# YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

21 päivänä tammikuuta 2003 *

Asiassa C-512/99,

**Saksan liittotasavalta**, asiamiehinään W.-D. Plessing ja B. Muttelsee-Schön,

kantajana,

vastaan

**Euroopan yhteisöjen komissio**, asiamiehenään G. zur Hausen, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

jota tukee

**Suomen tasavalta**, asiamiehinään T. Pynnä ja E. Bygglin, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan vaarallisten aineiden luokitusta, pakkaamista ja merkintöjä koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä annetun neuvoston direktiivin 67/548/ETY mukauttamisesta tekniikan kehitykseen kahdennenkymmenennenkolmannen kerran annetusta direktiivistä 97/69/EY poikkeavista Saksan liittotasavallan tiedoksi antamista mineraalikuituja koskevista kansallisista säännöksistä 26 päivänä lokakuuta 1999 annetun komission päätöksen 1999/836/EY (EYVL L 329, s. 100),

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat J.-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen ja C. W. A. Timmermans sekä tuomarit C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues (esittelevä tuomari) ja A. Rosas,

julkisasiamies: A. Tizzano,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 30.5.2002 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

**tuomion**

1 Saksan liittotasavalta on yhteisöjen tuomioistuimeen 28.12.1999 toimittamallaan kanteella vaatinut EY 230 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan vaarallisten aineiden luokitusta, pakkaamista ja merkintöjä koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä annetun neuvoston direktiivin 67/548/ETY mukauttamisesta tekniikan kehitykseen kahdennenkymmenennenkolmannen kerran annetusta direktiivistä 97/69/EY poikkeavista Saksan liittotasavallan tiedoksi antamista mineraalikuituja koskevista kansallisista säännöksistä 26 päivänä lokakuuta 1999 annetun komission päätöksen 1999/836/EY (EYVL L 329, s. 100; jäljempänä riidanalainen päätös).

2 Suomen tasavalta on 28.9.2000 annetulla yhteisöjen tuomioistuimen presidentin määräyksellä hyväksytty väliintulijaksi tukemaan komission vaatimuksia.

## Asiaa koskevat oikeussäännöt

*EY:n perustamissopimus*

3 EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklan (josta on muutettuna tullut EY 95 artikla) 4 kohdassa määrättiin seuraavaa:

"Jos sen jälkeen, kun neuvosto on määräenemmistöllä toteuttanut yhdenmukaistamistoimenpiteen, jäsenvaltio pitää tärkeistä 36 artiklassa tarkoitetuista taikka ympäristön tai työympäristön suojelua koskevista syistä kansallisten säännösten tai määräysten soveltamista tarpeellisena, jäsenvaltio antaa nämä säännökset ja määräykset tiedoksi komissiolle.

Komissio vahvistaa kyseiset säännökset ja määräykset todettuaan, etteivät ne ole keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.

Poiketen 169 ja 170 artiklassa määrätystä menettelystä komissio tai jäsenvaltio voi saattaa asian suoraan yhteisön tuomioistuimen käsiteltäväksi, jos se katsoo, että jokin jäsenvaltio käyttää väärin tämän artiklan mukaisia valtuuksiaan."

4 Perustamissopimuksen 100 a artiklaa on olennaisesti muutettu 1.5.1999 voimaan tulleella Amsterdamin sopimuksella, jossa artiklan uudeksi numeroksi on tullut EY 95. EY 95 artiklan 4, 5 ja 6 kohdassa määrätään seuraavaa:

"4. Jos sen jälkeen, kun neuvosto tai komissio on toteuttanut yhdenmukaistamistoimenpiteen, jäsenvaltio pitää tärkeistä 30 artiklassa tarkoitetuista taikka ympäristön tai työympäristön suojelua koskevista syistä tarpeellisena pitää voimassa kansalliset säännöksensä tai määräyksensä, jäsenvaltio antaa nämä säädökset ja määräykset sekä perusteet niiden voimassa pitämiselle tiedoksi komissiolle.

5. Jos sen jälkeen kun neuvosto tai komissio on toteuttanut yhdenmukaistamistoimenpiteen, jäsenvaltio lisäksi pitää tarpeellisena ottaa käyttöön uuteen, ympäristönsuojelua tai työympäristön suojelua koskevaan tieteelliseen näyttöön perustuvia kansallisia säännöksiä tai määräyksiä kyseisen jäsenvaltion erityisten ongelmien vuoksi, jotka ovat ilmenneet yhdenmukaistamistoimenpiteen toteuttamisen jälkeen, jäsenvaltio antaa suunnitellut säännökset ja määräykset sekä niiden käyttöön ottamisen perusteet tiedoksi komissiolle, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta 4 kohdan soveltamista.

6. Komissio hyväksyy tai hylkää kyseiset kansalliset säännökset tai määräykset kuuden kuukauden kuluessa 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuista tiedoksi antamisista todettuaan ensin, ovatko ne keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen ja muodostavatko ne esteen sisämarkkinoiden toiminnalle.

Jollei komissio tee päätöstä määräajan kuluessa, 4 ja 5 kohdassa tarkoitettuja kansallisia säännöksiä tai määräyksiä pidetään hyväksyttyinä.

Komissio voi ilmoittaa kyseiselle jäsenvaltiolle, että tässä kohdassa määrättyä määräaikaa voidaan pidentää edelleen kuudella kuukaudella, jos se on perusteltua asian monitahoisuuden vuoksi eikä määräajan pidentäminen vaaranna ihmisten terveyttä."

*Direktiivi 67/548/ETY*

5 Vaarallisten aineiden luokitusta, pakkaamista ja merkintöjä koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 27 päivänä kesäkuuta 1967 annettu neuvoston direktiivi 67/548/ETY (EYVL 1967, 196, s. 1) hyväksyttiin niin ikään jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämistä koskevan ETY:n perustamissopimuksen 100 artiklan (josta on muutettuna tullut EY:n perustamissopimuksen 100 artikla, josta puolestaan on tullut EY 94 artikla) nojalla.

6 Direktiivin 67/548/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 3.9.1996 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 96/56/EY (EYVL L 236, s. 35; jäljempänä direktiivi 67/548/ETY), 23 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, ettei vaarallisia aineita voida saattaa markkinoille, elleivät niiden pakkauksiin tehdyt merkinnät täytä samassa artiklassa säädettyjä edellytyksiä.

7 Kuten direktiivin 67/548/ETY 4 artiklasta ilmenee, tämän direktiivin liite I sisältää luettelon vaarallisista aineista, jotka on luokiteltu ominaispiirteidensä mukaisesti. Tämä liite saatetaan säännöllisesti ajan tasalle tieteellisen tietämyksen

kehityksen takia. Tätä varten luettelossa olevia nimityksiä muutetaan ja uusia nimityksiä lisätään.

*Direktiivi 97/69/EY*

8 Direktiivin 67/548/ETY mukauttamisesta tekniikan kehitykseen kahdennenkymmenennenkolmannen kerran 5 päivänä joulukuuta 1997 annetulla komission direktiivillä 97/69/EY (EYVL L 343, s. 19) lisättiin muun muassa

— mineraalikuituja koskeva yleinen nimike direktiivin 67/548/ETY liitteessä I olevaan vaarallisten aineiden luetteloon

— mineraalikuituja koskeva huomautus Q liitteen I esipuheeseen.

9 Mineraalikuituja koskevassa yleisessä nimikkeessä nämä määritellään seuraavasti: "Keinotekoiset säännöttömästi suuntautuneet lasimaiset (silikaatti) kuidut, joiden alkalioksidi- ja maa-alkalioksidipitoisuus ($Na_2O$ + $K_2O$ + CaO + MgO + BaO) on yli 18 painoprosenttia."

10 Nämä keinotekoiset mineraalikuidut (jäljempänä mineraalitekokuidut) on luokiteltu

— ryhmän 3 syöpää aiheuttaviksi aineiksi. Direktiivin 67/548/ETY liitteessä VI olevassa 3.2 kohdassa olevan määritelmän mukaan näitä ovat "aineet, jotka

mahdollisesti ovat ihmiselle syöpää aiheuttavia, mutta joista saatavissa oleva tieto ei riitä tyydyttävän arvion tekemiseen. Eläinkokeista saatavilla olevan tiedon perusteella ainetta ei voida sijoittaa ryhmään 2".

— ärsyttäviksi. Näitä ovat mineraalitekokuidut, joita liitteen I esipuheessa olevan huomautuksen Q mukaan ei tarvitse luokitella syöpää aiheuttaviksi, jos eläinkokeista on saatu negatiivisia tuloksia. Huomautuksessa Q esitetään neljä eri koetyyppiä. Tämän edellytyksen täyttäviä mineraalikuituja ei tarvitse luokitella syöpää aiheuttavaksi, mutta sen luokittelussa ja pakkaamisessa sitä pidetään edelleen ärsyttävänä aineena.

## Oikeudenkäyntiä edeltäneet tosiseikat

*Saksan hallituksen pyyntö*

11 Saksa pani direktiivin 97/69/EY täytäntöön säädetyssä määräajassa muuttaen kansallista lainsäädäntöään sen mukaisesti.

12 Koska Saksan hallitus kuitenkin katsoi, etteivät direktiivin 97/69/EY mukaiset arviointiperusteet taanneet tasoltaan riittävää suojaa, se antoi 11.12.1998 komissiolle tiedoksi haluavansa antaa mineraalitekokuitujen luokittelusta ja merkinnöistä ankarampia kansallisia säännöksiä kuin direktiivissä 97/69/EY säädetään (jäljempänä riidanalaiset säännökset). Tämä pyyntö tehtiin perustamissopimuksen 100 a artiklan 4 kohdan nojalla, jota sovellettiin näiden seikkojen tapahtuma-aikaan.

13 Riidanalaisten säännösten mukaan mineraalitekokuidut jaettaisiin kahteen ryhmään:

— ryhmän 3 syöpää aiheuttaviksi luokitellut mineraalitekokuidut

— ryhmän 2 syöpää aiheuttaviksi luokitellut mineraalitekokuidut. Direktiivin 67/548/ETY liitteessä VI olevan 3.2 kohdan mukaan näitä ovat "aineet, joihin on suhtauduttava ihmiselle syöpää aiheuttavina. Käytettävissä oleva näyttö riittää perustaksi vahvalle epäilylle, että ihmisen altistuminen aineelle voi aiheuttaa syöpää. Tämä näyttö perustuu yleensä asianmukaisiin pitkäaikaisiin eläinkokeisiin ja muuhun merkitykselliseen tietoon".

14 Tämän luokittelun ulkopuolelle jätettäisiin mineraalitekokuidut, joista on saatu eläinkokeessa negatiivisia tuloksia. Näitä mineraalitekokuituja ei siten tarvitsisi luokitella eikä merkitä edes siten kuin ärsyttäviä aineita. Riidanalaisten säännösten perusajatuksena nimittäin on, että mineraalitekokuidut on yleensä luokiteltava ryhmän 2 syöpää aiheuttaviksi aineiksi. Jollei tietty mineraalitekokuitu täytä ryhmään 2 luokittelemisen edellytyksiä, se on luokiteltava ryhmään 3. Jollei se täytä ryhmään 3 luokittelemisen edellytyksiä, sitä ei tarvitse luokitella eikä merkitä.

15 Saksan viranomaiset perustelevat tätä arviointia sillä, että tieteellisten tutkimusten mukaan on oletettava, että mineraalitekokuiduilla on asbestiin verrattavia vaikutuksia. Eräät mineraalitekokuidut voivat siten olla mahdollisesti syöpää aiheuttavia. Mineraalitekokuitujen käyttö lämpö- ja äänieristeinä kuitenkin lisääntyy jatkuvasti.

*Riidanalainen päätös*

16 Komissio teki 26.10.1999 riidanalaisen päätöksen EY 95 artiklan 6 kohdan perusteella.

17 Tässä päätöksessä komissio totesi, että "Saksan pyyntö ei ole perusteltu EY 95 artiklan 5 kohdassa mainittujen perusehtojen osalta", ja hylkäsi riidanalaiset säännökset.

18 Riidanalainen päätös annettiin tiedoksi Saksan hallitukselle 28.10.1999.

**Kumoamiskanne**

19 Saksan liittotasavalta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa riidanalaisen päätöksen ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

20 Se vetoaa kanteensa tueksi ensisijaisesti kahteen kanneperusteeseen, joista ensimmäinen koskee sitä, että riidanalaisen päätöksen oikeudelliseksi perustaksi on virheellisesti valittu EY 95 artiklan 5 kohta, ja toinen puolustautumisoikeuksien loukkaamista ja EY 10 artiklasta johtuvan yhteistyövelvoitteen rikkomista, ja toissijaisesti kolmanteen kanneperusteeseen, joka koskee EY 95 artiklan 5 kohdan soveltamisen edellytysten virheellistä arviointia.

21 Komissio vaatii, että kanne hylätään perusteettomana ja Saksan liittotasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

22 Suomen tasavalta, joka käsittelee pelkästään EY 95 artiklan 5 kohdassa mainittujen edellytysten noudattamista koskevaa kumoamisvaatimuksen kolmatta kanneperustetta, vaatii väliintulokirjelmässään, että kanne hylätään.

## Ensimmäinen kanneperuste

*Asianosaisten lausumat*

23 Ensimmäisessä kanneperusteessaan kantaja katsoo pääasiallisesti, että komission olisi pitänyt tehdä riidanalainen päätös perustamissopimuksen 100 a artiklan 4 kohdan nojalla.

24 Kantajan mukaan EY 95 artiklan 5 kohtaa on ollut virheellistä käyttää oikeudellisena perustana, koska se ei ollut voimassa direktiivin 97/69/EY antamisen ajankohtana eikä sen täytäntöönpanoa varten säädetyn määräajan päättyessä eikä myöskään silloin, kun riidanalaiset säännökset annettiin tiedoksi komissiolle.

25 Se, että komissio vastasi vasta kymmenen kuukauden kuluttua ja että EY 95 artikla oli jo voimassa riidanalaisen päätöksen tekemispäivänä, ei kantajan mukaan voi muuttaa sovellettavaa oikeudellista perustaa. Oikeudellinen perusta ei voi riippua siitä, minä päivänä komissio tutkii pyynnön.

26 Koska lisäksi EY 95 artiklan 5 kohdan mukainen uusi järjestelmä on ankarampi kuin perustamissopimuksen 100 a artiklan 4 kohdassa käyttöön otettu järjestelmä, komission olisi kantajan mukaan pitänyt arvioida Saksan hallituksen pyyntöä sitä komissiolle tiedoksi annettaessa voimassa olleen EY:n perustamissopimuksen artiklan mukaisesti.

27 Kantaja katsoo, ettei perustamissopimuksen 100 a artiklan 4 kohtaa voida torjua oikeudellisena perustana siitä huolimatta, että tässä tapauksessa direktiivi, josta riidanalaisilla säännöksillä on tarkoitus poiketa, ei ole neuvoston vaan komission antama.

28 Kantajan mukaan tätä artiklaa on analogisesti sovellettava komission direktiiveihin, koska muussa tapauksessa oikeussuojajärjestelmässä olisi aukko. Se seikka, että komissiolle on annettu lainsäädäntövaltaa neuvoston antaman yhdenmukaistamisdirektiivin mukauttamiseksi tekniseen kehitykseen, ei voi heikentää jäsenvaltioiden oikeudellista asemaa ainakaan silloin, kun direktiivin hyväksyminen komissiossa riippuu mukauttamista käsittelevässä komiteassa tapahtuvasta äänestyksestä, jossa jäsenvaltio on jäänyt vähemmistöön äänestettäessä määräenemmistöllä.

29 Toissijaisesti kantaja vetoaa siihen, että vaikka asiassa olisi sovellettava EY 95 artiklaa eikä perustamissopimuksen 100 a artiklan 4 kohtaa, riidanalainen päätös on lainvastainen myös sen vuoksi, että se perustuu EY 95 artiklan 5 kohtaan eikä tämän artiklan 4 kohtaan, joka olisi asianmukainen oikeudellinen perusta.

30 EY 95 artiklan 4 kohta nimittäin vastaa kantajan mukaan melkein sanatarkasti perustamissopimuksen 100 a artiklan 4 kohtaa. EY 95 artiklan 4 kohdassa käytettyä ilmaisua "pitää voimassa" on tulkittava siten, että se tarkoittaa myös kansallisia säännöksiä, jotka on annettu saatettaessa yhdenmukaistamistoimenpiteitä osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Se, ettei Saksan hallituksen pyyntöä ole tutkittu EY 95 artiklan 4 kohdan mukaisesti, vaikka tämän määräyksen

mukaiset tosiseikkoja koskevat edellytykset täyttyivät, merkitsee erillistä yhteisön oikeuden rikkomista.

31 Komissio toteaa vastineessaan, että EY 7 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaan yhteisöjen toimielin voi toimia vain niiden toimivaltuuksien rajoissa, jotka sillä on EY:n perustamissopimuksen mukaan kysymyksessä olevasta toimesta päätettäessä.

32 Näin ollen komissio ei voinut enää 26.10.1999 tehdä päätöstä perustamissopimuksen 100 a artiklan 4 kohdan nojalla, koska tämä määräys oli 1.5.1999 lähtien korvattu Amsterdamin sopimuksen mukaisilla uusilla määräyksillä. Komissiolle annettu toimivalta hyväksyä tai hylätä yhdenmukaistamistoimenpiteistä poikkeavat kansalliset säännökset perustuu 1.5.1999 lähtien EY 95 artiklan 6 kohtaan.

33 Komission mukaan Amsterdamin sopimuksessa ei ole perustamissopimuksen 100 a artiklaan tehtyihin muutoksiin liittyviä siirtymämääräyksiä. Kun kysymys on aineellisoikeudellisista säännöistä, niihin sovelletaan sen vuoksi periaatetta, jonka mukaan aikaisemman säädöksen voimassa ollessa syntyneiden tilanteiden tuleviin vaikutuksiin sovelletaan uutta säädöstä, kuten muun muassa asiassa C-60/98, Butterfly Music, 29.6.1999 annetusta tuomiosta (Kok. 1999, s. I-3939, 25 ja 26 kohta) ilmenee.

34 Komissio kiistää samoin sen, että se olisi antanut kulua liian paljon aikaa riidanalaisten säännösten tiedoksi antamisen ja riidanalaisen päätöksen tekemisen välillä. Menettelyjä, joita sen oli noudatettava, ei olisi ollut mahdollista viedä läpi nopeammin, kun otetaan erityisesti huomioon Saksan hallituksen esittämien teknisten ja tieteellisten perustelujen arvioinnin vaikeus. Komissio on joka tapauksessa noudattanut sille EY 95 artiklan 6 kohdassa asetettua kuuden kuukauden määräaikaa, joka oli alkanut kulua 1.5.1999 eli Amsterdamin sopimuksen voimaantulopäivänä.

35 Lisäksi komissio korostaa, että käsiteltävän asian tosiseikat estivät EY 95 artiklan 4 kohdan soveltamisen.

36 Riidanalaisia säännöksiä ei nimittäin ollut olemassa annettaessa direktiiviä 97/69/EY, josta niillä poiketaan. Komission mukaan kysymys on kansallisista säännöksistä, jotka Saksan hallitus aikoi antaa tulevaisuudessa, eikä kansallisista säännöksistä, jotka se halusi pitää voimassa. EY 95 artiklan sanamuodosta ilmenee, että sen 4 kohtaa sovelletaan yksinomaan kansallisiin säännöksiin, jotka ovat jo olemassa yhdenmukaistamistoimenpiteestä päätettäessä, kun taas 5 kohdassa tarkoitetaan myöhemmin annettavia säännöksiä.

37 Komissio katsoo siten, että se on tehnyt riidanalaisen päätöksen asianmukaisen oikeudellisen perustan eli EY 95 artiklan 6 kohdan nojalla ja noudattanut tämän määräyksen mukaista menettelyä sekä soveltanut tämän artiklan 5 kohdassa ilmaistua asianmukaista arviointiperustetta.

*Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta*

38 Amsterdamin sopimuksella, joka on tullut voimaan 1.5.1999, tehtiin EY:n perustamissopimuksen V osastossa olevaan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämistä koskevaan 3 lukuun muutoksia, mutta siinä ei annettu tältä osin siirtymämääräyksiä.

39 Ennen Amsterdamin sopimuksen voimaantuloa voimassa olleen perustamissopimuksen 100 a artiklan 4 kohdassa määrättiin, että jos yhdenmukaistamistoi-

menpiteen toteuttamisen jälkeen jäsenvaltio piti tärkeistä EY:n perustamissopimuksen 36 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 30 artikla) tarkoitetuista taikka ympäristön tai työympäristön suojelua koskevista syistä kansallisten säännösten tai määräysten soveltamista tarpeellisena, jäsenvaltio antoi nämä säännökset ja määräykset tiedoksi komissiolle. Komissio vahvisti kyseiset säännökset ja määräykset todettuaan, etteivät ne olleet keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.

40 EY 95 artiklassa, joka Amsterdamin sopimuksen mukaan korvaa perustamissopimuksen 100 a artiklan ja muuttaa sitä, tehdään ero sen mukaan, ovatko tiedoksi annetut säännökset ennen yhdenmukaistamista voimassa olevia kansallisia säännöksiä vai kansallisia säännöksiä, jotka asianomainen jäsenvaltio haluaa saattaa voimaan. Ensiksi mainitussa tapauksessa, josta määrätään EY 95 artiklan 4 kohdassa, ennestään voimassa olevien kansallisten säännösten voimassa pitämisen tarpeen on johduttava tärkeistä 30 artiklassa tarkoitetuista taikka ympäristön tai työympäristön suojelua koskevista syistä. Jälkimmäisessä tapauksessa, josta määrätään EY 95 artiklan 5 kohdassa, uusien kansallisten säännösten käyttöön ottamisen on perustuttava uuteen, ympäristönsuojelua tai työympäristön suojelua koskevaan tieteelliseen näyttöön kyseisen jäsenvaltion erityisten ongelmien vuoksi, jotka ovat ilmenneet yhdenmukaistamistoimenpiteen toteuttamisen jälkeen.

41 Näiden kahden EY 95 artiklassa määrätyn tilanteen välinen ero on siinä, että ensiksi mainitussa tapauksessa kansalliset säännökset ovat olleet voimassa ennen yhdenmukaistamistoimenpidettä. Ne ovat siten olleet yhteisön lainsäätäjän tiedossa, mutta tämä ei ole voinut tai aikonut ottaa niitä huomioon yhdenmukaistamisessa. Sen vuoksi on pidetty hyväksyttävänä, että jäsenvaltio voi pyytää, että sen omat säännökset ja määräykset jäävät voimaan. Tätä varten EY:n perustamissopimuksessa edellytetään, että tällaisten kansallisten säännösten on johduttava tärkeistä EY 30 artiklassa tarkoitetuista taikka ympäristön tai työympäristön suojelua koskevista syistä. Jälkimmäisessä tapauksessa uuden kansallisen lainsäädännön antaminen voi sen sijaan vaarantaa yhdenmukaistamista vakavammin. Yhteisöjen toimielimet eivät jo asian luonteen vuoksi ole voineet ottaa kansallista säädöstä huomioon yhdenmukaistamistoimenpidettä

valmisteltaessa. Tässä tilanteessa ei oteta huomioon EY 30 artiklan mukaisia vaatimuksia, vaan hyväksyttäviä ovat ainoastaan ympäristönsuojelua tai työympäristön suojelua koskevat syyt ja nekin sillä edellytyksellä, että jäsenvaltio esittää uutta tieteellistä näyttöä ja että uusien kansallisten säännösten tai määräysten käyttöön ottaminen on tarpeellista kyseisen jäsenvaltion erityisten ongelmien vuoksi, jotka ovat ilmenneet yhdenmukaistamistoimenpiteen toteuttamisen jälkeen.

42 Edellä todetusta ilmenee, että perustamissopimuksen 100 a artiklaan ja EY 95 artiklaan perustuvat oikeudelliset järjestelmät eroavat toisistaan.

43 Sen ratkaisemiseksi, olisiko komission pitänyt tehdä päätöksensä entisen perustamissopimuksen 100 a artiklan nojalla vai onko se menetellyt oikein nojautuessaan nykyiseen EY 95 artiklaan, on otettava huomioon, että nyt käsiteltävän asian oikeudelliselle tilanteelle on ominaista, että jäsenvaltio on ryhtynyt menettelyyn, jonka tarkoituksena on saada komissiolta lupa ottaa käyttöön yhdenmukaistamistoimenpiteestä poikkeavia kansallisia säännöksiä.

44 Tämä menettely alkaa jäsenvaltion antaessa komissiolle tiedoksi poikkeavat kansalliset säännökset, jatkuu komission arvioidessa asiaan liittyviä seikkoja todetakseen, täyttyvätkö vaaditut edellytykset, ja päättyy komission lopulliseen päätökseen, jolla kyseiset kansalliset säännökset sallitaan tai kielletään. Tätä varten komission on tutkittava jäsenvaltion esittämien perusteiden paikkansapitävyys. Komission kuuluu tehdä päätös vasta tutkittuaan, etteivät kansalliset säännökset ole keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.

45 Tällaisessa yhteydessä mitään uutta oikeudellista tilannetta ei ole pidettävä lopullisena, ennen kuin tämän menettelyn viimeinen vaihe on toteutunut.

Komission päättämästä sallimisesta tai kiellosta tulee vasta kyseisellä hetkellä sellainen toimi, jolla voi olla vaikutuksia aikaisempaan oikeudelliseen tilanteeseen (ks. asia C-319/97, Kortas, tuomio 1.6.1999, Kok. 1999, s. I-3143, 27 ja 28 kohta).

46 Lisäksi on syytä muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan siirtymämääräysten puuttuessa uutta sääntöä sovelletaan välittömästi aikaisemman oikeussäännön soveltamisaikana syntyneen tilanteen tuleviin vaikutuksiin (ks. mm. asia C-162/00, Pokrzeptowicz-Meyer, tuomio 29.1.2002, Kok. 2002, s. I-1049, 50 kohta).

47 Koska riidanalainen päätös on tehty 26.10.1999 eli EY 95 artiklan voimaantulon jälkeen, on todettava, ettei perustamissopimuksen 100 a artiklan 4 kohdan mukaisesti tiedoksi annettujen riidanalaisten säännösten soveltaminen vastannut oikeudellista tilannetta, joka olisi tullut lopulliseksi ennen EY:n perustamissopimuksen uusien määräysten voimaantuloa.

48 Komissio on näin ollen menetellyt oikein tehdessään riidanalaisen päätöksen EY 95 artiklan 6 kohdan nojalla.

49 On vielä tutkittava, onko komissio menetellyt oikein tutkiessaan uusien kansallisten säännösten käyttöönottoa koskevan Saksan hallituksen pyynnön aiheellisuuden EY 95 artiklan 5 kohdan eikä saman artiklan 4 kohdan mukaan.

50 Kuten oikeudenkäyntiaineistosta ilmenee, komissiolle 11.12.1998 tiedoksi annetut riidanalaiset säännökset eivät olleet voimassa direktiiviä 97/69/EY annettaessa. Saksan hallitus on vasta saatettuaan tämän direktiivin osaksi kansallista oikeusjärjestystään päättänyt eräiden mineraalitekokuitujen väitetyn syöpävaarallisuuden vuoksi laatia niiden merkintöjä koskevat direktiivissä säädettyjä tiukemmat arviointiperusteet.

51 Komissio on näin ollen menetellyt oikein arvioidessaan Saksan hallituksen pyynnön aiheellisuutta EY 95 artiklan 5 kohdan mukaan.

52 Ensimmäinen kanneperuste on edellä esitetyt seikat huomioon ottaen hylättävä perusteettomana.

**Toinen kanneperuste**

*Asianosaisten lausumat*

53 Toisessa kanneperusteessaan kantaja arvostelee komissiota puolustautumisoikeuksien loukkaamisesta ja EY 10 artiklasta johtuvan lojaalia yhteistyötä koskevan velvoitteen rikkomisesta.

54 Tältä osin kantaja väittää, että koska kantaja ei voinut etukäteen tietää, että komissio tekisi riidanalaisen päätöksen EY 95 artiklan nojalla, komission olisi

pitänyt ilmoittaa kantajalle aikomuksestaan tutkia tiedoksi annetut riidanalaiset säännökset EY 95 artiklan 5 kohdassa mainittujen perusteiden mukaisesti ja antaa kantajalle määräaika, jossa tämä voi esittää uuteen oikeudelliseen perustaan liittyvät täydentävät perusteet. Kantajan mukaan kysymys on EY 10 artiklasta johtuvasta yhteistyövelvoitteesta, jota komissio on jo aikaisemmin noudattanut samankaltaisissa asioissa.

55 Kantajan mukaan ei ole yllättävää, että eräs pyynnön hylkäämisen ratkaisevista syistä on ollut uuden tieteellisen tiedon puuttuminen. Pyyntö perustui nimittäin perustamissopimuksen 100 a artiklan 4 kohdan mukaisiin edellytyksiin, minkä vuoksi siinä ei voitu ottaa huomioon EY 95 artiklan 5 kohdan mukaisia uusia edellytyksiä, koska tämä määräys ei ollut silloin voimassa. Tällainen komission menettely merkitsee väärinkäytöstä, koska komissio ei ole antanut Saksan hallitukselle mahdollisuutta täydentää alkuperäisiä perustelujaan uusilla tieteellisillä tiedoilla, joita sillä oli käytettävissään. Hylkäämisen peruste eli uuden tieteellisen tiedon puuttuminen on siten voinut syntyä ainoastaan loukkaamalla puolustautumisoikeuksia.

56 Komissio vetoaa siihen, ettei ole olemassa mitään sellaista oikeusperiaatetta tai sääntöä, jossa se velvoitettaisiin ilmoittamaan jäsenvaltiolle tiettynä ajankohtana sovellettavista yhteisön oikeuden säännöksistä. Yleinen periaate, jonka mukaan jokaisen oletetaan tuntevan sovellettavan lain, koskee myös jäsenvaltioita.

57 Komission mukaan Saksan hallitus ei myöskään voinut olla tietämättä, ettei Amsterdamin sopimukseen sisältynyt siirtymämääräyksiä perustamissopimuksen 100 a artiklan 3—5 kohdan korvaamisesta EY 95 artiklan 3—10 kohdalla. Kun komissiolla ei ollut velvollisuutta ilmoittaa kyseiselle hallitukselle uudesta oikeudellisesta tilanteesta, on asiaan vaikuttamatonta, vaikka asianomaiselle jäsenvaltiolle olisi aikaisemmin annettu tällainen ilmoitus.

58 Komissio lausuu lisäksi, että se oli täysin tietoinen siitä, että aineellisoikeudelliset arviointiperusteet olivat muuttuneet riidanalaisten säännösten tiedoksiannon jälkeen, koska aikaisemmassa järjestelmässä ei edellytetty tällaisen tiedoksiannon tukemista uudella tieteellisellä näytöllä. Näin ollen komissio on tutkinut mainitun tiedoksiannon ottaen huomioon tämän erityisen seikan.

*Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu*

59 On syytä muistuttaa, että kuten tämän tuomion 43—48 kohdasta johtuu, riidanalaisen päätöksen asianmukainen oikeudellinen perusta on EY 95 artikla.

60 On kiistämätöntä, ettei Saksan hallitus voinut olla tietämättä sitä, että Amsterdamin sopimuksella EY:n perustamissopimukseen otetut uudet määräykset jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä tulivat voimaan 1.5.1999.

61 Tämän vuoksi Saksan hallituksen on katsottava tienneen tuon päivän jälkeen, että päätös, jonka komissio tekee sen esittämän riidanalaisten säännösten soveltamista koskevan pyynnön johdosta, perustuu väistämättä uuteen oikeudelliseen perustaan, joka on EY 95 artikla. Missään muussa oikeussäännöksessä ei nimittäin annettu komissiolle päätösvaltaa tällä alalla.

62 Saksan hallitus olisi sitä paitsi voinut omasta aloitteestaan täydentää asiakirjoja, jotka se oli 11.12.1998 lähettänyt komissiolle pyyntönsä tueksi.

63 Tästä seuraa, ettei komissiolla ollut minkäänlaista velvollisuutta kiinnittää Saksan hallituksen huomiota siihen, että riidanalaisten säännösten tiedoksianto arvioitaisiin EY 95 artiklan mukaisesti. Jättämällä sen tekemättä komissio ei näin ollen ole loukannut pyynnön esittäneen jäsenvaltion puolustautumisoikeuksia eikä periaatetta, jossa jäsenvaltiolle ja yhteisöjen toimielimille asetetaan lojaalia yhteistyötä koskevia vastavuoroisia velvoitteita.

64 Kumoamisvaatimuksen perusteeksi esitetty toinen kanneperuste on edellä esitetyt seikat huomioon ottaen hylättävä.

## Kolmas kanneperuste

*Asianosaisten ja väliintulijan lausumat*

65 Kolmannessa kanneperusteessaan kantaja väittää, että komissio on arvioinut virheellisesti EY 95 artiklan 5 kohdan soveltamisen edellytyksiä.

66 Kantajan mukaan direktiivin 97/69/EY antamisen jälkeen vuosina 1998 ja 1999 on ilmestynyt useita julkaisuja, joissa on uutta tieteellistä näyttöä mineraalitekokuituihin liittyvistä ongelmista. Tämä näyttö on vahvistanut mineraalitekokuitujen aiheuttamat riskit ja osoittanut oikeaksi Saksan hallituksen kannan, jonka mukaan yhteisön menetelmät mineraalitekokuitujen testaamisessa eivät voi taata ihmisten ja ympäristön suojelemisen varmistavaa arviointia.

67 Riidanalaisten säännösten tarkoituksena on ympäristön ja työympäristön suojeleminen, minkä komissio on kantajan mukaan sitä paitsi sivuuttanut riidanalaisessa päätöksessä.

68 Nämä säännökset ovat kantajan mukaan tarpeellisia Saksan liittotasavallan erityisten ongelmien vuoksi sekä mineraalitekokuitujen laajan käytön että käyttäjäryhmien rakenteen kannalta.

69 Tosiasiassa Saksassa ei kantajan mukaan ole pelkästään todettu koko Euroopan unionin suurinta mineraalitekokuiduista valmistettujen eristeaineiden kulutusta, joka altistaa kuitupölylle suuremman määrän työntekijöitä kuin muissa jäsenvaltioissa, vaan myös näiden aineiden huomattava yksityiskäyttö; yksityishenkilöihin ei sovelleta asiaa koskevia työsuojelusäännöksiä eivätkä he ole yhtä tottuneita noudattamaan tarvittavia suojelutoimenpiteitä.

70 Saksan tilanteen erityisluonne johtuu kantajan mukaan myös tiukemmasta ympäristöpolitiikasta, joka on ilmennyt lämpöeristystä koskevan lainsäädännön tiukentamisessa, vaikka olosuhteet Saksassa ovat talvella hyvin ankarat.

71 Kantajan mukaan mineraalitekokuituja koskeva ongelma on sitä paitsi ilmennyt Saksassa vasta yhdenmukaistamistoimenpiteen toteuttamisen jälkeen. Mineraalitekokuitujen käyttö Saksassa on lisääntynyt direktiivin 97/69/EY antamispäivän 5.12.1997 jälkeen, mikä on johtunut samanaikaisesti sekä kansallisista energiansäästötoimenpiteistä että kasvihuonevaikutuksen omaavien kaasujen vähentämistä koskevista kansainvälisistä velvoitteista, joihin Saksan liittotasavalta on sitoutunut allekirjoittaessaan Kioton pöytäkirjan 10.12.1997.

72 Mineraalitekokuitujen pakkausmerkintöjä koskevan tiukennuksen tarpeellisuudesta EY 95 artiklan 6 kohdassa mainittujen edellytysten kannalta kantaja väittää, ettei tällainen toimenpide ole mielivaltaista syrjintää, koska sitä sovelletaan yhdenmukaisesti sekä kaikkiin kotimaisiin että kaikkiin Saksaan tuotuihin tuotteisiin.

73 Se ei kantajan mukaan myöskään ole jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuva peitelty rajoitus. Koska nimittäin kaikki kotimaiset ja ulkomaiset tuottajat ovat jo suunnanneet tuotantonsa biologisesti hajoavista kuiduista muodostuviin tuotteisiin, niiden on teknisesti mahdollista valmistaa ongelmitta lämpö- ja äänieristykseen tarkoitettuja mineraalitekokuituja ilman, että siitä aiheutuisi niille suhteettomia kustannuksia.

74 Riidanalaisten säännösten mukainen tiukennettu merkintäpakko ei kantajan mukaan myöskään ole myyntikielto eikä se siten haittaa sisämarkkinoiden toimintaa.

75 Komissio toteaa ympäristön ja työympäristön suojelua koskevasta uudesta tieteellisestä näytöstä, että kantaja viittaa kanteessaan tutkimuksiin, jotka on julkistettu vasta vuonna 1999 eli riidanalaisten säännösten 11.12.1998 tapahtuneen tiedoksiannon jälkeen. Pyynnössään Saksan hallitus ei ollut edes viitannut vuonna 1998 ilmestyneisiin tutkimuksiin, jotka myös mainitaan kanteessa.

76 Komission mukaan tästä seuraa, ettei riidanalainen päätös voinut perustua muihin kuin niihin seikkoihin, jotka oli saatettu komission tietoon riidanalaisia säännöksiä tiedoksi annettaessa. Komission ja Suomen tasavallan mielestä näihin seikkoihin ei kuitenkaan sisälly mitään uutta tieteellistä näyttöä.

77 Sitä paitsi komissio on riidanalaisessa päätöksessä myöntänyt, että riidanalaisten säännösten tarkoituksena todella oli ympäristön ja työympäristön suojelu, minkä vuoksi nämä säännökset täyttivät järjestyksessä toisen EY 95 artiklan 5 kohdassa asetetuista edellytyksistä.

78 Saksan liittotasavallan erityistä ongelmaa koskevan edellytyksen osalta komissio katsoo, että EY 95 artiklan 5 kohdassa edellytetty erityisluonne ei voi perustua siihen, että mineraalitekokuitujen yksityinen käyttö Saksassa lisääntyy jatkuvasti, koska yksityishenkilöiden käyttämien tuotteiden markkinat ovat kehittyneet tuntuvasti myös muissa jäsenvaltioissa. Myöskään Saksan liittotasavallan energiapolitiikkaan liittyvä tämän jäsenvaltion erityistilanne ei täytä tätä edellytystä, koska Kioton pöytäkirja ei ole vielä tullut voimaan, joten ei ole mahdollista ennustaa, onko sillä vaikutusta mineraalitekokuituihin perustuvien eristeiden käyttöön.

79 Komissio lausuu lopuksi, ettei EY 95 artiklan 6 kohdassa määrättyjen edellytysten arviointi ole tarpeen, jos tämän artiklan 5 kohdassa tarkoitetut edellytykset eivät täyty.

*Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta*

80 EY 95 artiklan 5 kohdassa edellytetään, että yhdenmukaistamistoimenpiteestä poikkeavien kansallisten säännösten käyttöönotto perustuu uuteen, ympäristönsuojelua tai työympäristön suojelua koskevaan tieteelliseen näyttöön kyseisen jäsenvaltion erityisten ongelmien vuoksi, jotka ovat ilmenneet yhdenmukaistamistoimenpiteen toteuttamisen jälkeen, ja että sekä aiotut säännökset että niiden antamisen syyt annetaan tiedoksi komissiolle.

81 Koska kysymys on ilmiselvästi yhtaikaa vaadittavista edellytyksistä, kaikkien niiden on täytyttävä, tai muuten komissio hylkää poikkeavat kansalliset säännökset.

82 Uuden tieteellisen näytön esittämistä koskevasta vaatimuksesta on todettava, että myrkyllisyyttä, ekomyrkyllisyyttä ja ympäristöä käsittelevä tiedekomitea on antanut 10.9.1999 lausunnon, jossa se on päätynyt katsomaan, ettei riidanalaisia säännöksiä tiedoksi annettaessa esitetyissä perusteluissa viitattu sellaiseen tieteelliseen näyttöön, joka olisi saatu direktiivin 97/69/EY antamisen jälkeen.

83 Tämän lausunnon perusteella komissio katsoi riidanalaisessa päätöksessä, ettei tämä edellytys täyttynyt.

84 Kantaja riitauttaa tämän arvioinnin tosin varsin yksilöimättömästi, kun se väittää, ettei se ole voinut toimittaa komissiolle käytettävissään ollutta uutta tieteellistä näyttöä riidanalaisten säännösten käyttöön ottamiseksi, koska komissio ei ollut ilmoittanut sille aikovansa tutkia sen tekemän pyynnön aiheellisuuden EY 95 artiklan 5 kohdan mukaisesti, minkä vuoksi komissio on estänyt sitä täydentämästä pyyntöään.

85 Tällaisia perusteluja ei voida hyväksyä.

86 On nimittäin syytä muistuttaa, että EY 95 artiklan 5 kohdassa vaaditaan nimenomaisesti antamaan tiedoksi aiottujen toimenpiteiden lisäksi myös niiden toteuttamisen syyt. Näihin syihin on sisällyttävä muun muassa se uusi tieteellinen näyttö, joka yhdessä muiden siinä mainittujen edellytysten kanssa osoittaa tiedoksi annettujen kansallisten säännösten käyttöön ottamisen tarpeellisuuden. Kuten tämän tuomion 62 ja 63 kohdassa on huomautettu, Saksan hallitus ei voi tehokkaasti väittää, ettei se ole voinut täydentää komissiolle lähetettyjä asiakirjoja omasta aloitteestaan vaan että komissio oli velvollinen ilmoittamaan sille, että riidanalaisten säännösten tiedoksiantoa arvioitaisiin EY 95 artiklan 5 kohdan mukaan, jossa edellytetään kansallisten poikkeussäännösten syiden tiedoksi antamista edellä mainituin tavoin.

87 On siis todettava, että Saksan hallitus on jättänyt tiedoksi antamatta riidanalaisten säännösten antamisen syyt, kuten EY 95 artiklan 5 kohdassa edellytetään, ja että tätä edellytystä ei näin ollen ole täytetty.

88 Kun otetaan huomioon, että EY 95 artiklan 5 kohdan mukaisten edellytysten on täytyttävä yhtaikaa, ei ole tarpeen tutkia edellytyksiä, jotka koskevat ympäristön tai työympäristön suojelua ja Saksan liittotasavallan erityistä ongelmaa.

89 Asian tutkimisesta EY 95 artiklan 6 kohdan mukaisesti sen toteamiseksi, ovatko riidanalaiset säännökset keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen vai eivät ja muodostavatko ne esteen sisämarkkinoiden toiminnalle vai eivät, on todettava heti, että komission on

tutkittava asia tältä osin vain siinä tapauksessa, että se on ensiksi todennut, että asianomainen jäsenvaltio on todella noudattanut saman artiklan 5 kohdassa lueteltuja ehtoja, ja käsiteltävänä olevassa tapauksessa näin ei ole.

90 Tästä seuraa, että komissio on menetellyt oikein hylätessään riidanalaiset säännökset riidanalaisella päätöksellä.

91 Kolmas kanneperuste samoin kuin kanne kokonaisuudessaan on sen vuoksi hylättävä.

## Oikeudenkäyntikulut

92 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Saksan liittotasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Saksan liittotasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

93 Suomen tasavalta, joka on asiassa väliintulijana, vastaa työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kanne hylätään.**

2) **Saksan liittotasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

3) **Suomen tasavalta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

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

Julistettiin Luxemburgissa 21 päivänä tammikuuta 2003.

R. Grass — kirjaaja

G. C. Rodríguez Iglesias — presidentti