissionen gjort gældende, at vurderingen af, om betingelserne i artikel 95, stk. 6, EF er opfyldt, er overflødig, når betingelserne i artikel 95, stk. 5, EF ikke er opfyldt.

Domstolens bemærkninger

80 Det er en betingelse efter artikel 95, stk. 5, EF, at indførelsen af nationale bestemmelser, som fraviger en harmoniseringsforanstaltning, er baseret på et nyt videnskabeligt belæg vedrørende miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet på grund af et problem, der er specifikt for den pågældende medlemsstat, og som viser sig efter vedtagelsen af harmoniseringsforanstaltningen, samt at der gives Kommissionen meddelelse om de påtænkte foranstaltninger og om grundene til deres indførelse.

81 Da disse betingelser klart er kumulative, skal de alle være opfyldt, hvorfor Kommissionen i modsat fald må forkaste de nationale undtagelsesbestemmelser.

82 Hvad angår betingelsen om fremlæggelse af nyt videnskabeligt belæg afgav Det Videnskabelige Udvalg om Toxicitet, Økotoxicitet og Miljø den 10. september 1999 en udtalelse, hvori det konkluderedes, at de argumenter, der blev fremført ved anmeldelsen af de omtvistede bestemmelser, ikke vedrørte videnskabelige beviser, der var fremkommet efter vedtagelsen af direktiv 97/69.

83 På grundlag af nævnte udtalelse fastslog Kommissionen i den anfægtede beslutning, at denne betingelse ikke var opfyldt.

84 Sagsøgeren bestrider denne vurdering — dog uden nærmere præcisering — idet man hævder, at man ikke kunne meddele Kommissionen de nye videnskabelige beviser, som man rådede over til støtte for at indføre de omtvistede bestemmelser, fordi Kommissionen ikke havde underrettet sagsøgeren om, at den ville undersøge berettigelsen af anmodningen efter artikel 95, stk. 5, EF, hvorved den forhindrede sagsøgeren i at supplere anmodningen.

85 Denne argumentation kan ikke tiltrædes.

86 Efter artikel 95, stk. 5, EF kræves det jo udtrykkeligt, at der gives meddelelse ikke blot om de påtænkte bestemmelser, men også om grundene til deres indførelse. Blandt disse grunde skal navnlig angives de nye videnskabelige beviser, der sammen med de øvrige betingelser i bestemmelsen retfærdiggør indførelsen af de anmeldte nationale bestemmelser. Som anført ovenfor i dommens præmis 62 og 63, kan den tyske regering imidlertid ikke med føje gøre gældende, at den ikke af egen drift havde kunnet supplere de til Kommissionen fremsendte sagsakter, men at denne var forpligtet til at underrette den om, at anmeldelsen af de omtvistede bestemmelser ville blive vurderet på grundlag af artikel 95, stk. 5, EF, som kræver en sådan anmeldelse af nationale undtagelsesbestemmelser.

87 Det må derfor fastslås, at den tyske regering har undladt at meddele grundene til vedtagelsen af de omtvistede bestemmelser, således som det kræves efter artikel 95, stk. 5, EF, hvorfor denne betingelse ikke var opfyldt.

88 Da betingelserne i artikel 95, stk. 5, EF er kumulative, er det ufornødent at undersøge betingelserne vedrørende miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet og vedrørende det for Forbundsrepublikken Tyskland specifikke problem.

89 Hvad angår undersøgelsen efter artikel 95, stk. 6, EF af, om de omtvistede bestemmelser udgør et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne, og om de udgør en hindring for det indre markeds funktion, bemærkes, at Kommissionen alene skal

foretage en sådan undersøgelse, såfremt den først har konstateret, at den pågældende medlemsstat har overholdt betingelserne i artikel 95, stk. 5, hvilket ikke var tilfældet i den foreliggende sag.

90 Kommissionen har derfor med føje underkendt de omtvistede bestemmelser ved den anfægtede beslutning.

91 Det tredje anbringende må følgelig forkastes, og Kommissionen må i det hele frifindes.

Sagens omkostninger

92 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Forbundsrepublikken Tyskland har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

93 I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 4, andet afsnit, bærer Republikken Finland, der er indtrådt i sagen som intervenient, sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.**

2) **Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.**

3) **Republikken Finland bærer sine egne omkostninger.**

Rodríguez Iglesias		Puissochet	Wathelet
Schintgen	Timmermans	Gulmann	Edward
La Pergola	Jann	Skouris	Macken
Colneric	von Bahr	Cunha Rodrigues	Rosas

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 21. januar 2003.

R. Grass — G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær — Præsident