ARREST VAN HET HOF

21 januari 2003 *

In zaak C-512/99,

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door W.-D. Plessing en B. Muttelsee-Schön als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. zur Hausen als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Duits.

ondersteund door

Republiek Finland, vertegenwoordigd door T. Pynnä en E. Bygglin als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënte,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van beschikking 1999/836/EG van de Commissie van 26 oktober 1999 betreffende de kennisgeving door de Bondsrepubliek Duitsland van de nationale bepalingen inzake minerale vezels in afwijking van richtlijn 97/69/EG tot drieëntwintigste aanpassing aan de vooruitgang van de techniek van richtlijn 67/548/EEG van de Raad betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen (PB L 329, blz. 100),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, J.-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen en C. W. A. Timmermans, kamerpresidenten, C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur) en A. Rosas, rechters,

advocaat-generaal: A. Tizzano,
griffier: R. Grass,

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 mei 2002,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 28 december 1999, heeft de Bondsrepubliek Duitsland krachtens artikel 230, eerste alinea, EG, verzocht om nietigverklaring van beschikking 1999/836/EG van de Commissie van 26 oktober 1999 betreffende de kennisgeving door de Bondsrepubliek Duitsland van de nationale bepalingen inzake minerale vezels in afwijking van richtlijn 97/69/EG tot drieëntwintigste aanpassing aan de vooruitgang van de techniek van richtlijn 67/548/EEG van de Raad betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen (PB L 329, blz. 100; hierna: „bestreden beschikking").

2 Bij beschikking van de president van het Hof van 28 september 2000 is de Republiek Finland toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie.

Toepasselijke bepalingen

EG-Verdrag

3 Artikel 100 A, lid 4, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 95 EG) luidt:

„Wanneer een lidstaat, nadat de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een harmonisatiemaatregel heeft genomen, het noodzakelijk acht nationale bepalingen toe te passen die hun rechtvaardiging vinden in gewichtige eisen als bedoeld in artikel 36 of verband houdend met de bescherming van het arbeidsmilieu of het milieu, geeft hij daarvan kennis aan de Commissie.

De Commissie bevestigt de betrokken bepalingen nadat zij heeft nagegaan dat zij geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.

In afwijking van de procedure van de artikelen 169 en 170 kan de Commissie of een lidstaat zich rechtstreeks tot het Hof van Justitie wenden indien zij/hij meent dat een andere lidstaat misbruik maakt van de in dit artikel bedoelde bevoegdheden."

4 Het Verdrag van Amsterdam, dat op 1 mei 1999 in werking is getreden, heeft artikel 100 A van het Verdrag op essentiële punten gewijzigd en hernummerd tot artikel 95 EG. Artikel 95, leden 4, 5 en 6, EG bepaalt:

„4. Wanneer een lidstaat het, nadat de Raad of de Commissie een harmonisatiemaatregel heeft genomen, noodzakelijk acht nationale bepalingen te handhaven die hun rechtvaardiging vinden in gewichtige eisen als bedoeld in artikel 30 of verband houdend met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu, geeft hij zowel van die bepalingen als van de redenen voor het handhaven ervan, kennis aan de Commissie.

5. Wanneer een lidstaat het na het nemen van een harmonisatiemaatregel door de Raad of de Commissie noodzakelijk acht, nationale bepalingen te treffen die gebaseerd zijn op nieuwe wetenschappelijke gegevens die verband houden met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu vanwege een specifiek probleem dat zich in die lidstaat heeft aangediend nadat de harmonisatiemaatregel is genomen, stelt hij de Commissie voorts, onverminderd lid 4, in kennis van de voorgenomen bepalingen en de redenen voor het vaststellen ervan.

6. Binnen zes maanden na de in de leden 4 en 5 bedoelde kennisgevingen keurt de Commissie de betrokken nationale bepalingen goed of wijst die af, nadat zij heeft nagegaan of zij al dan niet een middel tot willekeurige discriminatie, een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten, of een hinderpaal voor de werking van de interne markt vormen.

Indien de Commissie binnen deze termijn geen besluit neemt, worden de in lid 4 en lid 5 bedoelde nationale bepalingen geacht te zijn goedgekeurd.

Indien het complexe karakter van de aangelegenheid zulks rechtvaardigt en er geen gevaar bestaat voor de gezondheid van de mens, kan de Commissie de betrokken lidstaat ervan in kennis stellen dat de in dit lid bedoelde termijn met ten hoogste zes maanden kan worden verlengd."

Richtlijn 67/548/EEG

5 Richtlijn 67/548/EEG van de Raad van 27 juni 1967 betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen (PB 1967, 196, blz. 1) is vastgesteld op basis van artikel 100 EEG-Verdrag (na wijziging, artikel 100 EG-Verdrag, thans artikel 94 EG), dat eveneens de aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten betreft.

6 Krachtens artikel 23 van richtlijn 67/548, zoals gewijzigd bij richtlijn 96/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 3 september 1996 (PB L 236, blz. 35; hierna: „richtlijn 67/548"), treffen de lidstaten de nodige maatregelen opdat gevaarlijke stoffen slechts in de handel kunnen worden gebracht indien hun verpakking, wat het kenmerken betreft, voldoet aan de voorschriften van dit artikel.

7 Blijkens artikel 4 van richtlijn 67/548 bevat bijlage I bij deze richtlijn de lijst van gevaarlijke stoffen ingedeeld op basis van hun intrinsieke eigenschappen. Deze bijlage wordt vanwege de ontwikkeling van de wetenschappelijke inzichten

periodiek bijgewerkt. Dit gebeurt door de vermelding van bepaalde stoffen in de lijst te wijzigen en nieuwe stoffen in de lijst op te nemen.

Richtlijn 97/69/EG

8 Richtlijn 97/69/EG van de Commissie van 5 december 1997 tot drieëntwintigste aanpassing aan de vooruitgang van de techniek van richtlijn 67/548/EEG (PB L 343, blz. 19) heeft met name ingevoerd:

— een algemene categorie voor minerale vezels, in de lijst van gevaarlijke stoffen in bijlage I bij richtlijn 67/548,

— een specifieke nota Q betreffende minerale vezels, in het „voorwoord" van bijlage I.

9 De algemene categorie voor minerale vezels omschrijft deze als „kunstmatige (silicaat)glasvezels met een willekeurige oriëntatie en een gehalte aan alkali- en aardalkali-oxiden (Na_2O + K_2O + CaO + MgO + BaO) van meer dan 18 gewichtspercenten".

10 Deze kunstmatige minerale vezels (hierna: „KMV's") worden ingedeeld:

— bij de kankerverwekkende stoffen van categorie 3. Overeenkomstig de definitie in bijlage VI, punt 3.2, bij richtlijn 67/548, gaat het om „stoffen die

in verband met hun mogelijke kankerverwekkende eigenschappen reden geven tot bezorgdheid voor de mens maar waarvan de effecten door een tekort aan informatie niet voldoende kunnen worden bepaald. Er zijn aanwijzingen op grond van geschikte dierproeven, maar deze zijn niet voldoende voor indeling van de stof in categorie 2".

— bij de irriterende stoffen. Het gaat om KMV's die volgens nota Q van het voorwoord van bijlage I niet als kankerverwekkend behoeven te worden ingedeeld indien dierproeven negatieve resultaten hebben opgeleverd. Nota Q noemt vier soorten testen. Een minerale vezel die dit criterium vervult, behoeft niet als kankerverwekkend te worden ingedeeld, doch de indeling en verpakking als irriterende stof blijven gehandhaafd.

Voorgeschiedenis van het geding

Het verzoek van de Duitse regering

11 De Bondsrepubliek Duitsland heeft richtlijn 97/69 binnen de gestelde termijn omgezet en haar nationale regeling dienovereenkomstig gewijzigd.

12 Daar de beoordelingscriteria van richtlijn 97/69 haars inziens echter geen voldoende bescherming boden heeft de Duitse regering de Commissie er op 11 december 1998 van in kennis gesteld dat zij strengere nationale bepalingen wenste in te voeren dan die van richtlijn 97/69 met betrekking tot de indeling en het kenmerken van KMV's (hierna: „litigieuze bepalingen"). Dit verzoek is ingediend op basis van artikel 100 A, lid 4, van het Verdrag, dat ten tijde van de feiten van toepassing was.

13 Volgens de litigieuze bepalingen worden KMV's in twee categorieën onderverdeeld:

— KMV's die als kankerverwekkend in categorie 3 zijn ingedeeld,

— KMV's die als kankerverwekkend in categorie 2 zijn ingedeeld. Volgens bijlage VI, punt 3.2, bij richtlijn 67/548, zijn dit „stoffen die dienen te worden beschouwd als kankerverwekkend voor de mens. Er is voldoende bewijs voor een sterk vermoeden dat blootstelling van de mens aan een stof kan leiden tot de ontwikkeling van kanker, meestal op grond van geschikte langdurige dierproeven, en andere ter zake dienende informatie".

14 KMV's waarvoor dierproeven negatieve resultaten hebben opgeleverd, vallen niet onder deze indeling. Deze KMV's behoeven dus niet te worden ingedeeld of gekenmerkt, zelfs niet als irriterende stof. De litigieuze bepalingen berusten immers op de gedachte dat KMV's in beginsel moeten worden ingedeeld bij de kankerverwekkende stoffen van categorie 2. Indien een KMV niet aan de voorwaarden voor indeling in categorie 2 voldoet, moet hij in categorie 3 worden ingedeeld. Voldoet hij niet aan de voorwaarden voor indeling in categorie 3, dan behoeft hij niet te worden ingedeeld en evenmin van een kenmerk te worden voorzien.

15 De Duitse autoriteiten baseren deze zienswijze op het feit dat er volgens wetenschappelijk onderzoek van uit moet worden gegaan dat KMV's vergelijkbare uitwerkingen hebben als asbest. Bepaalde KMV's zijn dus potentieel kankerverwekkend. Het is evenwel zo dat KMV's steeds vaker gebruikt worden als thermisch en akoestisch isolatiemateriaal.

Bestreden beschikking

16 De Commissie heeft op 26 oktober 1999 op basis van artikel 95, lid 6, EG de bestreden beschikking vastgesteld.

17 Bij deze beschikking heeft de Commissie vastgesteld dat „het verzoek van Duitsland gelet op de in artikel 95, lid 5, [EG] vermelde basisvoorwaarden niet gerechtvaardigd is" en de litigieuze bepalingen afgewezen.

18 De Duitse regering is op 28 oktober 1999 van de bestreden beschikking in kennis gesteld.

Beroep tot nietigverklaring

19 De Bondsrepubliek Duitsland concludeert dat het het Hof behage de bestreden beschikking nietig te verklaren en de Commissie in de kosten te verwijzen.

20 Tot staving van haar beroep voert zij primair twee middelen aan. Het eerste is ontleend aan de onjuiste keuze van artikel 95, lid 5, EG als rechtsgrondslag voor de bestreden beschikking, en het tweede aan schending van de rechten van de verdediging en van de uit artikel 10 EG voortvloeiende verplichting tot samenwerking. Subsidiair voert zij een derde middel aan, ontleend aan een onjuiste beoordeling van de voorwaarden voor toepassing van artikel 95, lid 5, EG.

21 De Commissie concludeert tot verwerping van het beroep en tot verwijzing van de Bondsrepubliek Duitsland in de kosten.

22 De Republiek Finland, die enkel ingaat op het derde middel tot nietigverklaring, betreffende de naleving van de voorwaarden van artikel 95, lid 5, EG, concludeert in haar memorie in interventie tot verwerping van het beroep.

Eerste middel

Argumenten van partijen

23 Primair betoogt verzoekster met haar eerste middel dat de Commissie voor de bestreden beschikking artikel 100 A, lid 4, van het Verdrag als grondslag had moeten kiezen.

24 Volgens haar is artikel 95, lid 5, EG ten onrechte als rechtsgrondslag gebruikt, aangezien het noch op het tijdstip van de vaststelling van richtlijn 97/69, noch bij het verstrijken van de omzettingstermijn, noch op het tijdstip van kennisgeving van de litigieuze bepalingen aan de Commissie, van kracht was.

25 Dat de Commissie pas na tien maand heeft geantwoord en dat artikel 95 EG op het tijdstip van vaststelling van de bestreden beschikking reeds van kracht was, kan de toepasselijke rechtsgrondslag niet veranderen. Deze kan niet afhankelijk worden gesteld van de datum waarop de Commissie het verzoek behandelt.

26 Aangezien de nieuwe regeling van artikel 95, lid 5, EG bovendien strenger is dan die welke bij artikel 100 A, lid 4, van het Verdrag was ingesteld, had de Commissie het verzoek van de Duitse regering moeten beoordelen op basis van het artikel van het EG-Verdrag dat gold op het tijdstip waarop zij van het verzoek in kennis werd gesteld.

27 Verzoekster betoogt dat artikel 100 A, lid 4, van het Verdrag niet als rechtsgrondslag kan worden uitgesloten, al is in casu de richtlijn waarvan de litigieuze bepalingen beogen af te wijken, niet door de Raad, maar door de Commissie vastgesteld.

28 Dit artikel is volgens haar naar analogie van toepassing op de richtlijnen van de Commissie, zoniet zou er een leemte in het systeem van rechtsbescherming bestaan. Dat de Commissie de wetgevingsbevoegheden heeft verkregen om een door de Raad vastgestelde harmonisatierichtlijn aan de technische vooruitgang aan te passen, mag niet tot een verzwakking van de rechtspositie van de lidstaten leiden, althans in de gevallen waarin de vaststelling van een richtlijn door de Commissie afhangt van een stemming binnen een harmonisatiecomité en waarin een lidstaat is overstemd door een beslissing bij gekwalificeerde meerderheid.

29 Subsidiair betoogt verzoekster dat ook wanneer niet artikel 100 A, lid 4, van het Verdrag maar artikel 95 EG van toepassing is, de bestreden beschikking onwettig is, omdat zij op artikel 95, lid 5, EG is gebaseerd en niet op lid 4 daarvan, dat de juiste rechtsgrondslag zou zijn.

30 De bewoordingen van artikel 95, lid 4, EG zijn immers identiek met die van artikel 100 A, lid 4, van het Verdrag. De term „handhaven" in artikel 95, lid 4, EG moet volgens verzoekster aldus worden uitgelegd, dat hij ook geldt voor de nationale bepalingen die zijn vastgesteld bij de omzetting van de harmonisatiemaatregelen. Dat het verzoek van de Duitse regering niet is getoetst aan artikel 95,

lid 4, EG, hoewel aan de feitelijke voorwaarden van deze bepaling was voldaan, vormt eveneens een schending van het gemeenschapsrecht.

31 De Commissie antwoordt dat volgens artikel 7, lid 1, EG, een gemeenschapsinstelling slechts kan handelen binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar op het tijdstip van vaststelling van de betrokken handeling krachtens het EG-Verdrag toekomen.

32 Bijgevolg kon de Commissie op 26 oktober 1999 niet langer een besluit nemen op grond van artikel 100 A, lid 4, van het Verdrag, nu deze bepaling per 1 mei 1999 was vervangen door de bij het Verdrag van Amsterdam ingevoerde nieuwe bepalingen. De aan de Commissie verleende bevoegdheid om nationale bepalingen die van de harmonisatiemaatregelen afwijken, goed te keuren dan wel af te wijzen, volgt sinds 1 mei 1999 uit artikel 95, lid 6, EG.

33 Volgens de Commissie bevat het Verdrag van Amsterdam geen overgangsbepalingen voor de aan artikel 100 A van het Verdrag aangebrachte wijzigingen. Aangezien het om materiële regels gaat, worden zij dus beheerst door het beginsel dat een nieuwe regel rechtstreeks geldt voor de toekomstige gevolgen van situaties die onder de oude wet zijn ontstaan, zoals met name volgt uit het arrest van 29 juni 1999, Butterfly Music (C-60/98, Jurispr. blz. I-3939, punten 25 en 26).

34 De Commissie betwist eveneens de zienswijze dat zij te veel tijd heeft laten verstrijken tussen de kennisgeving van de litigieuze bepalingen en de vaststelling van de bestreden beschikking. De procedures die zij moest volgen hadden niet sneller kunnen verlopen, met name omdat de door de Duitse regering aangevoerde technische en wetenschappelijke gronden moeilijk te beoordelen zijn. De Commissie heeft hoe dan ook de termijn van zes maanden geëerbiedigd die haar krachtens artikel 95, lid 6, EG toekwam. Deze termijn ging in op 1 mei 1999, datum van de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam.

35 De Commissie beklemtoont voorts dat de feitelijke omstandigheden van het onderhavige geval de toepassing van artikel 95, lid 4, EG uitsloten.

36 De litigieuze bepalingen bestonden nog niet op het tijdstip van vaststelling van richtlijn 97/69, waarvan zij afwijken. Volgens de Commissie ging het om nationale bepalingen die de Duitse regering voornemens was vast te stellen voor de toekomst, en niet om nationale bepalingen die zij wenste te handhaven. Blijkens de bewoordingen van artikel 95 EG is lid 4 daarvan uitsluitend van toepassing op nationale bepalingen die op het tijdstip van vaststelling van de harmonisatiemaatregel reeds bestonden, terwijl lid 5 geldt voor later vast te stellen bepalingen.

37 Volgens de Commissie heeft zij voor de bestreden beschikking dus de juiste rechtsgrondslag, te weten artikel 95, lid 6, EG, gekozen, en heeft zij de procedure van deze bepaling geëerbiedigd, en tevens het gepaste beoordelingscriterium, namelijk dat van lid 5 van dat artikel, toegepast.

Beoordeling door het Hof

38 Het Verdrag van Amsterdam, in werking getreden op 1 mei 1999, heeft wijzigingen ingevoerd in hoofdstuk 3, betreffende de aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten, van Titel V van het Derde deel van het EG-Verdrag, zonder voor deze materie overgangsbepalingen vast te stellen.

39 Volgens de bewoordingen van artikel 100 A, lid 4, van het Verdrag, dat vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam gold, moest een lidstaat,

wanneer hij, nadat een harmonisatiemaatregel was genomen, het noodzakelijk achtte nationale bepalingen toe te passen die hun rechtvaardiging vonden in gewichtige eisen als bedoeld in artikel 36 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 30 EG) of verband houdend met de bescherming van het arbeidsmilieu of het milieu, daarvan kennis geven aan de Commissie. Deze bevestigde de betrokken bepalingen nadat zij had nagegaan dat zij geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormden.

40 Artikel 95 EG, dat krachtens het Verdrag van Amsterdam artikel 100 A van het Verdrag vervangt en wijzigt, maakt onderscheid naargelang dat de bepalingen waarvan kennis is gegeven, nationale bepalingen zijn die reeds vóór de harmonisatie bestonden, dan wel nationale bepalingen die de betrokken lidstaat wenst in te voeren. In het eerste geval, voorzien in artikel 95, lid 4, EG, moet de handhaving van reeds bestaande nationale bepalingen worden gerechtvaardigd door gewichtige eisen als bedoeld in artikel 30 EG of verband houdend met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu. In het tweede geval, voorzien in artikel 95, lid 5, EG, moet de invoering van nieuwe nationale bepalingen worden gebaseerd op nieuwe wetenschappelijke gegevens die verband houden met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu vanwege een specifiek probleem dat zich in die lidstaat heeft aangediend nadat de harmonisatiemaatregel is genomen.

41 Het verschil tussen de twee in artikel 95 EG voorziene gevallen is dat in het eerste geval de nationale bepalingen reeds vóór de harmonisatiemaatregel bestonden. De gemeenschapswetgever kende die bepalingen dus, maar heeft zich daardoor niet kunnen of willen laten leiden voor de harmonisatie. Het is dus als aanvaardbaar beschouwd dat de lidstaat kan vragen dat zijn eigen voorschriften blijven gelden. Hiertoe vereist het EG-Verdrag dat dergelijke nationale bepalingen gerechtvaardigd worden door gewichtige eisen als bedoeld in artikel 30 EG of verband houdend met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu. In het tweede geval daarentegen kan de vaststelling van een nieuwe nationale regeling een groter gevaar vormen voor de harmonisatie. De gemeenschapsinstellingen hebben bij het uitwerken van de harmonisatiemaatregel per definitie geen rekening kunnen houden met de nationale regeling. In dat geval worden de in artikel 30 EG bedoelde eisen niet in aanmerking genomen en worden enkel

redenen die verband houden met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu aanvaard, mits de lidstaat nieuwe wetenschappelijke gegevens verstrekt en de noodzaak om nieuwe nationale bepalingen in te voeren voortvloeit uit een specifiek probleem dat zich in die lidstaat heeft aangediend nadat de harmonisatiemaatregel is genomen.

42 Blijkens het voorgaande komen de bij respectievelijk artikel 100 A van het Verdrag en artikel 95 EG ingestelde juridische stelsels niet overeen.

43 Om vast te stellen of de Commissie haar beschikking op het oude artikel 100 A van het Verdrag had moeten baseren, dan wel of zij zich terecht op het huidige artikel 95 EG heeft gebaseerd, moet er rekening mee worden gehouden dat de rechtssituatie in het onderhavige geval wordt gekenmerkt door de omstandigheid dat een lidstaat een procedure heeft ingesteld die erop is gericht de instemming van de Commissie te verkrijgen voor de invoering van nationale bepalingen die afwijken van een harmonisatiemaatregel.

44 Deze procedure vangt aan met de kennisgeving door de lidstaat aan de Commissie van de afwijkende nationale bepalingen, dan volgt een fase waarin de Commissie de gegevens in het dossier toetst aan de gestelde voorwaarden, en ten slotte stelt de Commissie een eindbeschikking vast waarbij deze bepalingen worden goedgekeurd of afgewezen. Hiervoor moet de Commissie de gegrondheid van de door de lidstaat gegeven rechtvaardigingen onderzoeken. Zij kan pas een beschikking vaststellen nadat zij heeft nagegaan of de nationale bepalingen geen middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.

45 In een dergelijke context kan geen enkele nieuwe rechtssituatie worden geacht tot stand te zijn gekomen vóór het tijdstip waarop het laatste element van deze

procedure is voltooid. Pas op dat moment ontstaat, door de goedkeuring of het verbod van de Commissie, een handeling die gevolgen voor de eerdere rechtssituatie kan hebben (zie arrest van 1 juni 1999, Kortas, C-319/97, Jurispr. blz. I-3143, punten 27 en 28).

46 Bovendien is het vaste rechtspraak dat bij het ontbreken van overgangsmaatregelen een nieuwe regeling onmiddellijk van toepassing is op de toekomstige gevolgen van een onder de oude regeling ontstane situatie (zie, met name, arrest van 29 januari 2002, Pokrzeptowicz-Meyer, C-162/00, Jurispr. blz. I-1049, punt 50).

47 Nu de bestreden beschikking is vastgesteld op 26 oktober 1999, dat wil zeggen ná de inwerkingtreding van artikel 95 EG, moet worden vastgesteld dat de toepassing van de litigieuze bepalingen, waarvan overeenkomstig artikel 100 A, lid 4, van het Verdrag kennis is gegeven, geen rechtssituatie vormt die vóór de inwerkingtreding van de nieuwe bepalingen van het EG-Verdrag was ontstaan.

48 De Commissie heeft de bestreden beschikking dus terecht gebaseerd op artikel 95, lid 6, EG.

49 Voorts moet worden nagegaan of de Commissie het verzoek van de Duitse regering betreffende de invoering van de nieuwe nationale bepalingen terecht heeft getoetst aan artikel 95, lid 5, EG, en niet aan artikel 95, lid 4, EG.

50 Blijkens het dossier waren de litigieuze bepalingen waarvan de Commissie op 11 december 1998 in kennis is gesteld, nog niet in werking getreden op het tijdstip van vaststelling van richtlijn 97/69. Pas nadat deze richtlijn in haar nationale recht was omgezet, heeft de Duitse regering wegens gestelde kankerverwekkende eigenschappen van bepaalde KMV's besloten om voor het kenmerken daarvan strengere regels op te stellen dan die van de richtlijn.

51 De Commissie heeft het verzoek van de Duitse regering dus terecht getoetst aan artikel 95, lid 5, EG.

52 Gelet op een en ander, moet het eerste middel ongegrond worden verklaard.

Tweede middel

Argumenten van partijen

53 Met haar tweede middel verwijt verzoekster de Commissie dat zij de rechten van de verdediging en de verplichting tot loyale samenwerking van artikel 10 EG heeft geschonden.

54 Zij betoogt in dit verband dat aangezien zij niet van te voren kon weten dat de Commissie de bestreden beschikking op basis van artikel 95 EG zou vaststellen,

de Commissie haar op de hoogte had moeten stellen van haar voornemen om de kennisgeving van de litigieuze bepalingen te toetsen aan de criteria van artikel 95, lid 5, EG, en haar een termijn had moeten geven om een aanvullend voorstel op een nieuwe rechtsgrondslag te kunnen baseren. Het betreft een uit artikel 10 EG voortvloeiende samenwerkingsverplichting die de Commissie in het verleden in soortgelijke gevallen reeds in acht heeft genomen.

55 Het verbaast verzoekster niet dat een van de beslissende gronden voor de afwijzing van het verzoek het ontbreken van nieuwe wetenschappelijke kennis is. Het verzoek was namelijk gebaseerd op de voorwaarden van artikel 100 A, lid 4, van het Verdrag, zodat geen rekening kon worden gehouden met de nieuwe voorwaarden van artikel 95, lid 5, EG, dat toen nog niet in werking was getreden. Deze handelwijze van de Commissie vormt een misbruik, nu zij de Duitse regering niet de mogelijkheid heeft gegeven om haar aanvankelijke argumentatie aan te vullen met de nieuwe wetenschappelijke gegevens waarover zij beschikte. Dat het verzoek kon worden afgewezen op grond van het ontbreken van nieuwe wetenschappelijke inzichten, is uitsluitend het gevolg van de schending van de rechten van de verdediging.

56 De Commissie betoogt dat er noch een rechtsbeginsel noch een regel bestaat op grond waarvan zij verplicht is een lidstaat op de hoogte te stellen van de op een gegeven tijdstip toepasselijke bepalingen van gemeenschapsrecht. Het algemene beginsel dat eenieder geacht wordt de toepasselijke wet te kennen, geldt ook voor de lidstaten.

57 Volgens de Commissie wist de Duitse regering bovendien dat het Verdrag van Amsterdam geen overgangsbepalingen bevatte betreffende de vervanging van artikel 100 A, leden 3 tot en met 5, van het Verdrag door artikel 95, leden 3 tot en met 10, EG. Daar de Commissie niet gehouden was de Duitse regering in kennis te stellen van de nieuwe rechtssituatie, doet het er niet toe dat deze informatie in een soortgelijke zaak wél aan de betrokken lidstaat was verstrekt.

58 De Commissie voegt daaraan toe, dat zij wist dat de materiële beoordelingscriteria na de kennisgeving van de litigieuze bepalingen waren veranderd, nu het vorige stelsel niet eiste dat een dergelijke kennisgeving door nieuwe wetenschappelijke gegevens werd gestaafd. Bijgevolg heeft zij die kennisgeving tegen de achtergrond van deze bijzondere omstandigheid onderzocht.

Beoordeling door het Hof

59 Blijkens de punten 43 tot en met 48 van het onderhavige arrest vormt artikel 95 EG de juiste rechtsgrondslag voor de bestreden beschikking.

60 Vaststaat dat de Duitse regering niet onkundig kon zijn van de inwerkingtreding op 1 mei 1999 van de nieuwe bepalingen betreffende de aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten, welke door het Verdrag van Amsterdam in het EG-Verdrag zijn opgenomen.

61 In die omstandigheden werd de Duitse regering na die datum geacht te weten dat de door de Commissie vast te stellen beschikking inzake haar verzoek om toepassing van de litigieuze bepalingen, noodzakelijkerwijs op de nieuwe rechtsgrondslag — artikel 95 EG — zou worden gebaseerd. Geen enkel ander rechtsvoorschrift verleent de Commissie immers beslissingsbevoegdheid op dit gebied.

62 Bovendien had de Duitse regering uit eigen beweging het dossier kunnen aanvullen dat zij op 11 december 1998 tot staving van haar verzoek aan de Commissie had gezonden.

63 Daaruit volgt dat de Commissie geenszins verplicht was de Duitse regering erop te wijzen dat de kennisgeving van de litigieuze bepalingen op basis van artikel 95 EG zou worden beoordeeld. Door dit niet te doen, heeft zij dus noch de rechten van de verdediging van de verzoekende lidstaat, noch het beginsel dat de lidstaten en de gemeenschapsinstellingen wederzijds verplicht zijn tot loyale samenwerking, geschonden.

64 Gelet op een en ander, moet het tweede middel tot nietigverklaring worden afgewezen.

Derde middel

Argumenten van partijen

65 Met haar derde middel betoogt verzoekster dat de Commissie de voorwaarden voor toepassing van artikel 95, lid 5, EG onjuist heeft beoordeeld.

66 Volgens haar zijn er, na de vaststelling van richtlijn 97/69, in de jaren 1998 en 1999 meerdere publicaties verschenen met nieuwe wetenschappelijke gegevens betreffende de KMV-problematiek. Deze gegevens bevestigen zowel de door KMV's veroorzaakte risico's als het standpunt van de Duitse regering dat de communautaire testmethoden voor KMV's geen veilige beoordeling kunnen garanderen voor de bescherming van mens en milieu.

67 De litigieuze bepalingen beogen volgens verzoekster de bescherming van het milieu en van het arbeidsmilieu, hetgeen de Commissie in de bestreden beschikking overigens heeft erkend.

68 Deze bepalingen worden gerechtvaardigd door een specifiek probleem van de Bondsrepubliek Duitsland, zowel vanuit het oogpunt van de omvang van het gebruik van KMV's als van de structuur van de gebruikersgroep.

69 Feitelijk heeft Duitsland niet alleen het hoogste verbruik van KMV-isolatiemateriaal in de gehele Europese Unie, waardoor er een groter aantal arbeiders dan in de andere lidstaten aan de stofdeeltjes van de vezels wordt blootgesteld, maar bovendien wordt dit materiaal ook vaak gebruikt door particulieren op wie de relevante voorschriften inzake de arbeidsveiligheid niet van toepassing zijn en die minder geneigd zijn de noodzakelijke veiligheidsmaatregelen te treffen.

70 De specificiteit van de Duitse situatie vloeit tevens voort uit een strenger milieubeleid, dat heeft geleid tot striktere wettelijke regels op het gebied van thermische isolatie, waarbij nog komt dat Duitsland zeer strenge winters kent.

71 Bovendien is het KMV-probleem volgens verzoekster in Duitsland pas na de vaststelling van de harmonisatiemaatregel ontstaan. Het gebruik van KMV's is in Duitsland na 5 december 1997, datum van vaststelling van richtlijn 97/69, gestegen vanwege zowel de nationale energiebezuinigingsmaatregelen als de internationale verplichtingen inzake de vermindering van broeikasgassen, welke de Bondsrepubliek Duitsland op zich heeft genomen door de ondertekening van het protocol van Kyoto op 10 december 1997.

72 Betreffende de rechtvaardiging van het strenger kenmerken van KMV's, gelet op de voorwaarden van artikel 95, lid 6, EG, betoogt verzoekster dat een dergelijke maatregel geen willekeurige discriminatie vormt, omdat zij zonder onderscheid voor alle nationale en in Duitsland ingevoerde producten geldt.

73 Zij vormt evenmin een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten. Daar alle nationale en buitenlandse producenten hun productie reeds op producten van biologisch afbreekbare vezels hebben afgestemd, zijn zij technisch in staat zonder problemen KMV's voor thermische en akoestische isolatie te vervaardigen zonder dat dit voor hen onevenredige kosten meebrengt.

74 Ten slotte is de strengere verplichting tot kenmerken als voorzien in de litigieuze bepalingen geen verhandelingsverbod, en vormt zij bijgevolg geen hinderpaal voor de werking van de interne markt.

75 Wat de nieuwe wetenschappelijke gegevens betreft die verband houden met de bescherming van het milieu en het arbeidsmilieu, merkt de Commissie op dat verzoekster in het beroep verwijst naar onderzoek dat pas in 1999 is gepubliceerd, dat wil zeggen na de kennisgeving van de litigieuze bepalingen op 11 december 1998. In haar verzoek heeft de Duitse regering zelfs niet verwezen naar de in 1998 gepubliceerde studies die eveneens in het beroep zijn genoemd.

76 Bijgevolg kon de bestreden beschikking volgens de Commissie enkel worden gebaseerd op gegevens die haar bij de kennisgeving van de litigieuze bepalingen waren meegedeeld. Volgens de Commissie en de Republiek Finland bevatten deze gegevens echter geen nieuw wetenschappelijk bewijsmateriaal.

77 Bovendien heeft de Commissie in de bestreden beschikking erkend dat de litigieuze bepalingen inderdaad de bescherming van het milieu en het arbeidsmilieu betroffen en aldus aan de tweede voorwaarde van artikel 95, lid 5, EG voldeden.

78 Wat de voorwaarde betreffende het specifieke probleem van de Bondsrepubliek Duitsland betreft, is de Commissie van mening dat de door artikel 95, lid 5, EG vereiste specificiteit niet kan voortvloeien uit de omstandigheid dat het particulier verbruik van KMV's in Duitsland blijft stijgen, omdat de markt van voor particulieren bestemde producten ook in andere lidstaten een aanzienlijke ontwikkeling heeft gekend. Voorts maakt ook de bijzondere situatie van de Bondsrepubliek Duitsland met betrekking tot haar energiebeleid het niet mogelijk deze voorwaarde te vervullen, aangezien het protocol van Kyoto nog niet in werking is getreden en dus niet voorzienbaar is of dat gevolgen zal hebben voor het gebruik van isolatiemateriaal op KMV-basis.

79 Ten slotte betoogt de Commissie dat een toetsing aan de voorwaarden van artikel 95, lid 6, EG overbodig is wanneer niet is voldaan aan de voorwaarden van lid 5 van dit artikel.

Beoordeling door het Hof

80 Artikel 95, lid 5, EG vereist dat de invoering van nationale bepalingen die afwijken van een harmonisatiemaatregel, gebaseerd moet zijn op nieuwe wetenschappelijke gegevens die verband houden met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu vanwege een specifiek probleem dat zich in die lidstaat heeft aangediend nadat de harmonisatiemaatregel is genomen, en dat de Commissie van de voorgenomen bepalingen alsmede van de redenen voor vaststelling ervan in kennis moet worden gesteld.

81 Daar het kennelijk om cumulatieve voorwaarden gaat, moeten zij alle zijn vervuld op straffe van afwijzing van de afwijkende nationale bepalingen door de Commissie.

82 Wat de voorwaarde van het verschaffen van nieuwe wetenschappelijke gegevens betreft, heeft het Wetenschappelijk Comité voor de toxiciteit, de ecotoxiciteit en het milieu op 10 september 1999 een advies uitgebracht waarvan de conclusie luidde dat de bij de kennisgeving van de litigieuze bepalingen aangevoerde argumenten niet verwezen naar ná de vaststelling van richtlijn 97/69 verschenen wetenschappelijke gegevens.

83 Op basis van dit advies was de Commissie in de bestreden beschikking van mening dat aan deze voorwaarde niet was voldaan.

84 Verzoekster betwist deze beoordeling — niet erg precies — door te stellen dat zij de Commissie geen nieuwe wetenschappelijke gegevens kon meedelen waarover zij met het oog op de invoering van de litigieuze bepalingen beschikte, omdat de Commissie haar er niet op had gewezen dat zij de gegrondheid van haar verzoek zou toetsen aan artikel 95, lid 5, EG, en haar aldus heeft belet haar verzoek te vervolledigen.

85 Een dergelijke redenering kan niet worden aanvaard.

86 Artikel 95, lid 5, EG vereist afgezien van de kennisgeving van de voorgenomen maatregelen, immers uitdrukkelijk kennisgeving van de redenen voor de vaststelling van die maatregelen. Zo moeten onder meer nieuwe wetenschappelijke gegevens worden meegedeeld, die tezamen met de andere daarin genoemde voorwaarden de invoering van de nationale bepalingen waar het in de kennisgeving om gaat, rechtvaardigen. Zoals in de punten 62 en 63 van het onderhavige arrest is opgemerkt, kan de Duitse regering niet op goede gronden stellen dat zij niet uit eigen beweging het aan de Commissie gezonden dossier kon aanvullen, doch dat de Commissie verplicht was haar erop te wijzen dat de kennisgeving van de litigieuze bepalingen zou worden getoetst aan artikel 95, lid 5, EG, bepalende dat kennis moet worden gegeven van de nationale redenen voor de afwijking.

87 Vastgesteld moet dus worden dat de Duitse regering heeft verzuimd kennis te geven van de redenen voor de vaststelling van de litigieuze bepalingen zoals artikel 95, lid 5, EG vereist, en dat bijgevolg aan deze voorwaarde niet is voldaan.

88 Nu gelijktijdig aan al de vereisten van artikel 95, lid 5, EG, moet zijn voldaan, behoeven de voorwaarden die verband houden met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu en het specifieke probleem van de Bondsrepubliek Duitsland niet te worden onderzocht.

89 Wat de toetsing aan artikel 95, lid 6, EG betreft, om na te gaan of de litigieuze bepalingen al dan niet een middel tot willekeurige discriminatie, een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten, of een hinderpaal voor de werking van de interne markt vormen, moet meteen worden opgemerkt dat de Commissie

daartoe slechts dient over te gaan wanneer zij vooraf heeft vastgesteld dat de betrokken lidstaat inderdaad de voorwaarden van artikel 95, lid 5, EG heeft nageleefd, wat in casu niet het geval was.

90 Daaruit volgt dat de Commissie in de bestreden beschikking de litigieuze bepalingen terecht heeft afgewezen.

91 Het derde middel moet derhalve worden afgewezen, en het beroep dient in zijn geheel te worden verworpen.

Kosten

92 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Bondsrepubliek Duitsland in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

93 Volgens artikel 69, lid 4, tweede alinea, van het Reglement voor de procesvoering draagt de Republiek Finland als interveniënte haar eigen kosten.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) **Verwerpt het beroep.**

2) **Verwijst de Bondsrepubliek Duitsland in de kosten.**

3) **Verstaat dat de Republiek Finland haar eigen kosten zal dragen.**

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

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 21 januari 2003.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias