URTEIL DES GERICHTSHOFES

21. Januar 2003 *

In der Rechtssache C-512/99

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch W.-D. Plessing und B. Muttelsee-Schön als Bevollmächtigte,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch G. zur Hausen als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

unterstützt durch

Republik Finnland, vertreten durch T. Pynnä und E. Bygglin als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Streithelferin,

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung 1999/836/EG der Kommission vom 26. Oktober 1999 über die von Deutschland mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen für Mineralwolle in Abweichung von der Richtlinie 97/69/EG zur dreiundzwanzigsten Anpassung der Richtlinie 67/548/EWG des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe an den technischen Fortschritt (ABl. L 329, S. 100)

erlässt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, der Kammerpräsidenten J.-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen und C. W. A. Timmermans, der Richter C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, P. Jann und V. Skouris, der Richterinnen F. Macken und N. Colneric sowie der Richter S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues (Berichterstatter) und A. Rosas,

Generalanwalt: A. Tizzano
Kanzler: R. Grass

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 30. Mai 2002,

folgendes

Urteil

1 Die Bundesrepublik Deutschland hat mit Klageschrift, die am 28. Dezember 1999 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 230 Absatz 1 EG die Nichtigerklärung der Entscheidung 1999/836/EG der Kommission vom 26. Oktober 1999 über die von Deutschland mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen für Mineralwolle in Abweichung von der Richtlinie 97/69/EG zur dreiundzwanzigsten Anpassung der Richtlinie 67/548/EWG des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe an den technischen Fortschritt (ABl. L 329, S. 100, nachfolgend: angefochtene Entscheidung) beantragt.

2 Der Präsident des Gerichtshofes hat mit Beschluss vom 28. September 2000 die Republik Finnland als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen.

Rechtlicher Rahmen

Der EG-Vertrag

3 Artikel 100a Absatz 4 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 95 EG) bestimmte:

„Hält es ein Mitgliedstaat, wenn der Rat mit qualifizierter Mehrheit eine Harmonisierungsmaßnahme erlassen hat, für erforderlich, einzelstaatliche Bestimmungen anzuwenden, die durch wichtige Erfordernisse im Sinne des Artikels 36 oder in Bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz gerechtfertigt sind, so teilt er diese Bestimmungen der Kommission mit.

Die Kommission bestätigt die betreffenden Bestimmungen, nachdem sie sich vergewissert hat, dass sie kein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und keine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen.

In Abweichung von dem Verfahren der Artikel 169 und 170 kann die Kommission oder ein Mitgliedstaat den Gerichtshof unmittelbar anrufen, wenn die Kommission oder der Staat der Auffassung ist, dass ein anderer Mitgliedstaat die in diesem Artikel vorgesehenen Befugnisse missbraucht."

4 Durch den am 1. Mai 1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam wurde Artikel 100a EG-Vertrag in wesentlichen Punkten geändert und in Artikel 95 EG umnummeriert. Artikel 95 Absätze 4, 5 und 6 EG sieht vor:

„(4) Hält es ein Mitgliedstaat, wenn der Rat oder die Kommission eine Harmonisierungsmaßnahme erlassen hat, für erforderlich, einzelstaatliche Bestimmungen beizubehalten, die durch wichtige Erfordernisse im Sinne des Artikels 30 oder in Bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz gerechtfertigt sind, so teilt er diese Bestimmungen sowie die Gründe für ihre Beibehaltung der Kommission mit.

(5) Unbeschadet des Absatzes 4 teilt ein Mitgliedstaat, der es nach dem Erlass einer Harmonisierungsmaßnahme durch den Rat oder die Kommission für erforderlich hält, auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse gestützte einzelstaatliche Bestimmungen zum Schutz der Umwelt oder der Arbeitsumwelt aufgrund eines spezifischen Problems für diesen Mitgliedstaat, das sich nach dem Erlass der Harmonisierungsmaßnahme ergibt, einzuführen, die in Aussicht genommenen Bestimmungen sowie die Gründe für ihre Einführung der Kommission mit.

(6) Die Kommission beschließt binnen sechs Monaten nach den Mitteilungen nach den Absätzen 4 und 5, die betreffenden einzelstaatlichen Bestimmungen zu billigen oder abzulehnen, nachdem sie geprüft hat, ob sie ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen und ob sie das Funktionieren des Binnenmarkts behindern.

Trifft die Kommission innerhalb dieses Zeitraums keine Entscheidung, so gelten die in den Absätzen 4 und 5 genannten einzelstaatlichen Bestimmungen als gebilligt.

Die Kommission kann, sofern dies aufgrund des schwierigen Sachverhalts gerechtfertigt ist und keine Gefahr für die menschliche Gesundheit besteht, dem betreffenden Mitgliedstaat mitteilen, dass der in diesem Absatz genannte Zeitraum gegebenenfalls um einen weiteren Zeitraum von bis zu sechs Monaten verlängert wird."

Die Richtlinie 67/548/EWG

5 Die Richtlinie 67/548/EWG des Rates vom 27. Juni 1967 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe an den technischen Fortschritt (ABl. 1967, Nr. 196, S. 1) wurde auf der Grundlage von Artikel 100 EWG-Vertrag (nach Änderung Artikel 100 EG-Vertrag, jetzt Artikel 94 EG) erlassen, der ebenfalls die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betraf.

6 Gemäß Artikel 23 der Richtlinie 67/548 in der durch die Richtlinie 96/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. September 1996 (ABl. L 236, S. 35) geänderten Fassung (nachfolgend: Richtlinie 67/548) treffen die Mitgliedstaaten alle zweckdienlichen Maßnahmen, damit gefährliche Stoffe nur in den Verkehr gebracht werden können, wenn die Kennzeichnung auf der Verpackung den in diesem Artikel festgelegten Anforderungen entspricht.

7 Wie aus Artikel 4 der Richtlinie 67/548 hervorgeht, umfasst Anhang I der Richtlinie eine Liste der Stoffe, die aufgrund ihrer Eigenschaften als gefährlich eingestuft werden. Dieser Anhang wird entsprechend dem Fortschritt der wis-

senschaftlichen Kenntnisse laufend auf den neuesten Stand gebracht. Dazu werden die Einträge in der Liste geändert und neue Einträge hinzugefügt.

Die Richtlinie 97/69/EG

8 Mit der Richtlinie 97/69/EG der Kommission vom 5. Dezember 1997 zur dreiundzwanzigsten Anpassung der Richtlinie 67/548 (ABl. L 343, S. 19) wurden u. a.

— ein allgemeiner Eintrag für Mineralwolle in die Liste gefährlicher Stoffe in Anhang I der Richtlinie 67/548 und

— eine Anmerkung Q über Mineralwolle in die Vorbemerkung zu Anhang I

aufgenommen.

9 In dem allgemeinen Eintrag wird Mineralwolle definiert als „künstlich hergestellte ungerichtete glasige (Silikat-)Fasern mit einem Anteil von Alkali- und Erdalkalimetalloxiden (Na_2O+ K_2O+CaO+MgO+BaO) von über 18 Gewichtsprozent".

10 Diese künstlichen Mineralfasern (nachfolgend: KMF) werden folgendermaßen eingestuft:

— Krebserzeugend, Kategorie 3: Gemäß der Definition in Anhang VI Ziffer 3.2 der Richtlinie 67/548 handelt es sich um „Stoffe, die wegen möglicher

krebserzeugender Wirkung beim Menschen zu Besorgnis Anlass geben, über die jedoch nicht genügend Informationen für eine befriedigende Beurteilung vorliegen. Aus geeigneten Tierversuchen liegen einige Anhaltspunkte vor, die jedoch nicht ausreichen, um den Stoff in Kategorie 2 einzustufen."

— Reizend. Es handelt sich um KMF, die gemäß der Anmerkung Q in der Vorbemerkung zu Anhang I nicht als krebserzeugend eingestuft werden müssen, wenn ein Tierversuch zu einem negativen Ergebnis geführt hat. Die Anmerkung Q lässt die Wahl zwischen vier Arten von Versuchen. Mineralwolle, die diese Voraussetzung erfüllt, muss nicht als krebserzeugend eingestuft werden, die Einstufung und Kennzeichnung als reizend wird jedoch beibehalten.

Die Vorgeschichte des Rechtsstreits

Der Antrag der deutschen Regierung

11 Die Bundesrepublik Deutschland setzte die Richtlinie 97/69 fristgerecht um und änderte folglich ihre einzelstaatlichen Bestimmungen.

12 Da jedoch nach Ansicht der deutschen Regierung die Bewertungskriterien der Richtlinie 97/69 kein ausreichendes Schutzniveau gewährleisteten, teilte sie der Kommission mit Schreiben vom 11. Dezember 1998 ihre Absicht mit, strengere einzelstaatliche Bestimmungen in Bezug auf die Einstufung und Kennzeichnung der KMF (nachfolgend: streitige Bestimmungen) als in der Richtlinie 97/69 vorgesehen einzuführen. Dieser Antrag wurde auf den seinerzeit geltenden Artikel 100a Absatz 4 EG-Vertrag gestützt.

13 Nach den streitigen Bestimmungen würden die KMF in zwei Klassen aufgeteilt:

— Krebserzeugend, Kategorie 3;

— Krebserzeugend, Kategorie 2. Gemäß Anhang VI Ziffer 3.2 der Richtlinie 67/548 handele es sich um „Stoffe, die als krebserzeugend für den Menschen angesehen werden sollten. Es bestehen hinreichende Anhaltspunkte zu der begründeten Annahme, dass die Exposition eines Menschen gegenüber dem Stoff Krebs erzeugen kann. Diese Annahme beruht im Allgemeinen auf geeigneten Langzeit-Tierversuchen [und] sonstigen relevanten Informationen."

14 Auszunehmen von dieser Einstufung seien KMF, bei denen ein entsprechender Tierversuch zu einem negativen Ergebnis geführt habe. Diese KMF müssten also nicht eingestuft oder gekennzeichnet werden, nicht einmal als reizend. Den streitigen Bestimmungen liege nämlich der Gedanke zugrunde, dass die KMF grundsätzlich als krebserzeugende Stoffe der Kategorie 2 einzustufen seien. Erfülle eine KMF nicht die Voraussetzungen für eine Einstufung in die Kategorie 2, so müsse sie in Kategorie 3 eingestuft werden. Erfülle sie nicht die Voraussetzungen für eine Einstufung in die Kategorie 3, so müsse sie weder eingestuft noch gekennzeichnet werden.

15 Die deutschen Behörden stützen diese Bewertung darauf, dass nach wissenschaftlichen Untersuchungen bei den KMF eine dem Asbest vergleichbare Wirkung anzunehmen sei. So könnten bestimmte KMF potenziell krebserzeugend sein. Die Verwendung von KMF als Isolier- und Dämmmaterialien nehme jedoch ständig zu.

Die angefochtene Entscheidung

16 Die Kommission erließ am 26. Oktober 1999 auf der Grundlage von Artikel 95 Absatz 6 EG die angefochtene Entscheidung.

17 In dieser Entscheidung stellte die Kommission fest, dass „der Antrag Deutschlands unter Berücksichtigung der in Artikel 95 Absatz 5 [EG] genannten sachlichen Voraussetzungen unbegründet ist", und lehnte die streitigen Bestimmungen ab.

18 Die angefochtene Entscheidung wurde der deutschen Regierung am 28. Oktober 1999 mitgeteilt.

Die Nichtigkeitsklage

19 Die Bundesrepublik Deutschland beantragt, die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären und der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

20 Sie stützt ihre Klage in der Hauptsache auf zwei Klagegründe: Die Kommission habe erstens mit Artikel 95 Absatz 5 EG eine falsche Rechtsgrundlage für die angefochtene Entscheidung gewählt und zweitens das rechtliche Gehör und die Pflicht zur Zusammenarbeit aus Artikel 10 EG verletzt. Hilfsweise rügt sie drittens eine fehlerhafte Würdigung der Tatbestandsvoraussetzungen des Artikels 95 Absatz 5 EG.

21 Die Kommission beantragt, die Klage als unbegründet abzuweisen und der Bundesrepublik Deutschland die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

22 Die Republik Finnland beantragt in ihrem Streithilfeschriftsatz, der allein auf den dritten, die Einhaltung der Voraussetzungen gemäß Artikel 95 Absatz 5 EG betreffenden Nichtigkeitsgrund eingeht, die Klageabweisung.

Zum ersten Klagegrund

Vorbringen der Parteien

23 Mit ihrem ersten Klagegrund macht die Klägerin im Wesentlichen geltend, die Kommission hätte die angefochtene Entscheidung auf der Grundlage von Artikel 100a Absatz 4 EG-Vertrag erlassen müssen.

24 Die Kommission habe die Entscheidung zu Unrecht auf Artikel 95 Absatz 5 EG als Rechtsgrundlage gestützt, da dieser weder zum Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie 97/69 noch bei Ablauf der Umsetzungsfrist noch zum Zeitpunkt der Mitteilung der streitigen Bestimmungen an die Kommission in Kraft gewesen sei.

25 Dass die Kommission erst nach zehn Monaten geantwortet habe und dass zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Entscheidung Artikel 95 EG bereits gegolten habe, könne die anzuwendende Rechtsgrundlage nicht ändern. Diese könne nicht vom Zeitpunkt der Bearbeitung des Antrags durch die Kommission abhängen.

26 Da die neue Regelung nach Artikel 95 Absatz 5 EG strenger sei als die Regelung nach Artikel 100a Absatz 4 EG-Vertrag, hätte die Kommission darüber hinaus den Antrag der deutschen Regierung im Lichte desjenigen Artikels des Gemeinschaftsvertrags beurteilen müssen, der zum Zeitpunkt des Eingangs des Antrags bei der Kommission gegolten habe.

27 Artikel 100a Absatz 4 EG-Vertrag könne als Rechtsgrundlage nicht ausgeschlossen werden, auch wenn im vorliegenden Fall die Richtlinie, von der die streitigen Bestimmungen abweichen sollten, nicht vom Rat stamme, sondern von der Kommission.

28 Artikel 100a Absatz 4 EG-Vertrag sei auf Richtlinien der Kommission analog anwendbar, da es sonst eine Lücke im Rechtsschutzsystem gäbe. Die Tatsache, dass der Kommission gesetzgeberische Befugnisse eingeräumt worden seien, um eine vom Rat erlassene Harmonisierungsrichtlinie an den technischen Fortschritt anzupassen, könne zumindest in den Fällen nicht zu einer Schmälerung der Rechtsposition der Mitgliedstaaten führen, in denen der Erlass einer Richtlinie durch die Kommission von einer Abstimmung in einem Anpassungsausschuss abhänge, bei der ein Mitgliedstaat mit qualifizierter Mehrheit überstimmt worden sei.

29 Hilfsweise macht die Klägerin geltend, selbst wenn nicht Artikel 100a Absatz 4 EG-Vertrag anwendbar gewesen wäre, sondern Artikel 95 EG, wäre die angefochtene Entscheidung rechtswidrig, weil sie auf Artikel 95 Absatz 5 EG und nicht auf Artikel 95 Absatz 4 EG gestützt worden sei, der die richtige Rechtsgrundlage darstelle.

30 Artikel 95 Absatz 4 EG entspreche nämlich fast wörtlich Artikel 100a Absatz 4 EG-Vertrag. Der in Artikel 95 Absatz 4 EG verwendete Begriff „beizubehalten" sei dahin zu verstehen, dass er auch einzelstaatliche Bestimmungen umfasse, die bei der Umsetzung von Harmonisierungsmaßnahmen erlassen worden seien. Dass der Antrag der deutschen Regierung nicht nach Artikel 95 Absatz 4 EG geprüft worden sei, obwohl die tatbestandlichen Voraussetzungen dieser Vorschrift

vorgelegen hätten, stelle einen weiteren Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht dar.

31 Die Kommission entgegnet, nach Artikel 7 Absatz 1 EG könne ein Gemeinschaftsorgan nur nach Maßgabe der Befugnisse handeln, die ihm im EG-Vertrag in dem Zeitpunkt zugewiesen seien, in dem die betreffende Maßnahme getroffen werde.

32 Folglich habe sie am 26. Oktober 1999 keine Entscheidung mehr auf der Grundlage von Artikel 100a Absatz 4 EG-Vertrag erlassen können, da diese Bestimmung mit Wirkung zum 1. Mai 1999 durch neue Vorschriften ersetzt worden sei, die mit dem Vertrag von Amsterdam eingeführt worden seien. Die Befugnis der Kommission zur Billigung oder Ablehnung einzelstaatlicher Bestimmungen, die von den Harmonisierungsmaßnahmen abwichen, ergebe sich seit dem 1. Mai 1999 aus Artikel 95 Absatz 6 EG.

33 Der Vertrag von Amsterdam enthalte keine Übergangsvorschriften hinsichtlich der Änderungen des Artikels 100a EG-Vertrag. Für materielle Rechtsvorschriften gelte daher der Grundsatz, dass eine neue Vorschrift unmittelbar auf die künftigen Folgen eines Sachverhalts anwendbar sei, der unter der Geltung der früheren Vorschrift entstanden sei, wie sich u. a. aus dem Urteil vom 29. Juni 1999 in der Rechtssache C-60/98 (Butterfly Music, Slg. 1999, I-3939, Randnrn. 25 und 26) ergebe.

34 Die Kommission wendet sich auch gegen den Vorwurf, sie habe zwischen der Mitteilung der streitigen Bestimmungen und dem Erlass der angefochtenen Entscheidung zuviel Zeit verstreichen lassen. Die Verfahren, die sie habe befolgen müssen, hätten insbesondere aufgrund der Schwierigkeit der Beurteilung der von der deutschen Regierung angeführten technischen und wissenschaftlichen Gründe nicht schneller durchgeführt werden können. Jedenfalls habe sie die ihr in Artikel 95 Absatz 6 EG gesetzte Frist von sechs Monaten eingehalten, die am 1. Mai 1999 mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam zu laufen begonnen habe.

35 Außerdem schlössen die tatsächlichen Umstände im vorliegenden Fall eine Anwendung von Artikel 95 Absatz 4 EG aus.

36 Die streitigen Bestimmungen hätten nämlich zum Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie 97/69, von der sie abwichen, nicht bestanden. Es habe sich um einzelstaatliche Bestimmungen gehandelt, deren Erlass die deutsche Regierung in Aussicht genommen habe, und nicht um einzelstaatliche Bestimmungen, die sie habe beibehalten wollen. Aus dem Wortlaut von Artikel 95 EG gehe jedoch hervor, dass dessen Absatz 4 ausschließlich für einzelstaatliche Bestimmungen gelte, die zum Zeitpunkt des Erlasses der Harmonisierungsmaßnahme bereits bestanden hätten, während sich Absatz 5 auf diejenigen beziehe, die nachträglich eingeführt werden sollten.

37 Die Kommission ist daher der Auffassung, sie habe die angefochtene Entscheidung auf die richtige Rechtsgrundlage gestützt, nämlich Artikel 95 Absatz 6 EG, sei nach dieser Vorschrift verfahren und habe den zutreffenden Beurteilungsmaßstab des Artikels 95 Absatz 5 EG gewählt.

Würdigung des Gerichtshofes

38 Mit dem am 1. Mai 1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam wurde Kapitel 3 (Angleichung der Rechtsvorschriften) des Titels VI des Dritten Teils des EG-Vertrags geändert, ohne dass für diesen Bereich Übergangsvorschriften erlassen worden wären.

39 Gemäß Artikel 100a Absatz 4 EG-Vertrag, der vor dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam anwendbaren Vorschrift, teilte ein Mitgliedstaat, wenn er

es nach Erlass einer Harmonisierungsmaßnahme für erforderlich hielt, einzelstaatliche Bestimmungen anzuwenden, die durch wichtige Erfordernisse im Sinne des Artikels 36 (nach Änderung jetzt Artikel 30 EG) oder in Bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz gerechtfertigt waren, diese Bestimmungen der Kommission mit. Die Kommission bestätigte die betreffenden Bestimmungen, nachdem sie sich vergewissert hatte, dass sie kein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und keine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellten.

40 Artikel 95 EG, der nach dem Vertrag von Amsterdam Artikel 100a EG-Vertrag in geänderter Form ersetzt, unterscheidet danach, ob es sich bei den mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen um solche handelt, die bereits vor der Rechtsangleichung bestanden, oder um solche, die der betreffende Mitgliedstaat einführen möchte. Im ersten Fall, der in Artikel 95 Absatz 4 EG geregelt ist, muss die Beibehaltung bereits bestehender einzelstaatlicher Bestimmungen durch wichtige Belange im Sinne des Artikels 30 EG oder in Bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz gerechtfertigt sein. Im zweiten Fall, der in Artikel 95 Absatz 5 EG geregelt ist, muss die Einführung neuer einzelstaatlicher Bestimmungen auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse im Bereich des Schutzes der Umwelt oder der Arbeitsumwelt gestützt werden und aufgrund eines spezifischen Problems für diesen Mitgliedstaat, das sich nach dem Erlass der Harmonisierungsmaßnahme ergibt, erfolgen.

41 Der Unterschied zwischen diesen beiden Fällen liegt darin, dass die einzelstaatliche Bestimmung im ersten Fall vor der Harmonisierungsmaßnahme bestand. Sie war dem Gemeinschaftsgesetzgeber daher bekannt, aber dieser konnte oder wollte sich von ihr nicht für die Rechtsangleichung inspirieren lassen. Es konnte daher hingenommen werden, dass dem Mitgliedstaat das Recht eingeräumt wurde, einen Antrag auf Weitergeltung seiner eigenen Regelungen zu stellen. Hierfür ist es nach dem EG-Vertrag erforderlich, dass die nationalen Bestimmungen durch wichtige Belange im Sinne des Artikels 30 EG oder in Bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz gerechtfertigt sind. Im zweiten Fall dagegen kann der Erlass neuer einzelstaatlicher Rechtsvorschriften zusätzliche Gefahren für die Rechtsangleichung mit sich bringen. Die Gemeinschaftsorgane konnten naturgemäß die nationalen Vorschriften bei der Ausarbeitung der Harmonisierungsmaßnahme nicht berücksichtigen. In diesem Fall

werden die Belange im Sinne des Artikels 30 EG außer Acht gelassen und nur Gründe des Umweltschutzes oder des Schutzes der Arbeitsumwelt zugelassen, sofern der Mitgliedstaat neue wissenschaftliche Erkenntnisse beibringt und sich die Einführung neuer einzelstaatlicher Bestimmungen aufgrund eines spezifischen Problems für diesen Mitgliedstaat, das sich nach dem Erlass der Harmonisierungsmaßnahme ergibt, als notwendig erweist.

42 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass sich die rechtlichen Regelungen, die in Artikel 100a EG-Vertrag einerseits und in Artikel 95 EG andererseits verankert sind, voneinander unterscheiden.

43 Für die Beantwortung der Frage, ob die Kommission ihre Entscheidung auf den früheren Artikel 100a EG-Vertrag hätte stützen müssen oder ob sie sich zu Recht auf den jetzigen Artikel 95 EG berufen hat, ist von Belang, dass im vorliegenden Fall ein Mitgliedstaat ein Verfahren eingeleitet hat, in dem die Kommission ersucht wurde, die Einführung einzelstaatlicher Bestimmungen zu billigen, die von einer Harmonisierungsmaßnahme abweichen.

44 Dieses Verfahren wird eröffnet, indem der Mitgliedstaat der Kommission abweichende einzelstaatliche Bestimmungen mitteilt, nimmt seinen Fortgang mit einer Phase, in der die Kommission die Unterlagen prüft, um festzustellen, ob die erforderlichen Voraussetzungen vorliegen, und endet mit der abschließenden Entscheidung der Kommission, mit der die betreffenden einzelstaatlichen Bestimmungen gebilligt oder untersagt werden. Zu diesem Zweck hat die Kommission zu untersuchen, ob die von dem Mitgliedstaat vorgebrachten Rechtfertigungsgründe stichhaltig sind. Sie darf erst entscheiden, wenn sie sich vergewissert hat, dass die einzelstaatlichen Bestimmungen weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen.

45 Vor diesem Hintergrund ist ein neuer abgeschlossener Tatbestand erst entstanden, wenn der letzte Schritt in diesem Verfahren vollzogen ist. Erst in diesem

Zeitpunkt entsteht mit der Billigung oder Untersagung durch die Kommission ein Rechtsakt, der sich auf den vorausgegangenen Tatbestand auswirken kann (vgl. Urteil vom 1. Juni 1999 in der Rechtssache C-319/97, Kortas, Slg. 1999, I-3143, Randnrn. 27 und 28).

46 Ferner gilt nach ständiger Rechtsprechung bei Fehlen von Übergangsvorschriften eine neue Vorschrift unmittelbar für die künftigen Auswirkungen eines Sachverhalts, der unter der Geltung der alten Vorschrift entstanden ist (vgl. u. a. Urteil vom 29. Januar 2002 in der Rechtssache C-162/00, Pokrzeptowicz-Meyer, Slg. 2002, I-1049, Randnr. 50).

47 Da die angefochtene Entscheidung am 26. Oktober 1999, also nach Inkrafttreten des Artikels 95 EG, erlassen wurde, geht es bei der Anwendung der streitigen gemäß Artikel 100a Absatz 4 EG-Vertrag mitgeteilten Bestimmungen nicht um einen vor Inkrafttreten der neuen Vertragsbestimmungen abgeschlossenen Tatbestand.

48 Daher hat die Kommission die angefochtene Entscheidung zu Recht auf der Grundlage von Artikel 95 Absatz 6 EG getroffen.

49 Zu prüfen ist noch, ob die Kommission die Begründetheit des Antrags der deutschen Regierung auf Einführung neuer einzelstaatlicher Bestimmungen zu Recht anhand von Artikel 95 Absatz 5 EG und nicht anhand von Artikel 95 Absatz 4 EG geprüft hat.

50 Wie den Akten zu entnehmen ist, waren die streitigen Bestimmungen, die der Kommission am 11. Dezember 1998 mitgeteilt wurden, bei Erlass der Richtlinie 97/69 nicht in Kraft. Die deutsche Regierung beschloss erst nach Umsetzung dieser Richtlinie in deutsches Recht, wegen eines angeblichen krebserzeugenden Potenzials bestimmter KMF für deren Kennzeichnung strengere Bewertungskriterien als die in der Richtlinie vorgesehenen festzulegen.

51 Folglich hat die Kommission die Begründetheit des Antrags der deutschen Regierung zu Recht anhand von Artikel 95 Absatz 5 EG geprüft.

52 Nach alledem ist der erste Klagegrund als unbegründet zurückzuweisen.

Zum zweiten Klagegrund

Vorbringen der Parteien

53 Mit ihrem zweiten Klagegrund wirft die Klägerin der Kommission vor, sie habe das rechtliche Gehör und die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit aus Artikel 10 EG verletzt.

54 Da sie nicht im Voraus habe wissen können, dass die Kommission die angefochtene Entscheidung auf der Grundlage von Artikel 95 EG erlassen würde,

hätte diese sie von ihrer Absicht in Kenntnis setzen müssen, die Mitteilung anhand der Kriterien des Artikels 95 Absatz 5 EG zu prüfen, und ihr unter Einräumung einer Nachfrist die Möglichkeit eines auf die neue Rechtsgrundlage umgestellten ergänzenden Vortrags eröffnen müssen. Dies entspreche der Pflicht zur Zusammenarbeit aus Artikel 10 EG, die die Kommission bereits in ähnlichen Fällen berücksichtigt habe.

55 Es sei nicht überraschend, dass einer der Gründe für die Ablehnung des Antrags das Fehlen neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse gewesen sei. Da der Antrag an den Voraussetzungen gemäß Artikel 100a Absatz 4 EG-Vertrag ausgerichtet gewesen sei, habe er nämlich nicht die neuen Voraussetzungen nach Artikel 95 Absatz 5 EG berücksichtigen können, der damals noch nicht gegolten habe. Dieses Verhalten der Kommission sei rechtsmissbräuchlich, da sie der deutschen Regierung nicht die Möglichkeit gegeben habe, ihr ursprüngliches Vorbringen um die neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse zu ergänzen, die ihr vorgelegen hätten. Nur durch die Verletzung des rechtlichen Gehörs sei der Grund für die Ablehnung, nämlich das Fehlen neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse, entstanden.

56 Die Kommission macht geltend, es gebe keinerlei Rechtsgrundsatz oder Regel, wonach sie verpflichtet wäre, einen Mitgliedstaat über die zu einem bestimmten Zeitpunkt anwendbaren Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts zu informieren. Der allgemeine Grundsatz, dass jeder das anwendbare Recht kennen müsse, gelte auch für die Mitgliedstaaten.

57 Außerdem sei der deutschen Regierung durchaus bekannt gewesen, dass der Vertrag von Amsterdam keine Übergangsvorschriften hinsichtlich der Ersetzung von Artikel 100a Absätze 3 bis 5 EG-Vertrag durch Artikel 95 Absätze 3 bis 10 EG enthalte. Da die Kommission nicht verpflichtet gewesen sei, die deutsche Regierung über die neue Rechtslage zu unterrichten, spiele es keine Rolle, dass in einem ähnlichen Fall der betroffene Mitgliedstaat die entsprechende Information erhalten habe.

58 Darüber hinaus sei sich die Kommission sehr wohl bewusst gewesen, dass sich die sachlichen Beurteilungsmaßstäbe nach Mitteilung der streitigen Bestimmungen insofern geändert hätten, als es unter der früheren Regelung nicht erforderlich gewesen sei, die Mitteilung auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse zu stützen. Deshalb habe sie die betreffende Mitteilung auch unter diesem besonderen Gesichtspunkt geprüft.

Würdigung des Gerichtshofes

59 Wie aus den Randnummern 43 bis 48 dieses Urteils hervorgeht, stellt Artikel 95 EG die richtige Rechtsgrundlage für die angefochtene Entscheidung dar.

60 Es steht außer Zweifel, dass der deutschen Regierung bekannt sein musste, dass am 1. Mai 1999 die mit dem Vertrag von Amsterdam in den EG-Vertrag eingeführten neuen Bestimmungen in Bezug auf die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in Kraft traten.

61 Daher musste die deutsche Regierung nach diesem Zeitpunkt wissen, dass die Entscheidung der Kommission über ihren Antrag auf Anwendung der streitigen Bestimmungen zwingend auf Artikel 95 EG als neue Rechtsgrundlage gestützt sein würde. Denn keine andere Rechtsvorschrift wies der Kommission in diesem Bereich eine Entscheidungsbefugnis zu.

62 Außerdem hätte die deutsche Regierung von sich aus die Unterlagen ergänzen können, die sie der Kommission am 11. Dezember 1998 zur Begründung ihres Antrags geschickt hatte.

63 Folglich war die Kommission nicht verpflichtet, die deutsche Regierung darauf hinzuweisen, dass die Mitteilung der streitigen Bestimmungen im Licht von Artikel 95 EG beurteilt werden würde. Dass sie das nicht getan hat, verletzt daher weder das rechtliche Gehör des antragstellenden Mitgliedstaats, noch verstößt es gegen den Grundsatz, dass sich die Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorgane gegenseitig loyale Zusammenarbeit schulden.

64 Aufgrund der vorstehenden Erwägungen ist der zweite Nichtigkeitsgrund zurückzuweisen.

Zum dritten Klagegrund

Vorbringen der Parteien

65 Mit ihrem dritten Klagegrund wirft die Klägerin der Kommission eine fehlerhafte Würdigung der Tatbestandsvoraussetzungen des Artikels 95 Absatz 5 EG vor.

66 Nach dem Erlass der Richtlinie 97/69 seien in den Jahren 1998 und 1999 mehrere Veröffentlichungen mit neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen zur KMF-Problematik erschienen. Diese Erkenntnisse hätten die mit den KMF verbundenen Gefahren und den Standpunkt der deutschen Regierung bestätigt, dass die gemeinschaftlichen Prüfmethoden keine sichere Bewertung im Hinblick auf den Schutz von Mensch und Umwelt gewährleisten könnten.

67 Die streitigen Bestimmungen dienten dem Schutz der Umwelt und der Arbeitsumwelt, was die Kommission im Übrigen in der angefochtenen Entscheidung anerkannt habe.

68 Die betreffenden Bestimmungen seien sowohl unter dem Gesichtspunkt des Umfangs der KMF-Verwendung als auch von der Struktur des Anwenderkreises her aufgrund eines spezifischen Problems der Bundesrepublik Deutschland gerechtfertigt.

69 Deutschland habe nämlich nicht nur den höchsten Verbrauch an KMF-Dämmstoffen in der gesamten Europäischen Union, so dass die Zahl der Arbeitnehmer, die den beim Umgang freiwerdenden Faserstäuben ausgesetzt seien, höher als in den anderen Mitgliedstaaten sei; diese Stoffe würden in Deutschland auch in hohem Maße von Einzelpersonen verwendet, auf die die arbeitsschutzrechtlichen Vorschriften keine Anwendung fänden und die es weniger gewohnt seien, die erforderlichen Schutzvorkehrungen zu treffen.

70 Die Besonderheit der deutschen Situation ergebe sich auch aus einer strengeren Umweltpolitik, die sich in verschärften Rechtsvorschriften im Bereich der Wärmedämmung niederschlage, da Deutschland sehr strenge Winter habe.

71 Außerdem sei das KMF-Problem in Deutschland erst nach Erlass der Harmonisierungsmaßnahme aufgetreten. Die Verwendung von KMF habe in Deutschland nach dem Erlass der Richtlinie am 5. Dezember 1997 sowohl aufgrund der nationalen Energiesparmaßnahmen als auch aufgrund der internationalen Verpflichtungen zur Senkung der Treibhausgase, die die Bundesrepublik Deutschland mit der Unterzeichnung des Protokolls von Kyoto am 10. Dezember 1997 eingegangen sei, zugenommen.

72 Zur Rechtfertigung der verschärften KMF-Kennzeichnung im Hinblick auf die Voraussetzungen nach Artikel 95 Absatz 6 EG führt die Klägerin aus, eine derartige Maßnahme sei keine willkürliche Diskriminierung, da sie unterschiedslos für alle inländischen und nach Deutschland eingeführten Produkte gelte.

73 Die Maßnahme stelle auch keine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten dar. Denn alle inländischen und ausländischen Hersteller hätten ihre Produktion bereits auf Produkte aus biolöslichen Fasern umgestellt und seien damit technisch in der Lage, unbedenkliche KMF zur Wärme- und Schallisolierung ohne betriebswirtschaftlich unverhältnismäßigen Aufwand herzustellen.

74 Schließlich sei die nach den streitigen Bestimmungen vorgesehene verschärfte Kennzeichnungspflicht kein Handelsverbot und behindere somit nicht das Funktionieren des Binnenmarktes.

75 Zu den neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen im Bereich des Schutzes der Umwelt oder der Arbeitsumwelt stellt die Kommission fest, die Klägerin nehme in der Klageschrift auf Untersuchungen Bezug, die erst 1999 veröffentlicht worden seien, also nach der Mitteilung der streitigen Bestimmungen am 11. Dezember 1998. In ihrem Antrag habe die deutsche Regierung nicht einmal auf die Veröffentlichungen aus dem Jahr 1998 Bezug genommen, die ebenfalls in der Klageschrift angeführt seien.

76 Folglich könne die angefochtene Entscheidung nur auf den Unterlagen beruhen, die die Kommission bei Mitteilung der streitigen Bestimmungen erhalten habe. Mit der Republik Finnland ist sie jedoch der Ansicht, diese Unterlagen enthielten keine neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse.

77 Außerdem habe sie in der angefochtenen Entscheidung anerkannt, dass die streitigen Bestimmungen tatsächlich den Schutz der Arbeitsumwelt zum Ziel hätten und deshalb die zweite Voraussetzung des Artikels 95 Absatz 5 EG erfüllten.

78 Zur Voraussetzung, dass es sich um ein spezifisches Problem der Bundesrepublik Deutschland handeln müsse, vertritt die Kommission die Ansicht, die nach Artikel 95 Absatz 5 EG erforderliche Besonderheit könne sich nicht daraus ergeben, dass die Verwendung von KMF durch Privatpersonen in Deutschland immer mehr zunehme, denn der Markt der von Privatpersonen verwendeten Produkte habe sich auch in anderen Mitgliedstaaten beträchtlich entwickelt. Ferner erfülle auch die besondere energiepolitsche Situation in der Bundesrepublik Deutschland diese Voraussetzung nicht, da das Protokoll von Kyoto noch nicht in Kraft getreten sei, so dass man noch nicht absehen könne, ob es Auswirkungen auf die Verwendung von KMF-Dämmstoffen haben werde.

79 Die Voraussetzungen nach Artikel 95 Absatz 6 EG schließlich brauchten nicht geprüft zu werden, wenn schon die Voraussetzungen des Artikels 95 Absatz 5 EG nicht erfüllt seien.

Würdigung des Gerichtshofes

80 Nach Artikel 95 Absatz 5 EG muss die Einführung einzelstaatlicher Bestimmungen, die von einer Harmonisierungsmaßnahme abweichen, auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse im Bereich des Schutzes der Umwelt oder der Arbeitsumwelt gestützt werden und aufgrund eines spezifischen Problems für diesen Mitgliedstaat, das sich nach dem Erlass der Harmonisierungsmaßnahme ergibt, erfolgen; außerdem müssen die in Aussicht genommenen Bestimmungen sowie die Gründe für ihren Erlass der Kommission mitgeteilt werden.

81 Da es sich offenkundig um kumulative Voraussetzungen handelt, müssen sie gleichzeitig erfüllt sein. Andernfalls sind die abweichenden einzelstaatlichen Bestimmungen von der Kommission abzulehnen.

82 Was die Voraussetzung betrifft, dass neue wissenschaftliche Erkenntnisse vorgelegt werden müssen, so hat der Wissenschaftliche Ausschuss für Toxikologie, Ökotoxikologie und Umwelt am 10. September 1999 eine Stellungnahme abgegeben, in der er zu dem Ergebnis gekommen ist, dass in der Begründung, die bei der Mitteilung der streitigen Bestimmungen vorgebracht wurde, nicht auf wissenschaftliche Erkenntnisse Bezug genommen wurde, die nach dem Erlass der Richtlinie 97/69 bekannt geworden wären.

83 Gestützt auf diese Stellungnahme vertrat die Kommission in der angefochtenen Entscheidung die Ansicht, die betreffende Voraussetzung sei nicht erfüllt.

84 Die Klägerin wendet sich — wenn auch nicht sehr präzise — gegen diese Beurteilung, indem sie vorträgt, sie habe der Kommission die neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse, die ihr im Hinblick auf die Einführung der streitigen Bestimmungen vorgelegen hätten, nicht mitteilen können, weil die Kommission sie nicht darauf hingewiesen habe, dass sie die Begründetheit ihres Antrags anhand von Artikel 95 Absatz 5 EG prüfen würde, und sie dadurch daran gehindert habe, ihren Antrag zu ergänzen.

85 Dem kann nicht gefolgt werden.

86 Artikel 95 Absatz 5 EG verlangt nämlich außer der Mitteilung der in Aussicht genommenen Maßnahmen ausdrücklich die Mitteilung der Gründe für deren Erlass. Unter diesen Gründen sind insbesondere die neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse aufzuführen, die zusammen mit den anderen dort erwähnten Voraussetzungen die Einführung der mitgeteilten einzelstaatlichen Bestimmungen rechtfertigen. Wie in den Randnummern 62 und 63 dieses Urteils festgestellt, kann sich die deutsche Regierung nicht darauf berufen, dass sie die der Kommission übermittelten Unterlagen nicht von sich aus habe ergänzen können, sondern die Kommission verpflichtet gewesen sei, sie darauf hinzuweisen, dass die Mitteilung der streitigen Bestimmungen im Licht von Artikel 95 Absatz 5 EG beurteilt werden würde, der die Mitteilung der Gründe für die abweichenden einzelstaatlichen Bestimmungen vorschreibe.

87 Die deutsche Regierung hat somit die Gründe für den Erlass der streitigen Bestimmungen nicht wie nach Artikel 95 Absatz 5 EG erforderlich mitgeteilt, so dass diese Voraussetzung nicht erfüllt war.

88 Da die Voraussetzungen des Artikels 95 Absatz 5 EG kumulativ vorliegen müssen, brauchen die Voraussetzungen hinsichtlich des Schutzes der Umwelt oder der Arbeitsumwelt sowie der Frage, ob es sich um ein spezifisches Problem der Bundesrepublik Deutschland handelt, nicht geprüft zu werden.

89 Was die in Artikel 95 Absatz 6 EG vorgesehene Prüfung angeht, ob die streitigen Bestimmungen ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen und ob sie das Funktionieren des Binnenmarkts behindern, so braucht die

Kommission eine derartige Prüfung nur durchzuführen, wenn sie zuvor festgestellt hat, dass der betreffende Mitgliedstaat tatsächlich die in Artikel 95 Absatz 5 EG genannten Voraussetzungen erfüllt hat, was hier nicht der Fall war.

90 Folglich hat die Kommission in der angefochtenen Entscheidung die streitigen Bestimmungen zu Recht abgelehnt.

91 Der dritte Klagegrund ist daher zurückzuweisen und die Klage insgesamt abzuweisen.

Kosten

92 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung der Bundesrepublik Deutschland beantragt hat und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

93 Nach Artikel 69 § 4 Absatz 2 der Verfahrensordnung trägt die Republik Finnland, die dem Rechtsstreit als Streithelferin beigetreten ist, ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Bundesrepublik Deutschland trägt die Kosten des Verfahrens.

3. Die Republik Finnland trägt ihre eigenen Kosten.

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

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 21. Januar 2003.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

G. C. Rodríguez Iglesias