DOMSTOLENS DOM

den 21 januari 2003 *

I mål C-512/99,

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av W.-D. Plessing och B. Muttelsee-Schön, båda i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av G. zur Hausen, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: tyska.

med stöd av

Republiken Finland, företrädd av T. Pynnä och E. Bygglin, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 1999/836/EG av den 26 oktober 1999 om de nationella bestämmelserna rörande mineralull, som meddelats av Förbundsrepubliken Tyskland och som avviker från kommissionens direktiv 97/69/EG om anpassning till tekniska framsteg för tjugotredje gången av rådets direktiv 67/548/EEG om tillnärmning av lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen (EGT L 329, s. 100),

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena J.-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen och C.W.A Timmermans samt domarna C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues (referent) och A. Rosas,

generaladvokat: A. Tizzano,
justitiesekreterare: R. Grass,

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 30 maj 2002 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Förbundsrepubliken Tyskland har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 28 december 1999, med stöd av artikel 230 första stycket EG väckt talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 1999/836/EG av den 26 oktober 1999 om de nationella bestämmelserna rörande mineralull, som meddelats av Förbundsrepubliken Tyskland och som avviker från kommissionens direktiv 97/69/EG om anpassning till tekniska framsteg för tjugotredje gången av rådets direktiv 67/548/EEG om tillnärmning av lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen (EGT L 329, s. 100, nedan kallat det ifrågasatta beslutet).

2 Genom ett beslut av den 28 september 2000 tilläts Republiken Finland att intervenera till stöd för kommissionens yrkanden.

Tillämpliga bestämmelser

EG-fördraget

3 Artikel 100a.4 i EG-fördraget (nu artikel 95 EG i ändrad lydelse) hade följande lydelse:

"Om en medlemsstat efter det att rådet med kvalificerad majoritet har beslutat om en harmoniseringsåtgärd anser det nödvändigt att tillämpa nationella bestämmelser som grundar sig på väsentliga behov enligt artikel 36 eller som avser miljö- eller arbetsmiljöskydd, skall den anmäla dessa bestämmelser till kommissionen.

Kommissionen skall bekräfta bestämmelserna sedan den konstaterat att dessa inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innebär förtäckta handelshinder mellan medlemsstaterna.

Med avvikelse från det förfarande som anges i artiklarna 169 och 170 kan kommissionen eller någon av medlemsstaterna hänskjuta ärendet direkt till domstolen, om kommissionen eller medlemsstaten anser att en annan medlemsstat missbrukar befogenheterna enligt denna artikel."

4 Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999, medförde väsentliga ändringar av artikel 100a i fördraget och medförde att denna artikel fick den nya beteckningen artikel 95 EG. Artikel 95.4, 95.5 och 95.6 EG har följande lydelse:

"4. Om en medlemsstat efter det att rådet eller kommissionen har beslutat om en harmoniseringsåtgärd anser det nödvändigt att behålla nationella bestämmelser som grundar sig på väsentliga behov enligt artikel 30 eller som avser miljö- eller arbetsmiljöskydd, skall den till kommissionen anmäla dessa bestämmelser samt skälen för att behålla dem.

5. Dessutom gäller, utan att detta påverkar tillämpningen av punkt 4, att om en medlemsstat efter det att rådet eller kommissionen har beslutat om en harmoniseringsåtgärd anser det nödvändigt att införa nationella bestämmelser grundade på nya vetenskapliga belägg med anknytning till miljöskydd eller arbetsmiljöskydd för att lösa ett problem som är specifikt för den medlemsstaten och som har uppkommit efter beslutet om harmoniseringsåtgärden, skall medlemsstaten underrätta kommissionen om de planerade bestämmelserna samt om skälen för att införa dem.

6. Kommissionen skall inom sex månader efter en sådan anmälan som avses i punkterna 4 och 5 godkänna eller förkasta de ifrågavarande nationella bestämmelserna sedan den konstaterat huruvida dessa utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innebär förtäckta handelshinder mellan medlemsstaterna samt huruvida de kommer att utgöra ett hinder för den inre marknadens funktion.

Om kommissionen inte fattar beslut inom denna period skall de nationella bestämmelser som avses i punkterna 4 och 5 anses godkända.

Om det är berättigat på grund av frågans komplexitet och om det inte finns någon fara för människors hälsa, får kommissionen meddela den berörda medlemsstaten att den period som avses i denna punkt kan förlängas med ytterligare högst sex månader."

Direktiv 67/548/EEG

5 Rådets direktiv 67/548/EEG av den 27 juni 1967 om tillnärmning av lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen (EGT 196, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 19) har antagits på grundval av artikel 100 i EEG-fördraget (artikel 100 i EG-fördraget i ändrad lydelse, och nu artikel 94 EG), vilken artikel också avser tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning.

6 Enligt artikel 23 i direktiv 67/548, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 96/56/EG av den 3 september 1996 (EGT L 236, s. 35, nedan kallat direktiv 67/548), skall medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att farliga ämnen endast släpps ut på marknaden om märkningen på förpackningen uppfyller de krav som anges i denna artikel.

7 Enligt artikel 4 i direktiv 67/548 innehåller bilaga I till detta direktiv en förteckning över farliga ämnen som klassificeras i förhållande till deras inneboende egenskaper. Denna bilaga uppdateras regelbundet i förhållande till

den vetenskapliga utvecklingen. Härvid ändras de i förteckningen upptagna uppgifterna och nya uppgifter upptas.

Direktiv 97/69/EG

8 Genom kommissionens direktiv 97/69/EG av den 5 december 1997 om anpassning till tekniska framsteg för tjugotredje gången av rådets direktiv 67/548 (EGT L 343, s. 19) har bland annat följande ändringar gjorts:

— En generell komplettering som upptar mineralull i den förteckning över farliga ämnen som finns i bilaga I till direktiv 67/548, och

— en anmärkning Q, som specifikt avser mineralull har lagts till i förordet till bilaga I.

9 I den generella kompletteringen avseende mineralull definieras mineralull som "[s]yntetiska glasaktiga (silikat) fibrer slumpvis ordnade vars totala innehåll av oxider av alkalimetaller och alkaliska jordartsmetaller ($Na_2O+K_2O+CaO+MgO+BaO$), överstiger 18 viktprocent".

10 Dessa syntetiska glasaktiga fibrer (SGF) har givits följande klassificering:

— Cancerframkallande i kategori 3. Enligt definitionen i bilaga VI, punkt 3.2, till direktiv 67/548 är det fråga om "[ä]mnen som inger farhågor för möjliga

cancerframkallande effekter hos människa, men för vilka de tillgängliga uppgifterna inte är sådana att en tillfredsställande bedömning kan göras. Det finns vissa indikationer från relevanta studier på djur, men inte tillräckligt för att ämnet skall placeras i kategori 2."

— Irriterande. Det är fråga om SGF, som enligt anmärkning Q i förordet till bilaga I inte behöver klassificeras som cancerogena om det kan visas att ett försök på djur har givit negativa resultat. I anmärkning Q anges fyra slags försök. Mineralull som uppfyller detta kriterium skall inte klassificeras som cancerogent, men klassificering och förpackning som irriterande ämne skall bibehållas.

Bakgrund

Den tyska regeringens begäran

11 Förbundsrepubliken Tyskland har införlivat direktiv 97/69 inom den föreskrivna fristen och har därvid anpassat den nationella lagstiftningen.

12 Eftersom den tyska regeringen inte ansåg att bedömningskriterierna i direktiv 97/69 erbjöd en tillräcklig skyddsnivå, underrättade denna regering den 11 december 1998 kommissionen om sin önskan att införa strängare nationella bestämmelser än dem som finns i direktiv 97/69 angående klassificering och märkning av SGF (nedan kallade de omtvistade bestämmelserna). Denna begäran ingavs med stöd av artikel 100a.4 i fördraget, vilken var tillämplig vid tidpunkten för omständigheterna i det förevarande fallet.

13 Enligt de omtvistade bestämmelserna delades SGF in i följande två kategorier:

— Sådana som klassificeras som cancerogena i kategori 3, och

— sådana som klassificeras som cancerogena i kategori 2. Enligt bilaga VI, punkt 3.2, till direktiv 67/548 är det fråga om "[ä]mnen som bör betraktas som cancerframkallande hos människa. Det finns uppgifter som är tillräckliga för att ge ett starkt stöd för antagandet att cancer kan utvecklas hos människor som exponeras för ämnet, vanligen i form av relevanta studier på djur under lång tid och annan relevant information."

14 Från denna klassificering skall sådana SGF undantas beträffande vilka försök på djur har givit negativa resultat. Dessa SGF behöver således varken klassificeras eller märkas, inte ens som irriterande ämne. De omtvistade bestämmelserna grundar sig nämligen på tanken att SGF i regel bör klassificeras som cancerogena i kategori 2. Om en SGF inte uppfyller villkoren för klassificering i kategori 2, skall den klassificeras i kategori 3. Om den inte uppfyller villkoren för klassificering i kategori 3 skall den vare sig klassificeras eller märkas.

15 De tyska myndigheterna stöder denna bedömning på det förhållandet att vetenskapliga studier har visat att det bör kunna antas att SGF har verkningar som kan jämföras med asbest. Vissa SGF kan således eventuellt vara cancerogena. Användningen av SGF som material för värme- och ljudisolering fortsätter emellertid att öka.

Det ifrågasatta beslutet

16 Kommissionen antog den 26 oktober 1999 det ifrågasatta beslutet på grundval av artikel 95.6 EG.

17 Genom detta beslut konstaterade kommissionen att "Tysklands begäran inte är motiverad enligt de grundläggande villkor som anges i artikel 95.5 [EG]" och förkastade därför de omtvistade bestämmelserna.

18 Det ifrågasatta beslutet delgavs den tyska regeringen den 28 oktober 1999.

Talan om ogiltigförklaring

19 Förbundsrepubliken Tyskland har yrkat att domstolen skall ogiltigförklara det ifrågasatta beslutet och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

20 Förbundsrepubliken Tyskland har till stöd för sin talan i första hand åberopat två grunder som avser dels att artikel 95.5 EG felaktigt har använts som rättslig grund för det ifrågasatta beslutet, dels att rätten till försvar och samarbetsskyldigheten enligt artikel 10 EG har åsidosatts, och i andra hand har den åberopat en tredje grund som avser att kommissionen gjort en felaktig bedömning av villkoren för tillämpning av artikel 95.5 EG.

21 Kommissionen har yrkat att talan skall ogillas och att Förbundsrepubliken Tyskland skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

22 Republiken Finland, som enbart har berört den tredje grunden för ogiltigförklaring avseende iakttagandet av de villkor som uppställs i artikel 95.5 EG, har i sin interventionsinlaga yrkat att talan skall ogillas.

Den första grunden

Parternas argument

23 Sökanden har i den första grunden i första hand gjort gällande att kommissionen borde ha antagit det ifrågasatta beslutet på grundval av artikel 100a.4 i fördraget.

24 Enligt sökanden har artikel 95.5 EG felaktigt använts som rättslig grund, eftersom denna artikel inte var i kraft vare sig vid den tidpunkt då direktiv 97/69 antogs, då införlivandefristen för detta direktiv löpte ut eller då kommissionen underrättades om de omtvistade bestämmelserna.

25 Det förhållandet att kommissionen inte svarade förrän efter tio månader och att artikel 95 EG hade trätt i kraft vid antagandet av det ifrågasatta beslutet påverkar inte den rättsliga grund som skall tillämpas. Den tillämpliga rättsliga grunden kan inte vara beroende av vid vilken tidpunkt kommissionen prövar begäran.

26 Vidare anser sökanden att eftersom den ordning som följer av artikel 95.5 EG är strängare än den som infördes genom artikel 100a.4 i fördraget, borde kommissionen ha prövat den tyska regeringens begäran mot bakgrund av den artikel i EG-fördraget som var i kraft vid den tidpunkt då kommissionen mottog begäran.

27 Sökanden har gjort gällande att det inte går att utesluta artikel 100a.4 i fördraget såsom rättslig grund, även om det direktiv som de omtvistade bestämmelserna avsåg att göra undantag ifrån i förevarande fall inte hade antagits av rådet utan av kommissionen.

28 Denna artikel är analogt tillämplig på kommissionens direktiv, eftersom det annars skulle föreligga en brist i den ordning som skall erbjuda rättsligt skydd. Det förhållandet att kommissionen har anförtrotts lagstiftningskompetens för att anpassa ett tillnärmningsdirektiv som antagits av rådet till den tekniska utvecklingen får inte medföra att medlemsstaternas rättsliga ställning försämras, åtminstone inte i de fall då kommissionens antagande av ett direktiv är beroende av en omröstning i en anpassningskommitté och en medlemsstat där hamnar i minoritet genom en omröstning som genomförs med kvalificerad majoritet.

29 I andra hand har sökanden gjort gällande att för det fall artikel 100a.4 i fördraget inte är tillämplig, utan det är artikel 95 EG som skall tillämpas, är det ifrågasatta beslutet ändå rättsstridigt på grund av att det grundats på artikel 95.5 EG och inte på artikel 95.4 EG, som är den korrekta rättsliga grunden.

30 Artikel 95.4 EG motsvarar nästan ord för ord artikel 100a.4 i fördraget. Uttrycket behålla, som används i artikel 95.4 EG, skall tolkas så att det även avser nationella bestämmelser som har antagits vid införlivandet av harmoniseringsåtgärderna. Det förhållandet att den tyska regeringens begäran inte prövades

i enlighet med artikel 95.4 EG, trots att villkoren i denna bestämmelse faktiskt var uppfyllda, utgör ett annat åsidosättande av gemenskapsrätten.

31 Kommissionen har genmält att enligt artikel 7.1 EG kan en gemenskapsinstitution enbart handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom EG-fördraget vid tidpunkten för antagandet av den ifrågavarande rättsakten.

32 Följaktligen kunde kommissionen den 26 oktober 1999 inte längre anta ett beslut på grundval av artikel 100a.4 i fördraget, eftersom denna bestämmelse, med verkan från den 1 maj 1999, hade ersatts av nya bestämmelser som införts genom Amsterdamfördraget. Kommissionens befogenhet att godkänna eller förkasta de nationella bestämmelser som avviker från harmoniseringsåtgärderna följer sedan den 1 maj 1999 av artikel 95.6 EG.

33 Enligt kommissionen innehåller Amsterdamfördraget inte några övergångsbestämmelser för de ändringar som gjorts i artikel 100a i fördraget. Eftersom det handlar om materiella regler skall den princip tillämpas enligt vilken en ny bestämmelse är omedelbart tillämplig på de framtida verkningarna av situationer som har uppkommit när den tidigare lagen gällde, vilket bland annat följer av dom av den 29 juni 1999 i mål C-60/98, Butterfly Music (REG 1999, s. I-3939), punkterna 25 och 26.

34 Kommissionen har även bestridit att den skulle ha låtit en alltför lång tid förflyta från anmälan av de omtvistade bestämmelserna till dess att den antog det ifrågasatta beslutet. De förfaranden som den var skyldig att följa hade inte kunnat genomföras fortare, bland annat med hänsyn till svårigheterna att bedöma de tekniska och vetenskapliga skäl som den tyska regeringen hade anfört. Kommissionen iakttog under alla omständigheter den frist på sex månader som föreskrivs i artikel 95.6 EG, en frist som började löpa den 1 maj 1999, det vill säga den dag Amsterdamfördraget trädde i kraft.

35 Kommissionen har vidare framhållit att de faktiska omständigheterna i det förevarande fallet medförde att artikel 95.4 EG inte kunde tillämpas.

36 De omtvistade bestämmelserna fanns nämligen inte vid tidpunkten för antagandet av direktiv 97/69, vilket var det direktiv som bestämmelserna avsåg att göra undantag från. Enligt kommissionen handlade det om nationella bestämmelser som den tyska regeringen avsåg att anta i framtiden och inte om bestämmelser som de önskade behålla. Det framgår av lydelsen i artikel 95 EG att artikel 95.4 EG enbart är tillämplig på nationella bestämmelser som redan finns vid tidpunkten för antagandet av harmoniseringsåtgärden, medan artikel 95.5 EG avser nationella bestämmelser som skall införas senare.

37 Kommissionen anser således att den har antagit det ifrågasatta beslutet på grundval av den korrekta rättsliga grunden, nämligen artikel 95.6 EG, och att den har iakttagit det förfarande som föreskrivs i bestämmelsen och därvid tillämpat det korrekta bedömningskriterium som anges i artikel 95.5 EG.

Domstolens bedömning

38 Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999, innebar ändringar i EG-fördragets tredje del, avdelning V, kapitel 3, angående tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning, utan att det på detta område föreskrevs några övergångsbestämmelser.

39 Enligt artikel 100a.4 i fördraget, vilket var den bestämmelse som var tillämplig innan Amsterdamfördraget trädde i kraft, skulle en medlemsstat om denna, efter

det att rådet med kvalificerad majoritet hade beslutat om en harmoniseringsåtgärd, ansåg det nödvändigt att tillämpa nationella bestämmelser som grundade sig på sådana behov som avsågs i artikel 36 i EG-fördraget (nu artikel 30 EG i ändrad lydelse), eller som avsåg miljö- eller arbetsmiljöskydd, anmäla dessa bestämmelser till kommissionen. Kommissionen skulle bekräfta bestämmelserna sedan den konstaterat att dessa inte utgjorde ett medel för godtycklig diskriminering eller innebar förtäckta handelshinder mellan medlemsstaterna.

40 I artikel 95 EG, som genom Amsterdamfördraget har ersatt artikel 100a i fördraget och ändrat dess lydelse, görs en åtskillnad när det gäller huruvida de anmälda bestämmelserna utgör bestämmelser som existerade före harmoniseringen eller huruvida de utgör nationella bestämmelser som den berörda medlemsstaten önskar införa. I det första fallet, som föreskrivs i artikel 95.4 EG, skall bibehållandet av existerande nationella bestämmelser grundas på väsentliga behov enligt artikel 30 EG eller avse miljö- eller arbetsmiljöskydd. I det andra fallet, som föreskrivs i artikel 95.5 EG, skall införandet av nya nationella bestämmelser grundas på nya vetenskapliga belägg med anknytning till miljöskydd eller arbetsmiljöskydd för att lösa ett problem som är specifikt för den medlemsstaten och som har uppkommit efter beslutet om harmoniseringsåtgärden.

41 Skillnaden mellan de två fallen i artikel 95 EG är att i det första fallet existerade de nationella bestämmelserna före harmoniseringsåtgärden. Gemenskapslagstiftaren kände således till den, men kunde eller ville inte ta intryck av denna vid harmoniseringen. Det har således ansetts godtagbart att medlemsstaten får begära att dess egna bestämmelser skall fortsätta att gälla. För detta ändamål krävs enligt EG-fördraget att sådana nationella bestämmelser motiveras av väsentliga behov enligt artikel 30 EG eller avser miljö- eller arbetsmiljöskydd. I det andra fallet däremot kan antagandet av ny nationell lagstiftning i större utsträckning äventyra harmoniseringen. Gemenskapsinstitutionerna har härvid givetvis inte kunnat beakta den nationella lagstiftningen vid utarbetandet av harmoniseringsåtgärden. I detta fall beaktas inte kraven i artikel 30 EG, utan enbart skäl som rör

miljöskydd eller arbetsmiljöskydd godtas, förutsatt att medlemsstaten förebringar nya vetenskapliga belägg och att behovet av att införa nya nationella bestämmelser följer av ett problem som är specifikt för den medlemsstaten och som har uppkommit efter beslutet om harmoniseringsåtgärden.

42 Av ovanstående framgår att den rättsliga ordning som föreskrivs i den gamla artikel 100a i fördraget skiljer sig från den som föreskrivs i den nuvarande artikel 95 EG.

43 För att avgöra om kommissionen borde ha grundat sitt beslut på den gamla artikel 100a i fördraget eller om det var riktigt av den att grunda det på nuvarande artikel 95 EG, måste det beaktas att den rättsliga situationen i det förevarande fallet kännetecknas av att en medlemsstat har inlett ett förfarande i syfte att erhålla kommissionens godkännande av införandet av nationella bestämmelser som innebär undantag från en harmoniseringsåtgärd.

44 Detta förfarande inleds genom att medlemsstaten anmäler undantagsbestämmelserna till kommissionen, varpå följer ett skede då kommissionen skall bedöma omständigheterna i ärendet i syfte att kontrollera om villkoren är uppfyllda. Förfarandet avslutas sedan genom att kommissionen antar ett slutligt beslut i vilket de nationella bestämmelserna antingen godkänns eller förbjuds. Därvid ankommer det på kommissionen att undersöka om de skäl som medlemsstaten har anfört är välgrundade. Kommissionen får inte anta sitt beslut förrän den har kontrollerat att de nationella bestämmelserna inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innebär förtäckta handelshinder mellan medlemsstaterna.

45 I dessa sammanhang kan en ny rättslig situation inte anses ha uppkommit förrän den sista delen i detta förfarande har slutförts. Det är inte förrän vid denna

tidpunkt som det, genom kommissionens godkännande eller förbud, uppkommer en rättsakt som kan ha verkningar på den tidigare rättsliga situationen (se dom av den 1 juni 1999 i mål C-319/97, Kortas, REG 1999, s. I-3143, punkterna 27 och 28).

46 Det skall även erinras om att det följer av fast rättspraxis att en ny regel är omedelbart tillämplig på de framtida verkningarna av en situation som har uppkommit under den gamla regelns giltighetstid (se bland annat dom av den 29 januari 2002 i mål C-162/00, Pokrzeptowicz-Meyer, REG 2002, s. I-1049, punkt 50).

47 Mot bakgrund av att det ifrågasatta beslutet antogs den 26 oktober 1999, det vill säga efter det att artikel 95 EG hade trätt i kraft, kan det konstateras att tillämpningen av de omtvistade bestämmelserna, vilka anmäldes i enlighet med artikel 100a.4 i fördraget, inte kunde jämföras med en rättslig situation som uppkommit innan de nya bestämmelserna i EG-fördraget hade trätt i kraft.

48 Det var således riktigt av kommissionen att anta det ifrågasatta beslutet på grundval av artikel 95.6 EG.

49 Det skall vidare undersökas om det var riktigt av kommissionen att pröva grunden för den tyska regeringens begäran om att få införa nya nationella bestämmelser utifrån artikel 95.5 EG, och inte utifrån artikel 95.4 EG.

50 Det framgår av handlingarna i ärendet att de omtvistade bestämmelserna, vilka delgavs kommissionen den 11 december 1998, inte var i kraft när direktiv 97/69 antogs. Det var först sedan den tyska regeringen hade införlivat detta direktiv med sin interna rättsordning som den, med hänsyn till att vissa SGF påstods vara cancerogena, beslutade att anta strängare bedömningskriterier för märkning av dessa SGF än dem som föreskrivs i nämnda direktiv.

51 Kommissionen har följaktligen med rätta prövat grunden för den tyska regeringens begäran utifrån artikel 95.5 EG.

52 Av det ovanstående framgår att talan inte kan vinna bifall på den första grunden.

Den andra grunden

Parternas argument

53 Sökanden har i den andra grunden kritiserat kommissionen för att ha åsidosatt rätten till försvar och skyldigheten att samarbeta lojalt som följer av artikel 10 EG.

54 Sökanden har härvid gjort gällande att eftersom den inte i förväg kunde känna till att kommissionen skulle anta det ifrågasatta beslutet på grundval av arti-

kel 95 EG, borde kommissionen ha informerat om sin avsikt att granska anmälan avseende de omtvistade bestämmelserna på grundval av kriterierna i artikel 95.5 EG och därvid ha beviljat sökanden en frist för att kunna inkomma med ett kompletterande ställningstagande beträffande den nya rättsliga grunden. Det rör sig om en skyldighet att samarbeta som följer av artikel 10 EG, vilken kommissionen tidigare har iakttagit i liknande ärenden.

55 Enligt sökanden var det inte förvånande att ett avgörande skäl till att begäran förkastades var avsaknaden av nya vetenskapliga bevis. Med hänsyn till att begäran grundades på de villkor som föreskrevs i artikel 100a.4 i fördraget, kunde de nya villkoren i artikel 95.5 EG inte beaktas i begäran eftersom denna artikel ännu inte hade trätt i kraft. Kommissionens agerande i detta avseende utgör missbruk, eftersom den inte gav den tyska regeringen möjlighet att komplettera sina ursprungliga argument med nya vetenskapliga uppgifter som den förfogade över. Det är endast på grund av att rätten till försvar åsidosattes som skälet för avslag, nämligen avsaknad av nya vetenskapliga bevis, kunde uppkomma.

56 Kommissionen har gjort gällande att det inte finns någon rättslig princip eller någon regel som innebär en skyldighet att informera en medlemsstat om vilka gemenskapsrättsliga bestämmelser som är tillämpliga vid ett givet tillfälle. Den allmänna principen enligt vilken var och en förväntas känna till lagen gäller även för medlemsstater.

57 Kommissionen anser vidare att den tyska regeringen hade kännedom om att Amsterdamfördraget inte innehöll några övergångsbestämmelser beträffande det förhållandet att artikel 100a.3—100a.5 i fördraget ersattes med artikel 95.3—95.10 EG. Eftersom kommissionen inte var skyldig att informera denna regering om den nya rättsliga situationen, saknar det betydelse att denna information i ett liknande fall skickades till den berörda medlemsstaten.

58 Kommissionen har tillagt att den kände till att de materiella bedömningskriterierna hade ändrats efter det att de omtvistade bestämmelserna hade anmälts, eftersom den tidigare ordningen inte innehöll något krav på att en sådan anmälan skulle grundas på nya vetenskapliga belägg. Följaktligen prövades nämnda anmälan mot bakgrund av denna särskilda omständighet.

Domstolens bedömning

59 Det skall erinras om att artikel 95 EG utgör den korrekta rättsliga grunden för det ifrågasatta beslutet, vilket följer av punkterna 43—48 i förevarande dom.

60 Det står vidare klart att den tyska regeringen inte kunde vara ovetande om att nya bestämmelser om tillnärmningen av medlemsstaternas lagstiftning trädde i kraft den 1 maj 1999, vilka infördes i EG-fördraget genom Amsterdamfördraget.

61 Mot denna bakgrund skall den tyska regeringen efter detta datum anses ha känt till att kommissionens beslut beträffande denna regerings begäran om att få tillämpa de omtvistade bestämmelserna med nödvändighet skulle antas i enlighet med den nya rättsliga grunden i artikel 95 EG. Det fanns nämligen inte någon annan bestämmelse genom vilken kommissionen tilldelades beslutsbefogenhet på detta område.

62 För övrigt hade den tyska regeringen självmant kunnat komplettera de handlingar som den hade skickat till kommissionen den 11 december 1998 till stöd för sin begäran.

63 Av ovanstående följer att kommissionen på intet sätt var skyldig att meddela den tyska regeringen att anmälan avseende de omtvistade bestämmelserna skulle bedömas mot bakgrund av artikel 95 EG. När den inte gjorde det åsidosatte kommissionen således varken den sökande medlemsstatens rätt till försvar eller principen som ålägger medlemsstaterna och gemenskapsinstitutionerna en ömsesidig skyldighet att samarbeta lojalt.

64 Av ovanstående framgår att talan inte kan bifallas på den andra grunden för ogiltigförklaring.

Den tredje grunden

Parternas argument

65 Sökanden har i sin tredje grund gjort gällande att kommissionen har gjort en felaktig bedömning av villkoren för att tillämpa artikel 95.5 EG.

66 Enligt sökanden har, efter det att direktiv 97/69 antogs, under åren 1998 och 1999 flera skrifter publicerats som innehåller nya vetenskapliga bevis avseende SGF-problematiken. Dessa bevis bekräftade de risker som finns med SGF och den tyska regeringens ställningstagande, enligt vilket de gemenskapsrättsliga försöksmetoderna beträffande SGF inte kan garantera en säker bedömning till skydd för människor och miljö.

67 De omtvistade bestämmelserna avser miljö- och arbetsmiljöskydd, vilket kommissionen för övrigt har medgivit i det ifrågasatta beslutet.

68 Dessa bestämmelser grundas på ett problem som är specifikt för Förbundsrepubliken Tyskland, såväl på grund av den utbredda användningen av SGF som på grund av användarkretsens sammansättning.

69 Det kan nämligen konstateras att Tyskland inte bara har den högsta förbrukningen av isoleringsmaterial bestående av SGF i hela Europeiska unionen, varigenom ett större antal arbetstagare utsätts för fiberdammet än vad som är fallet i andra medlemsstater, utan att dessa material även i betydande utsträckning används av enskilda för vilka de relevanta arbetarskyddsbestämmelserna inte är tillämpliga och vilka är mindre vana att vidta nödvändiga skyddsåtgärder.

70 Den specifika situationen i Tyskland beror även på en strängare miljöpolitik, vilken inneburit att de rättsliga normerna för värmeisolering gjorts strängare trots att Tyskland har mycket svåra vinterförhållanden.

71 Vidare anser sökanden att SGF-problemet uppstod i Tyskland först efter det att harmoniseringsbestämmelserna hade antagits. Användningen av SGF i Tyskland har ökat efter den 5 december 1997, vilket var det datum då direktiv 97/69 antogs, både på grund av nationella energibesparingsåtgärder och internationella skyldigheter att minska utsläppen av gaser som kan bidra till växthuseffekten som Förbundsrepubliken Tyskland förbundit sig att iaktta genom undertecknandet av Kyotoprotokollet den 10 december 1997.

72 Vad gäller de skäl för strängare märkningskrav beträffande SGF som skall anföras i enlighet med villkoren i artikel 95.6 EG, har sökanden gjort gällande att en sådan åtgärd inte utgör en godtycklig diskriminering, eftersom den utan åtskillnad är tillämplig på alla nationella eller importerade varor i Tyskland.

73 Dessa skäl innebär inte heller förtäckta handelshinder mellan medlemsstaterna. Eftersom samtliga nationella och utländska tillverkare redan har lagt om sin tillverkning till varor som innehåller biologiskt nedbrytbara fibrer, kan de ur teknisk synvinkel utan olägenhet tillverka SGF avsedda för värme- eller ljudisolering utan att det för dem innebär en ekonomiskt oproportionerlig kostnad.

74 Den strängare märkningsskyldighet som föreskrivs i de omtvistade bestämmelserna utgör inte ett förbud mot saluföring och hindrar således inte den inre marknadens funktion.

75 Vad gäller de nya vetenskapliga bevisen avseende miljö- eller arbetsmiljöskydd, har kommissionen konstaterat att sökanden i sin ansökan hänvisar till forskning som offentliggjordes först år 1999, det vill säga efter det att de omtvistade bestämmelserna hade anmälts, vilket skedde den 11 december 1998. I sin begäran hänvisade den tyska regeringen inte ens till de studier som publicerats år 1998, vilka emellertid också har nämnts i ansökan till domstolen.

76 Kommissionen anser följaktligen att det ifrågasatta beslutet enbart kunde grundas på omständigheter som den tagit del av i samband med anmälan av de omtvistade bestämmelserna. Enligt kommissionen och Republiken Finland innehåller dessa omständigheter inga nya vetenskapliga bevis.

77 Kommissionen anser vidare att den i det ifrågasatta beslutet medgav att de omtvistade bestämmelsernas syfte faktiskt var skydd för arbetsmiljön och att bestämmelserna därigenom uppfyllde det andra villkoret i artikel 95.5 EG.

78 Vad gäller villkoret att det skall vara fråga om ett problem som är specifikt för Förbundsrepubliken Tyskland, anser kommissionen att den omständigheten att enskilda i Tyskland i allt större utsträckning använder SGF inte uppfyller kravet på ett specifikt problem i enlighet med artikel 95.5 EG, eftersom marknaden för de produkter som används av enskilda även har kännetecknats av en betydande utveckling i andra medlemsstater. För övrigt kan den särskilda situationen i Förbundsrepubliken Tyskland med hänsyn till dess energipolitik inte uppfylla detta villkor eftersom Kyotoprotokollet ännu inte har trätt i kraft och det följaktligen inte går att förutse om det kommer att påverka användningen av isoleringsmaterial bestående av SGF.

79 Slutligen har kommissionen gjort gällande att en bedömning av villkoren i artikel 95.6 EG inte behöver göras när villkoren i artikel 95.5 EG inte är uppfyllda.

Domstolens bedömning

80 I artikel 95.5 EG föreskrivs att införandet av nationella bestämmelser som innebär undantag från en harmoniseringsåtgärd skall grundas på nya vetenskapliga belägg med anknytning till miljöskydd eller arbetsmiljöskydd för att lösa ett problem som är specifikt för den medlemsstaten och som har uppkommit efter beslutet om harmoniseringsåtgärden, samt att kommissionen skall underrättas om de planerade bestämmelserna och skälen för att införa dem.

81 Eftersom det uppenbarligen är fråga om kumulativa villkor, måste samtliga dessa villkor vara uppfyllda för att de nationella undantagsbestämmelserna inte skall förkastas av kommissionen.

82 Vad gäller villkoret att nya vetenskapliga belägg skall förebringas, har vetenskapliga kommittén för toxikologi, ekotoxikologi och miljö den 10 september 1999 avgivit ett utlåtande i vilket den anser att de argument som framförts i samband med anmälan av de omtvistade bestämmelserna inte hänför sig till vetenskapliga belägg som framkommit efter antagandet av direktiv 97/69.

83 Mot bakgrund av detta utlåtande ansåg kommissionen i det ifrågasatta beslutet att detta villkor inte var uppfyllt.

84 Sökanden har ifrågasatt denna bedömning, visserligen på ett otydligt sätt, genom att påstå att den till kommissionen inte kunde framföra de nya vetenskapliga bevis som den förfogade över i syfte att införa de omtvistade bestämmelserna, på grund av att kommissionen inte hade meddelat sökanden att den avsåg att undersöka grunden för anmälan mot bakgrund av artikel 95.5 EG, vilket således hindrade sökanden från att komplettera sin anmälan.

85 Detta argument kan inte godtas.

86 Det skall nämligen erinras om att det i artikel 95.5 EG uttryckligen krävs, förutom att de planerade åtgärderna skall anmälas, att kommissionen skall underrättas om skälen till att de införs. Bland de skäl som anförs skall de nya vetenskapliga beläggen ingå, vilka tillsammans med de andra villkoren som anges i artikeln skall motivera införandet av de nationella bestämmelser som utgör föremålet för anmälan. I enlighet med vad som påpekats i punkterna 62 och 63 i förevarande dom kan den tyska regeringen inte med fog göra gällande att den inte självmant kunde komplettera de handlingar som den hade skickat till kommissionen och att kommissionen var skyldig att meddela den att anmälan avseende de omtvistade bestämmelserna skulle bedömas mot bakgrund av artikel 95.5 EG, en artikel enligt vilken kommissionen skall underrättas om skälen för införandet av de nationella undantagsbestämmelserna.

87 Det kan således konstateras att den tyska regeringen har underlåtit att underrätta kommissionen om skälen till att anta de omtvistade bestämmelserna i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 95.5 EG och att detta villkor följaktligen inte var uppfyllt.

88 Med hänsyn till att kraven i artikel 95.5 EG är kumulativa är det inte nödvändigt att undersöka villkoren angående miljö- eller arbetsmiljöskyddet och det problem som är specifikt för Förbundsrepubliken Tyskland.

89 Vad slutligen gäller bedömningen av huruvida de omtvistade bestämmelserna utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innebär förtäckta handelshinder mellan medlemsstaterna samt huruvida de kommer att utgöra ett hinder för den inre marknadens funktion, såsom föreskrivs i artikel 95.6 EG, skall det

framhållas att en sådan bedömning endast behöver göras av kommissionen om den först har konstaterat att den berörda medlemsstaten faktiskt har uppfyllt de villkor som anges i artikel 95.5 EG, vilket inte var fallet här.

90 Härav följer att det var med rätta som kommissionen i det ifrågasatta beslutet förkastade de omtvistade bestämmelserna.

91 Talan kan således inte vinna bifall på den tredje grunden och skall därför ogillas.

Rättegångskostnader

92 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Förbundsrepubliken Tyskland skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Förbundsrepubliken Tyskland har tappat målet, skall denna stat förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

93 I enlighet med artikel 69.4 andra stycket i rättegångsreglerna skall Republiken Finland, som har intervenerat i målet, bära sin kostnad.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) **Talan ogillas.**

2) **Förbundsrepubliken Tyskland skall ersätta rättegångskostnaderna.**

3) **Republiken Finland skall bära sin rättegångskostnad.**

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

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 21 januari 2003.

R. Grass — G.C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare — Ordförande