DOMSTOLENS DOM
9. august 1994 *

I sag C-359/92,

Forbundsrepublikken Tyskland ved Regierungsdirektor Claus-Dieter Quassowski, Forbundsøkonomiministeriet, Villemombler Str. 76, Bonn, som befuldmægtiget, bistået af advokat Jochim Sedemund, Köln,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved direktør Rüdiger Bandilla og juridisk konsulent Bjarne Hoff-Nielsen, begge Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos direktør Bruno Eynard, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgt,

støttet af

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent Rolf Wägenbaur, bistået af Xavier Lewis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som

* Processprog: tysk.

befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

intervenient,

angående en påstand om annullation af artikel 9 i Rådets direktiv 92/59/EØF af 29. juni 1992 om produktsikkerhed i almindelighed (EFT L 228, s. 24), for så vidt som den bemyndiger Kommissionen til i relation til et bestemt produkt at vedtage en afgørelse, der pålægger medlemsstaterne at træffe foranstaltninger som omhandlet i direktivets artikel 6, stk. 1, litra d) til h),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco og D. A. O. Edward samt dommerne C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse (refererende dommer), M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn og J. L. Murray,

generaladvokat: F. G. Jacobs
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 3. maj 1994, hvor Forbundsrepublikken Tyskland var repræsenteret af Ministerialdirektor Gerhard

Rambow, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtiget, og advokat Jochim Sedemund, Köln,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 8. juni 1994,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 14. september 1992 har Forbundsrepublikken Tyskland i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af artikel 9 i Rådets direktiv 92/59/EØF af 29. juni 1992 om produktsikkerhed i almindelighed (EFT L 228, s. 24, herefter benævnt »direktivet«), for så vidt som den bemyndiger Kommissionen til i relation til et bestemt produkt at vedtage en afgørelse, der pålægger medlemsstaterne at træffe foranstaltninger som omhandlet i direktivets artikel 6, stk. 1, litra d) til h).

2 Direktivet, som er udstedt på grundlag af traktatens artikel 100 A, skal garantere, at forbrugsvarer, der bringes på Fællesskabets indre marked, generelt ikke frembyder risici for forbrugeren, når de bruges under almindelige anvendelsesbetingelser, eller at de i hvert fald kun frembyder en meget begrænset risiko. Det finder kun anvendelse, i det omfang der ikke findes mere specifikke fællesskabsbestemmelser (direktivets artikel 1, stk. 2). Det pålægger såvel producenter som distributører at overholde et almindeligt sikkerhedskrav. Producenter må kun bringe sikre produkter på markedet. De skal desuden advare forbrugerne om de risici, der er forbundet med brugen af produktet, og træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at oplyse om og undgå disse risici. Distributørerne skal bidrage til at sikre, at det almindelige sikkerhedskrav er opfyldt (direktivets artikel 3).

3 Medlemsstaterne skal vedtage de nødvendige love og administrative bestemmelser for at sikre, at dette krav overholdes. De skal navnlig oprette myndigheder, der skal føre kontrol med, at produkter, som bringes på markedet, er sikre, og give myndighederne de fornødne beføjelser til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige til gennemførelse af direktivet (direktivets artikel 5). I henhold til direktivets artikel 6 skal medlemsstaterne vedtage bestemmelser, der giver dem mulighed for i overensstemmelse med traktaten, særlig artikel 30 og 36, at træffe passende foranstaltninger, bl.a. med de i artikel 6, stk. 1, nævnte formål for øje.

4 Sådanne foranstaltninger kan bl.a. bestå i:

»...

d) at stille betingelser forud for et produkts markedsføring for at gøre produktet sikkert, og at kræve, at der anføres passende advarsler om de risici, der kan være forbundet med produktet

e) at påbyde, at personer, som kan blive udsat for den risiko, der er forbundet med et produkt, på passende måde advares rettidigt mod denne risiko, bl.a. ved udsendelse af særlige advarsler

f) midlertidigt, så længe det er nødvendigt med henblik på gennemførelsen af den nødvendige kontrol, at forbyde, at et produkt eller et parti af et produkt leveres, tilbydes leveret eller udstilles, hvis der foreligger præcise og sammenfaldende tegn på, at det er farligt

g) at forbyde markedsføring af et produkt eller et parti af et produkt, der har vist sig at være farligt, og at fastsætte de nødvendige ledsageforanstaltninger for at sikre, at forbuddet overholdes

h) at organisere en effektiv og øjeblikkelig tilbagetrækning af et farligt produkt eller et parti af et farligt produkt, der allerede er bragt på markedet, og om nødvendigt at sikre, at det destrueres under forsvarlige vilkår«.

5 Der er i direktivet indført en underretnings- og oplysningsordning. Det fremgår af artikel 7, at hvis en medlemsstat træffer foranstaltninger efter artikel 6, stk. 1, litra d) til h), hvorved den begrænser adgangen til at bringe et produkt på markedet eller bestemmer, at det skal trækkes tilbage fra markedet, skal den underrette Kommissionen herom. Kommissionen fastslår efter at have hørt de berørte parter, om foranstaltningen er begrundet eller ubegrundet og underretter — alt efter omstændighederne — medlemsstaterne eller den berørte medlemsstat herom.

6 Direktivet indeholder endelig bestemmelser om hastetilfælde og indgreb fra Fællesskabets side.

7 I direktivets artikel 8 er det bestemt, at hvis en medlemsstat træffer hasteforanstaltninger for at forhindre, begrænse eller indføre særlige bestemmelser for det eventuelle salg eller den eventuelle brug af et produkt, som er forbundet med alvorlige og umiddelbare risici for forbrugernes sundhed og sikkerhed, skal den straks underrette Kommissionen herom, hvorefter Kommissionen kontrollerer, om oplysningerne er i overensstemmelse med direktivet, og videresender dem til de øvrige medlemsstater. Disse underretter Kommissionen om, hvilke foranstaltninger de træffer.

8 Direktivets artikel 9 lyder således:

»Hvis Kommissionen ved underretning eller gennem oplysninger fra en medlemsstat, bl.a. i medfør af artikel 7 og 8, bliver bekendt med, at et produkt udgør en

alvorlig og umiddelbar risiko for forbrugernes sundhed og sikkerhed i flere medlemsstater, og hvis

a) en eller flere medlemsstater har truffet foranstaltninger efter artikel 6, stk. 1, litra d) til h), til begrænsning af markedsføringen af produktet eller dets tilbagetrækning fra markedet,

og

b) medlemsstaterne har truffet forskellige foranstaltninger angående den foreliggende risiko,

og

c) risikoen ikke, på grund af arten af det pågældende produktsikkerhedsproblem, kan imødegås på en måde, der svarer til sagens hastende karakter, på grundlag af de procedurer, der er fastsat i specifikke fællesskabsforskrifter vedrørende det pågældende produkt eller den pågældende produktkategori,

og

d) risikoen alene kan imødegås effektivt ved vedtagelse af passende foranstaltninger på EF-niveau til beskyttelse af forbrugernes sundhed og sikkerhed og til sikring af, at det fælles marked fungerer tilfredsstillende,

kan Kommissionen efter at have hørt medlemsstaterne og efter anmodning fra mindst én af dem vedtage en afgørelse efter fremgangsmåden i artikel 11, der pålægger medlemsstaterne at træffe de nødvendige midlertidige foranstaltninger som omhandlet i artikel 6, stk. 1, litra d) til h).«

9 Den i direktivets artikel 11 foreskrevne procedure er procedure III, variant b), i artikel 2 i Rådets afgørelse 87/373/EØF af 13. juli 1987 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (EFT L 197, s. 33). I henhold til proceduren bistås Kommissionen af et Udvalg for Hastende Produktsikkerhedsproblemer, der består af repræsentanter for medlemsstaterne, og som har Kommissionens repræsentant som formand. Udvalget skal afgive en udtalelse om de af Kommissionen foreslåede foranstaltninger. Kommissionen vedtager de foranstaltninger, der er i overensstemmelse med udvalgets udtalelse. Hvis de påtænkte foranstaltninger ikke er i overensstemmelse med udvalgets udtalelse, eller hvis udvalget ikke har afgivet nogen udtalelse, vedtages foranstaltningerne af Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen. Såfremt Rådet ikke har truffet en afgørelse inden for en periode på femten dage regnet fra forslagets forelæggelse, kan Kommissionen vedtage de foreslåede foranstaltninger, medmindre Rådet med simpelt flertal har udtalt sig imod disse. De foranstaltninger, der vedtages, har en gyldighedsperiode på højst tre måneder, der kan forlænges efter samme procedure. Medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af de trufne afgørelser inden for en frist på ti dage.

10 Medlemsstaterne skulle efterkomme direktivet senest den 29. juni 1994.

11 Selv om Forbundsrepublikken Tyskland formelt kun har nedlagt påstand om annullation af direktivets artikel 9, for så vidt som den bemyndiger Kommissionen til i relation til et bestemt produkt at vedtage en afgørelse, der pålægger medlemsstaterne at træffe foranstaltninger som omhandlet i direktivets artikel 6, stk. 1, litra d) til h), er der i betragtning af opbygningen af direktivets artikel 9 i realiteten tale om en påstand om annullation af artiklen i sin helhed.

12 Forbundsrepublikken Tyskland har påberåbt sig to anbringender til støtte for annullationspåstanden. Den har dels anført, at direktivets artikel 9 er uden hjemmel, dels at artiklen indebærer en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Rådet og Kommissionen har anført, at ingen af de to anbringender bør tiltrædes.

Anbringendet om manglende hjemmel

13 Ifølge den tyske regering bemyndiger direktivets artikel 9 Kommissionen til at anvende direktivet på enkelttilfælde. Kommissionen kan nemlig i henhold til artiklen træffe afgørelser, der træder i stedet for de afgørelser, de nationale myndigheder træffer med henblik på at sikre, at de nationale regler til gennemførelse af direktivet overholdes.

14 Den tyske regering finder, at direktivet, som er udstedt på grundlag af traktatens artikel 100 A, kun kan vedrøre denne artikels stk. 5, som giver Kommissionen kompetence til at kontrollere de foreløbige foranstaltninger, medlemsstaterne træffer i medfør af beskyttelsesklausuler, der indgår i en harmonisering. Regeringen har anført, at artiklen imidlertid ikke udgør en tilstrækkelig hjemmel, da den kun bemyndiger Kommissionen til at kontrollere, at foreløbige nationale foranstaltninger er i overensstemmelse med fællesskabsretten, men ikke til at træffe de foranstaltninger, hvormed konsekvenserne af en sådan kontrol skal drages på nationalt plan.

15 Rådet og Kommissionen har heroverfor anført, at hjemmelen for direktivets artikel 9 ikke er traktatens artikel 100 A, stk. 5. Direktivet indeholder efter deres opfattelse ikke en »beskyttelsesklausul« som omhandlet i traktatens artikel 100 A,

stk. 5, dvs. en klausul, der bemyndiger medlemsstaterne til at træffe foreløbige foranstaltninger med en af de ikke-økonomiske begrundelser, der er nævnt i traktatens artikel 36. Der indføres således ved artikel 9 ikke en »fællesskabskontrolprocedure« med hensyn til de foreløbige foranstaltninger, der træffes på grundlag af en sådan klausul.

16 Ifølge Rådet og Kommissionen har direktivets artikel 9 hjemmel i traktatens artikel 100 A, stk. 1, sammenholdt med artikel 145, tredje led. De har gjort gældende, at direktivets artikel 9 bemyndiger Kommissionen til at træffe harmoniseringsforanstaltninger »ad hoc« — i form af afgørelser, der er rettet til medlemsstaterne, men ikke har nogen direkte virkning i forhold til borgerne — når der kun kan træffes hasteforanstaltninger på fællesskabsplan, og når visse betingelser er opfyldt.

17 Den tyske regering har over for denne argumentation i det væsentlige anført, at traktatens artikel 100 ff., navnlig artikel 100 A, stk. 1, udelukkende sigter mod tilnærmelse af lovgivningerne og derfor ikke giver kompetence til at anvende de gældende regler på bestemte tilfælde i de nationale myndigheders sted, hvilket direktivets artikel 9 åbner mulighed for. Regeringen har tilføjet, at de beføjelser, der er tillagt Kommissionen ved direktivets artikel 9, således rækker videre end de beføjelser, en forbundsstat som f.eks. Forbundsrepublikken Tyskland har i forhold til delstaterne, for det er i henhold til den tyske grundlov delstaterne, der har kompetence til at gennemføre forbundslovene. Endelig er direktivets artikel 9 ifølge regeringen heller ikke en gennemførelsesbeføjelse som omhandlet i traktatens artikel 145, tredje led, da denne bestemmelse ikke indeholder en selvstændig materiel kompetence, men blot tillader Rådet at overdrage gennemførelsesbeføjelser til Kommissionen, såfremt der i den primære fællesskabsret er hjemmel til den retsakt, der skal gennemføres, og til gennemførelsesforanstaltningerne.

18 Indledningsvis bemærkes, at direktivets artikel 9 ikke kan have hjemmel i traktatens artikel 100 A, stk. 5. Der er i øvrigt enighed mellem parterne herom.

19 Det hedder nemlig i traktatens artikel 100 A, stk. 5: »[Harmoniseringsforanstaltningerne] indeholder i de relevante tilfælde en beskyttelsesklausul, der bemyndiger medlemsstaterne til med en eller flere af de ikke-økonomiske begrundelser, der er nævnt i artikel 36, at træffe foreløbige foranstaltninger, der er undergivet en fællesskabskontrolprocedure.«

20 Artiklen vedrører kun den kontrol, fællesskabsmyndighederne fører med de af medlemsstaterne trufne foranstaltninger. Direktivets artikel 9 har imidlertid ikke til formål at indføre en sådan kontrol. Den indeholder regler om en fællesskabsprocedure for samordning af de nationale foranstaltninger vedrørende et produkt med henblik på at sikre, at produktet kan omsættes frit og uden fare for forbrugerne i hele Fællesskabet.

21 Det skal dernæst afgøres, om traktatens artikel 100 A, stk. 1, sammen med artikel 145, tredje led, udgør en tilstrækkelig hjemmel for direktivets artikel 9, som anført af Rådet og Kommissionen.

22 Som det fremgår af Domstolens dom af 17. maj 1994 (sag C-41/93, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 1829, præmis 22), bemyndiger traktatens artikel 100 A, stk. 1, med henblik på virkeliggørelsen af de i EØF-traktatens artikel 8 A (nu EF-traktatens artikel 7 A) fastsatte mål Rådet til efter den i artiklen fastsatte fremgangsmåde at træffe foranstaltninger med henblik på at fjerne de hindringer for samhandelen, som skyldes forskelle mellem medlemsstaternes ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser.

23 Med direktivet foretages der imidlertid en særlig form for harmonisering, som Rådet under henvisning til sprogbrugen i tredje betragtning til direktivet har betegnet som en »horisontal« harmonisering.

24 Direktivet fastsætter nemlig, som det fremgår af fjerde betragtning, på fællesskabsplan »et almindeligt sikkerhedskrav til alle markedsførte produkter, som er bestemt til forbrugerne, eller som kan anvendes af forbrugerne«. Dette »almindelige sikkerhedskrav« (jf. afsnit II i direktivet) indebærer, at producenterne for det første kun må bringe sikre produkter på markedet, for det andet skal give forbrugeren relevante oplysninger, hvorved denne kan vurdere de risici, der er forbundet med et produkt i dets normale eller med rimelighed forventede anvendelsestid, hvis disse ikke kan opfattes umiddelbart uden passende advarsel, og således sikre sig herimod, og for det tredje skal træffe sådanne foranstaltninger, som de leverede produkters egenskaber tilsiger, således at forbrugeren bliver bekendt med de risici, som produkterne måtte frembyde, og træffe passende forholdsregler, herunder om nødvendigt trække produktet tilbage fra markedet, for at disse risici kan undgås. Distributørerne skal aktivt bidrage til at sikre, at det almindelige sikkerhedskrav er opfyldt (direktivets artikel 3).

25 Medlemsstaterne skal i henhold til direktivet vedtage de nødvendige love og administrative bestemmelser for at påbyde producenter og distributører at overholde deres forpligtelser i henhold til direktivet på en sådan måde, at produkter, der bringes på markedet, er sikre. Medlemsstaterne skal navnlig oprette eller udpege myndigheder, der skal føre kontrol med, at produkterne opfylder kravet om, at kun sikre produkter må bringes på markedet, og sørge for, at myndighederne har de fornødne beføjelser til at træffe de foranstaltninger, der påhviler dem i medfør af direktivet, herunder muligheden for at iværksætte passende sanktioner i tilfælde af manglende overholdelse af kravene i direktivet (direktivets artikel 5).

26 I henhold til direktivets artikel 6 skal medlemsstaterne i medfør af artikel 5 have de fornødne beføjelser til, i forhold til risikoens alvor og i overensstemmelse med traktaten, særlig artikel 30 og 36, at træffe passende foranstaltninger, bl.a. med de i artikel 6, stk. 1, litra a) til h), nævnte formål for øje.

27 I henhold til direktivets artikel 7 og 8 er det imidlertid overladt Kommissionen at føre kontrol med de af medlemsstaterne trufne foranstaltninger, der kan begrænse samhandelen.

28 Ifølge direktivets artikel 7 skal medlemsstaterne underrette Kommissionen om foranstaltninger efter direktivets artikel 6, stk. 1, litra d) til h), til begrænsning af adgangen til at bringe et produkt eller et parti produkter på markedet eller til dets tilbagetrækning fra markedet og om baggrunden for foranstaltningerne.

29 Ifølge direktivets artikel 8 skal medlemsstaterne straks underrette Kommissionen, hvis de træffer eller vedtager at træffe hasteforanstaltninger for at forhindre, begrænse eller indføre særlige bestemmelser for den eventuelle markedsføring eller brug af et produkt eller et parti produkter på deres område på grund af en alvorlig og umiddelbar risiko, som produktet eller partiet udgør for forbrugernes sundhed og sikkerhed. Medlemsstaterne kan også meddele Kommissionen sådanne oplysninger om eksistensen af en alvorlig og umiddelbar risiko, som de måtte råde over, inden de træffer afgørelse om de pågældende foranstaltninger.

30 Efter den i henhold til direktivet indførte ordning er det ikke udelukket, men ligefrem sandsynligt, at medlemsstaterne træffer indbyrdes afvigende foranstaltninger. Som anført i attende betragtning til direktivet vil sådanne afvigelser kunne »føre til uacceptable forskelle i beskyttelsesniveauet for forbrugerne og ... udgøre en hindring for samhandelen i Fællesskabet«.

31 I forbindelse med den pågældende ordning vil der også, som anført i nittende betragtning til direktivet, kunne opstå alvorlige produktsikkerhedsmæssige problemer, der umiddelbart berører eller vil kunne berøre hele Fællesskabet eller en stor del heraf, og som på grund af karakteren af det sikkerhedsmæssige problem, som produktet frembyder, og den hastende situation ikke kan behandles effektivt inden

for rammerne af de procedurer, der er fastsat i de specifikke fællesskabsforskrifter for de pågældende produkter eller den pågældende produktkategori.

32 Fællesskabslovgiver fandt derfor, at det til imødegåelse af alvorlige og umiddelbare risici for forbrugernes sundhed var nødvendigt at indføre en mekanisme, der i sidste instans gør det muligt at vedtage foranstaltninger, der finder anvendelse i hele Fællesskabet, i form af beslutninger, der rettes til medlemsstaterne (tyvende betragtning til direktivet).

33 I dette øjemed er der i direktivets artikel 9 givet Kommissionen bemyndigelse til på grundlag af de oplysninger, den modtager, at gribe ind, såfremt et produkt, der er bragt på markedet, udgør en alvorlig og umiddelbar risiko for forbrugernes sundhed og sikkerhed i flere medlemsstater, og medlemsstaterne har truffet eller agter at træffe forskellige foranstaltninger i relation til produktet, dvs. foranstaltninger, som giver forskellige beskyttelsesniveauer, og dermed forhindrer, at produktet kan omsættes frit inden for Fællesskabet. I henhold til artiklen kan Kommissionen, såfremt der kun kan sikres en effektiv beskyttelse ved hjælp af foranstaltninger på fællesskabsplan, og der ikke findes en anden, særlig procedure for produktet, som kan anvendes, vedtage en afgørelse, der pålægger medlemsstaterne at træffe de nødvendige midlertidige foranstaltninger som omhandlet i direktivets artikel 6, stk. 1, litra d) til h).

34 Som det fremgår af attende, nittende og tyvende betragtning til direktivet og af artiklens opbygning, er formålet med direktivets artikel 9 at give Kommissionen mulighed for hurtigst muligt og midlertidigt at vedtage foranstaltninger, der finder anvendelse i hele Fællesskabet med hensyn til et produkt, som er forbundet med en alvorlig og umiddelbar risiko for forbrugernes sundhed og sikkerhed, med henblik på at sikre, at der handles i overensstemmelse med direktivets målsætning.

Produkternes frie bevægelighed kan nemlig kun sikres, hvis sikkerhedskravene til produkterne ikke er mærkbart forskellige fra den ene medlemsstat til den anden. Der kan kun opnås et højt sikkerhedsniveau, såfremt farlige produkter er genstand for passende foranstaltninger i alle medlemsstaterne.

35 Kommissionens indgriben skal ske i nært samarbejde med medlemsstaterne. For det første kan Kommissionen først vedtage afgørelser på fællesskabsplan efter at have hørt medlemsstaterne og efter anmodning fra en medlemsstat. Desuden kan Kommissionen kun vedtage sådanne afgørelser, hvis de er i overensstemmelse med en udtalelse afgivet af et udvalg bestående af repræsentanter for medlemsstaterne og en repræsentant for Kommissionen. I modsat fald skal foranstaltningen vedtages af Rådet inden for en bestemt frist. Endelig er afgørelserne udelukkende rettet til medlemsstaterne. I tyvende betragtning til direktivet er det præciseret, at de ikke er umiddelbart bindende for de erhvervsdrivende i Fællesskabet, og at de skal gennemføres ved en national retsakt.

36 I overensstemmelse hermed er fællesskabsmyndighedernes indgriben i de i direktivets artikel 9 nævnte tilfælde — som formuleret i artiklens litra d) — begrundet i, at »risikoen alene kan imødegås effektivt ved vedtagelse af passende foranstaltninger på EF-niveau til beskyttelse af forbrugernes sundhed og sikkerhed og til sikring af, at det fælles marked fungerer tilfredsstillende«.

37 Fællesskabsmyndighedernes indgriben er ikke i strid med traktatens artikel 100 A, stk. 1. De foranstaltninger, som Rådet har kompetence til at træffe i henhold til denne bestemmelse, vedrører nemlig »det indre markeds oprettelse og funktion«. På visse områder, navnlig for så vidt angår produkters sikkerhed, kan situationen imidlertid være den, at det ikke er tilstrækkeligt til at sikre markedets enhed, at der

blot sker en tilnærmelse af de generelle regler. Begrebet »foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse« skal derfor fortolkes således, at det også omfatter en kompetence for Rådet til at foreskrive foranstaltninger vedrørende et bestemt produkt eller en kategori af bestemte produkter og om nødvendigt individuelle foranstaltninger vedrørende sådanne produkter.

38 For så vidt angår argumentet om, at den kompetence, der således er givet Kommissionen, rækker videre end de beføjelser, en forbundsstat som Forbundsrepublikken Tyskland har i forhold til delstaterne, bemærkes, at reglerne om forholdet mellem Fællesskabet og dets medlemsstater ikke er de samme som reglerne om samspillet mellem de tyske forbundsmyndigheder og delstaterne. De foranstaltninger, der træffes til gennemførelse af traktatens artikel 100 A, er i øvrigt rettet til medlemsstaterne og ikke til de regionale enheder, som de består af. Desuden er de beføjelser, der er givet Kommissionen i direktivets artikel 9, uden betydning for kompetencefordelingen i Forbundsrepublikken Tyskland.

39 Den kompetence, der er tillagt Kommissionen i henhold til direktivets artikel 9, har således hjemmel i traktatens artikel 100 A, stk. 1.

40 Da den tyske regering ikke har bestridt, at en sådan kompetence kan tildeles Kommissionen, hvis den har hjemmel i traktatens artikel 100 A, er det unødvendigt at undersøge, om traktatens artikel 145, tredje led, finder anvendelse i det foreliggende tilfælde.

41 Det følger heraf, at Forbundsrepublikken Tysklands første anbringende ikke kan tiltrædes.

Spørgsmålet om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

42 Den tyske regering har gjort gældende, at direktivets artikel 9 ikke er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, idet den i det væsentlige har anført to grunde hertil. For det første er de beføjelser, der er givet Kommissionen, ikke egnede til at sikre et højt beskyttelsesniveau for borgernes sundhed, da det forhold, at der træffes afgørelser på fællesskabsplan, ikke er nogen garanti for, at de trufne foranstaltninger er de mest hensigtsmæssige. For det andet gør de pågældende beføjelser i for høj grad indgreb i medlemsstaternes kompetence, da Kommissionen kan nå de samme mål ved hjælp af traktatbrudsproceduren i traktatens artikel 169, idet den om nødvendigt kan anmode Domstolen om at foreskrive foreløbige forholdsregler.

43 Rådet og Kommissionen har heroverfor anført, at direktivets artikel 9 ikke er i strid med proportionalitetsprincippet. De har gjort gældende, at Kommissionens indgriben i de i artiklen omhandlede tilfælde ikke blot er hensigtsmæssig, men også nødvendig for at nå de i direktivet fastsatte mål og navnlig for at sikre et højt beskyttelsesniveau for forbrugerne, samtidig med at det sikres, at det indre marked fungerer tilfredsstillende. De pågældende mål kan efter deres opfattelse ikke nås ved hjælp af traktatbrudsproceduren, navnlig ikke i hastetilfælde.

44 Det følger af Domstolens faste praksis (jf. f.eks. dom af 28.6.1990, sag C-174/89, Hoche, Sml. I, s. 2681, præmis 19), at fællesskabsinstitutionernes retsakter i henhold til proportionalitetsprincippet skal være egnede til at virkeliggøre den tilsigtede målsætning og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt med henblik herpå.

45 De beføjelser, der er givet Kommissionen i direktivets artikel 9, er egnede til at virkeliggøre de i direktivet fastsatte mål, nemlig at sikre et højt beskyttelsesniveau

for forbrugernes sundhed og sikkerhed og samtidig fjerne de begrænsninger og fordrejninger af konkurrencen, som skyldes forskellige nationale foranstaltninger vedrørende forbrugsvarer. De vanskeligheder, som vil kunne opstå ved fastlæggelsen af, hvilke foranstaltninger der i hvert enkelt tilfælde er hensigtsmæssige, kan ikke føre til et andet resultat.

46 De pågældende beføjelser er ikke for vidtrækkende i forhold til de forfulgte mål. I modsætning til hvad den tyske regering har anført, kan man nemlig ikke opnå de i direktivets artikel 9 nævnte resultater ved hjælp af traktatbrudsproceduren i traktatens artikel 169.

47 Indledningsvis giver traktatbrudsproceduren ikke mulighed for at pålægge medlemsstaterne at træffe en bestemt foranstaltning som omhandlet i direktivets artikel 6, stk. 1, litra d) til h).

48 Desuden ville Kommissionen — som anført af Rådet og Kommissionen i deres indlæg — selv om det blev lagt til grund, at medlemsstaterne skal træffe bestemte foranstaltninger i medfør af direktivet, være nødsaget til at anlægge traktatbrudssager mod alle de medlemsstater, som ikke har truffet sådanne foranstaltninger, hvilket kun kan besværliggøre proceduren.

49 Selv om der blev anlagt sådanne sager, og Domstolen gav Kommissionen medhold, er det endelig ikke sikkert, at de af Domstolen afsagte domme ville gøre det muligt at nå de i direktivet fastsatte mål lige så effektivt som ved hjælp af en harmoniseringsforanstaltning på fællesskabsplan.

50 Traktatbrudsproceduren gør det navnlig ikke muligt hurtigt at sikre en beskyttelse af forbrugerne. For det første har en sådan procedure med den administrative fase og den eventuelle efterfølgende retssag nødvendigvis en vis varighed, selv om Kommissionen — som anført af den tyske regering — kan anmode Domstolen om at foreskrive foreløbige forholdsregler. For det andet kan det i de pågældende tilfælde først fastslås, at der foreligger et traktatbrud, efter at der er taget stilling til nogle vanskelige spørgsmål om nødvendigheden af at vedtage den ene eller den anden foranstaltning — hvilket ikke er foreneligt med sagernes karakter af hastetilfælde — idet direktivet blot pålægger medlemsstaterne at vedtage de foranstaltninger, der er nødvendige for at forpligte producenter, mellemmænd og distributører til kun at sælge produkter og lade dem blive på markedet, hvis de er sikre.

51 Det andet anbringende kan derfor ikke tiltrædes.

52 Sagsøgte bør herefter frifindes.

Sagens omkostninger

53 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Forbundsrepublikken Tyskland har tabt sagen og bør derfor betale sagens omkostninger. Intervenienten, Kommissionen, bærer sine egne omkostninger i medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 4, første afsnit.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Sagsøgte frifindes.

2) Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger. Intervenienten, Kommissionen, bærer sine egne omkostninger.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Diez de Velasco Edward Kakouris

Joliet Schockweiler Rodríguez Iglesias Grévisse

Zuleeg Kapteyn Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. august 1994.

R. Grass
Justitssekretær

O. Due
Præsident