



Brüssel, den 05.03.2021  
C(2021) 1457 final

## **MITTEILUNG DER KOMMISSION**

**Leitfaden zu den Artikeln 34-36 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)**

(Text von Bedeutung für den EWR)

## Vorwort

Der langfristige Aktionsplan zur besseren Anwendung und Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften (im Folgenden „Aktionsplan zur Durchsetzung“)<sup>1</sup>, der im März 2020 angenommen wurde, stellt den Binnenmarkt und seine Durchsetzung in den Mittelpunkt. Um die Einhaltung der Vorschriften zu verbessern und eine Marktsegmentierung zu vermeiden, ist in der Maßnahme 1 des Aktionsplans zur Durchsetzung vorgesehen, dass die Kommission den nationalen Behörden und Interessenträgern spezifischere Orientierungshilfen bereitstellt. Der Plan sieht auch eine Aktualisierung des Leitfadens zur Anwendung der Artikel 34 bis 36 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vor.

In diesem Kontext hat die Kommission den vorliegenden Leitfaden aktualisiert. Dieser Leitfaden soll die Anwendung der EU-Rechtsvorschriften über den freien Warenverkehr erleichtern, die Durchsetzung der Vorschriften verbessern und dazu beitragen, dass Unternehmen und Verbraucher in der EU in den Genuss der Vorteile kommen, die ihnen der Binnenmarkt für Waren bringen kann. Dadurch soll besser nachvollziehbar werden, wie die Artikel 34 bis 36 AEUV im Lichte der besonders relevanten Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) (im Folgenden „Gerichtshof“) in diesem Bereich zur Anwendung kommen. Der Leitfaden soll auch zu einer kohärenten Anwendung des Grundsatzes des freien Warenverkehrs im Binnenmarkt beitragen und helfen, verbleibende Hemmnisse zu beheben und keine neuen entstehen zu lassen.

Dieser Leitfaden baut auf der früheren Fassung aus dem Jahr 2009<sup>2</sup> auf, berücksichtigt die einschlägige Rechtsprechung des EuGH der letzten elf Jahre und bietet somit einen umfassenden und aktuellen Überblick über die Anwendung der Artikel 34 bis 36 AEUV. Obwohl darin die einschlägige Rechtsprechung zusammengefasst und ergänzend kommentiert wird, kann jedoch kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden. Dieser Leitfaden ist kein rechtsverbindliches Dokument.

Die in diesem Leitfaden genannten EU-Rechtsvorschriften und Urteile sind in EUR-Lex<sup>3</sup> zu finden, die Urteile des Gerichtshofs sind auch auf der Website des EuGH<sup>4</sup> verfügbar.

---

<sup>1</sup> COM(2020) 94 vom 10.3.2020.

<sup>2</sup> Leitfaden für die Anwendung der Vertragsbestimmungen über den freien Warenverkehr, 2010.

<sup>3</sup> <http://eur-lex.europa.eu/de/index.htm>

<sup>4</sup> <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=de>. Hinweis: In diesem Leitfaden wird die Nummerierung des AEUV auch dann verwendet, wenn auf die im Rahmen des EG-Vertrags ergangenen Urteile des Gerichtshofs Bezug genommen wird.

# Inhaltsverzeichnis

1. DIE ROLLE UND DIE BEDEUTUNG DES FREIEN WARENVERKEHRS IM BINNENMARKT .....	5
2. VERTRAGSBESTIMMUNGEN .....	6
3. ANWENDUNGSBEREICH VON ARTIKEL 34 AEUV .....	6
3.1. Allgemeine Zulassungsbedingungen .....	6
3.1.1. Nicht harmonisierter Bereich.....	6
3.1.2. Definition des Begriffs „Waren“ .....	8
3.1.3. Adressaten .....	8
3.1.4. Aktive und passive Maßnahmen.....	10
3.2. Räumlicher Anwendungsbereich.....	11
3.3. Grenzüberschreitender Handel .....	12
3.4. Beschränkungen im Sinne des Artikels 34 AEUV .....	13
3.4.1. Mengenmäßige Beschränkungen.....	13
3.4.2. Maßnahmen gleicher Wirkung .....	13
3.4.2.1. Nutzungsbeschränkungen.....	16
3.4.2.2. Diskriminierende Verkaufsmodalitäten.....	17
3.5. Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung .....	19
4. ARTEN VON MAßNAHMEN .....	21
4.1. Nationale Vorschriften im Zusammenhang mit Einfuhren (Einfuhrbewilligungen und Einfuhrkontrollen).....	22
4.2. Verpflichtung, einen Vertreter zu benennen oder Lagerkapazitäten im Einfuhrmitgliedstaat bereitzustellen .....	22
4.3. Nationales Verbot von speziellen Erzeugnissen/Stoffen.....	23
4.4. Preisliche Maßnahmen .....	25
4.5. Genehmigungsverfahren.....	28
4.5.1. Typgenehmigung .....	29
4.5.2. Kraftfahrzeugzulassung .....	30
4.6. Werbebeschränkungen.....	30
4.7. Technische Vorschriften mit Anforderungen an die Aufmachung von Waren (Gewicht, Zusammensetzung, Aufmachung, Kennzeichnung, Form, Abmessungen, Verpackung) .....	32
4.8. Herkunftsangaben, Gütezeichen, Anreize zum Kauf inländischer Erzeugnisse.....	33

4.9.	Beschränkungen des Fernabsatzes (Verkauf über das Internet, Versandhandel usw.) .....	35
4.10.	Pfandpflichten.....	36
4.11.	Kostenerstattungen und Paralleleinfuhren.....	37
4.12.	Verpflichtung zur Verwendung der Landessprache .....	39
4.13.	Beschränkungen der Einfuhr von Erzeugnissen für den persönlichen Gebrauch.....	40
5.	LANDWIRTSCHAFTLICHE ERZEUGNISSE .....	41
6.	AUSFUHRBESCHRÄNKUNGEN (ARTIKEL 35 AEUV).....	43
6.1.	Definition des Begriffs „Ausfuhr“ .....	43
6.2.	Mengenmäßige Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung.....	43
7.	RECHTFERTIGUNGSGRÜNDE FÜR HANDELSBESCHRÄNKUNGEN .....	46
7.1.	Artikel 36 AEUV .....	46
7.1.1.	Öffentliche Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit .....	47
7.1.2.	Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen (Vorsorgeprinzip) .....	49
7.1.3.	Schutz des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert .....	51
7.1.4.	Schutz des gewerblichen und kommerziellen Eigentums .....	51
7.2.	Zwingende Erfordernisse.....	54
7.2.1.	Umweltschutz .....	55
7.2.2.	Verbraucherschutz .....	57
7.2.3.	Sonstige zwingende Erfordernisse.....	58
7.3.	Prüfung der Verhältnismäßigkeit.....	60
7.4.	Beweislast.....	62
8.	VERHÄLTNIS ZU ANDEREN FREIHEITEN UND ARTIKELN DES VERTRAGS BETREFFEND DEN FREIEN WARENVERKEHR.....	63
8.1.	Grundfreiheiten.....	63
8.1.1.	Artikel 45 AEUV – Freizügigkeit der Arbeitnehmer .....	63
8.1.2.	Artikel 49 und 56 AEUV – Niederlassungsfreiheit und freier Dienstleistungsverkehr .....	64
8.1.3.	Artikel 63 AEUV und folgende – Freier Kapital- und Zahlungsverkehr .....	67
8.2.	Weitere einschlägige Vertragsartikel.....	68
8.2.1.	Artikel 18 AEUV – Nichtdiskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit.....	68

8.2.2.	Artikel 28 und 30 AEUV – Zollunion .....	69
8.2.3.	Artikel 37 AEUV – Staatliche Handelsmonopole .....	70
8.2.4.	Artikel 107 AEUV – Staatliche Beihilfen .....	72
8.2.5.	Artikel 110 AEUV – Steuerliche Vorschriften.....	74
8.2.6.	Artikel 351 AEUV.....	75
9.	DURCHSETZUNG DER SICH AUS ARTIKEL 34 UND 35 AEUV ERGEBENDEN RECHTE.....	76
9.1.	Unmittelbare Wirkungen – Durchsetzung durch Einzelne.....	76
9.2.	SOLVIT .....	76
9.3.	Vertragsverletzungsverfahren gemäß den Artikeln 258 und 260 AEUV .....	77
9.3.1.	Vertragsverletzungsverfahren.....	77
9.3.2.	Beschwerden.....	78
10.	EINSCHLÄGIGE INSTRUMENTE DES SEKUNDÄRRECHTS .....	79
10.1.	Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft .....	79
10.2.	Verordnung (EU) 2019/515 – Verordnung über die gegenseitige Anerkennung .....	80
10.3.	Verordnung (EG) Nr. 2679/98 – Die „Erdbeer-Verordnung“ .....	81

## **1. DIE ROLLE UND DIE BEDEUTUNG DES FREIEN WARENVERKEHRS IM BINNENMARKT**

Der Binnenmarkt zählt zu den größten Errungenschaften der Europäischen Union. Er ist geradezu das Herzstück des europäischen Projekts, hat in den letzten Jahrzehnten das Wirtschaftswachstum angetrieben und für die europäischen Verbraucher und Unternehmen konkrete Verbesserungen gebracht. In einer Gesundheitskrise wie der COVID-19-Pandemie kommt einem gut funktionierenden Binnenmarkt noch größere Bedeutung zu. Er ermöglicht den freien Verkehr von Waren und stellt sicher, dass sie verfügbar und unionsweit für diejenigen, die sie am dringendsten benötigen, erhältlich sind.

Die Integrität des Binnenmarkts ist auch ein wichtiges Werkzeug zur Ankurbelung der gemeinsamen Erholung der Volkswirtschaften aller Mitgliedstaaten. In dieser Hinsicht kann der Binnenmarkt nicht nur den Bürgerinnen und Bürgern der EU eine größere Auswahl an Waren bieten, vielmehr erschließt er auch den Wirtschaftsbeteiligten in der EU einen großen Inlandsmarkt, was wiederum den Handel und den Wettbewerb anregt und die Effizienz steigert.

Der Binnenmarkt in seiner heutigen Form macht es möglich, dass Erzeugnisse in 27 Mitgliedstaaten der EU mit einer Gesamtbevölkerung von über 450 Millionen Einwohnern auf einfache Weise gekauft und verkauft werden können, und bietet den Verbraucherinnen und Verbrauchern ein reichhaltiges Warenangebot. Gleichzeitig wirkt sich der freie Warenverkehr positiv auf die Wirtschaft aus, da ca. 75 % des Intra-EU-Handels auf Waren entfallen. Mit dem Binnenmarkt können die Unternehmen in der EU eine solide Ausgangsbasis in einem offenen, vielfältigen und wettbewerbsorientierten Umfeld aufbauen. Diese Stärke wirkt sich positiv auf das Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen in der EU aus und sichert europäischen Unternehmen die Ressourcen, die sie benötigen, um auf dem globalen Markt erfolgreich zu sein. Ein reibungslos funktionierender Binnenmarkt für Waren ist daher eine unabdingbare Voraussetzung für den derzeitigen und künftigen Wohlstand der EU in einer globalisierten Wirtschaft.<sup>5</sup>

Aus rechtlicher Sicht war der Grundsatz des freien Warenverkehrs ein wichtiges Element bei der Schaffung und Weiterentwicklung des Binnenmarkts. In den Artikeln 34 bis 36 AEUV werden durch das Verbot ungerechtfertigter Beschränkungen des Intra-EU-Handels der Anwendungsbereich und die Inhalte des Grundsatzes des freien Warenverkehrs festgelegt. Diese sind aber nur in nicht harmonisierten Bereichen anwendbar.

Die Harmonisierungsvorschriften bestehen aus Verordnungen und Richtlinien der EU, die auf die Schaffung gemeinsamer, in allen Mitgliedstaaten anwendbarer Vorschriften abzielen. Verordnungen sind unmittelbar anwendbare, verbindliche Rechtsvorschriften, die in vollem Umfang in der gesamten EU angewandt werden müssen, Richtlinien dagegen legen nur ein Ziel fest, das von allen Mitgliedstaaten erreicht werden muss. Durch die Harmonisierung der Rechtsvorschriften wurde die Bedeutung des

---

<sup>5</sup> Mitteilung der Kommission: Der Binnenmarkt in einer Welt im Wandel – Ein wertvoller Aktivposten braucht neues politisches Engagement (COM(2018) 772 final).

Binnenmarkts in vielen Bereichen präzisiert und damit ein konkreter Rahmen für den Grundsatz des freien Warenverkehrs für spezifische Erzeugnisse vorgegeben. Allerdings bleibt die grundlegende Funktion dieser im Vertrag festgeschriebenen Grundsätze als Fundament und Sicherheitsnetz für den Binnenmarkt unverändert bestehen.

Der freie Warenverkehr in der heutigen Form ist aus vielen Politikbereichen nicht wegzudenken und fügt sich nahtlos in einen verantwortungsbewussten Binnenmarkt ein, der einen einfachen Zugang zu hochwertigen Produkten und ein hohes Maß an Schutz anderer öffentlicher Interessen gewährleistet.

## **2. VERTRAGSBESTIMMUNGEN**

Nachstehend sind die wichtigsten Vertragsbestimmungen über den freien Warenverkehr aufgeführt:

- Artikel 34 AEUV über die Einfuhren innerhalb der Union, der „mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung ... zwischen den Mitgliedstaaten“ verbietet. Er lautet: „Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung sind zwischen den Mitgliedstaaten verboten.“
- Artikel 35 AEUV über die Ausfuhren von einem Mitgliedstaat in einen anderen, der „mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung ... zwischen den Mitgliedstaaten“ ebenso verbietet. Er lautet: „Mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung sind zwischen den Mitgliedstaaten verboten.“
- Artikel 36 AEUV, der Ausnahmen von den in den Artikeln 34 und 35 AEUV festgeschriebenen Binnenmarktfreiheiten vorsieht, die aus bestimmten Gründen gerechtfertigt sind. Er lautet: „Die Bestimmungen der Artikel 34 und 35 stehen Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverboten oder -beschränkungen nicht entgegen, die aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sind. Diese Verbote oder Beschränkungen dürfen jedoch weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen.“

Das Vertragskapitel über das Verbot von mengenmäßigen Beschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten enthält in Artikel 37 AEUV zudem Vorschriften über die Umformung staatlicher Handelsmonopole. Eine kurze Beschreibung seiner Funktion, auch in Bezug auf die Artikel 34 bis 36 AEUV, findet sich in Kapitel 6 dieses Leitfadens, in dem auch auf andere Vertragsartikel eingegangen wird.

## **3. ANWENDUNGSBEREICH VON ARTIKEL 34 AEUV**

### **3.1. Allgemeine Zulassungsbedingungen**

#### *3.1.1. Nicht harmonisierter Bereich*

Die Artikel 34-36 AEUV bilden zwar die Grundlage für den Grundsatz des freien Warenverkehrs, sind aber nicht die einzige Richtschnur für die Beurteilung der Frage, ob nationale Maßnahmen mit den Binnenmarktregeln vereinbar sind. Diese Vertragsartikel finden Anwendung, wenn ein bestimmtes Erzeugnis nicht oder nur zum Teil durch Harmonisierungsvorschriften der EU abgedeckt ist. Dies wäre der Fall, wenn die technischen Spezifikationen oder Verkaufsbedingungen eines bestimmten Erzeugnisses Gegenstand einer Harmonisierung durch auf EU-Ebene erlassene Richtlinien oder Verordnungen sind. Daher gilt grundsätzlich die Regel, dass bei Angelegenheiten, die Gegenstand einer umfassenden Harmonisierung auf EU-Ebene gewesen sind, jede damit zusammenhängende nationale Maßnahme im Lichte der Bestimmungen dieser Harmonisierungsmaßnahme und nicht im Lichte des Primärrechts zu prüfen ist.<sup>6</sup> Wird allerdings Sekundärrecht, das auf die Beseitigung von Hindernissen für den Binnenmarkt abzielt, nicht ordnungsgemäß umgesetzt, so können sich Einzelpersonen auf die Vertragsbestimmungen über den freien Warenverkehr berufen, um ihren Mitgliedstaat für einen Verstoß gegen EU-Recht haftbar zu machen.<sup>7</sup>

Kommt Sekundärrecht zur Anwendung, müssen daher alle diesbezüglichen nationalen Maßnahmen im Lichte der Harmonisierungsvorschriften bewertet werden.<sup>8</sup> Grund hierfür ist der Umstand, dass die Harmonisierungsvorschriften den Grundsatz des freien Warenverkehrs durch die Festlegung konkreter Rechte und Pflichten, die bei bestimmten Erzeugnissen zu beachten sind, präzisieren.

Dies veranschaulicht die Rechtssache C-292/12 Ragn-Sells betreffend bestimmte Auftragsunterlagen, die von einer Gemeinde im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe einer Dienstleistungskonzession für die Sammlung und den Transport von in ihrem Gebiet erzeugten Abfällen erstellt wurden. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass bereits die Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen ein harmonisiertes System von Verfahren bereitstellen soll, mit denen der Umlauf von Abfällen begrenzt werden kann, um den Schutz der Umwelt sicherzustellen, sodass es nicht erforderlich sei, darüber hinaus zu prüfen, ob eine die Abfallverbringung betreffende nationale Maßnahme mit den Artikeln 34 bis 36 AEUV vereinbar sei.<sup>9</sup> Die Vertragsbestimmungen über den freien Warenverkehr sind auch nach jahrzehntelangen intensiven Bemühungen des EU-Gesetzgebers zur Schaffung eines Systems harmonisierter Vorschriften nicht überflüssig geworden und haben nach wie vor einen großen Anwendungsbereich. Es ist nicht ungewöhnlich, dass für bestimmte Gebiete überhaupt keine oder nur eine teilweise Harmonisierung erfolgt. Wenn keine Harmonisierungsvorschriften ermittelt werden können oder diese nicht erschöpfend sind, greifen die Artikel 34 bis 36 AEUV. In dieser Hinsicht gewährleisten die Vertragsartikel als eine Art Sicherheitsnetz, dass alle Handelshemmnisse innerhalb des Binnenmarkts auf ihre Vereinbarkeit mit dem EU-Recht hin geprüft werden.

---

<sup>6</sup> Siehe zum Beispiel Rechtssache C- 573/12, Ålands Vindkraft [2014], EU:C:2014:2037, Rn. 57, und Rechtssache C-242/17, L.E.G.O. [2018], ECLI:EU:C:2018:804, Rn. 52.

<sup>7</sup> Rechtssache C-445/06, Danske Slagterier/Bundesrepublik Deutschland [2009], ECLI:EU:C:2009:178, Rn. 26.

<sup>8</sup> Rechtssache C-309/02, Radlberger Spitz [2004], ECLI:EU:C:2004:799, Rn. 53.

<sup>9</sup> Rechtssache C-292/12, Ragn-Sells [2013], ECLI:EU:C:2013:820, Rn. 49 und 50.

### 3.1.2. Definition des Begriffs „Waren“

Die Artikel 34 und 35 AEUV umfassen Ein- und Ausfuhren von Waren und Erzeugnissen aller Art. Jede Ware, die einen wirtschaftlichen Wert hat, kann durch die Vertragsartikel abgedeckt sein: „Unter Waren im Sinne des Vertrages sind Erzeugnisse zu verstehen, die einen Geldwert haben und deshalb Gegenstand von Handelsgeschäften sein können“<sup>10</sup>.

In seiner Rechtsprechung hat sich der Gerichtshof der Europäischen Union mit der Qualifizierung bestimmter Erzeugnisse befasst. Kunstwerke sind z. B. als Waren zu betrachten.<sup>11</sup> Münzen, die nicht mehr in Umlauf sind, fallen wie Banknoten und Inhaberschecks unter die Definition des Begriffs Waren;<sup>12</sup> das gilt jedoch nicht für Sachspenden.<sup>13</sup> Müll stellt eine Ware dar, unabhängig davon, ob er recyclingfähig oder wiederverwertbar ist.<sup>14</sup> Elektrizität<sup>15</sup> und Erdgas<sup>16</sup> gelten ebenfalls als Waren, ebenso menschliches Blut, Plasma und daraus hergestellte Medizinprodukte<sup>17</sup>.

Allerdings ist im Hinblick auf die im Vertrag verankerten Freiheiten eine rechtliche Unterscheidung zwischen Waren und Dienstleistungen erforderlich.<sup>18</sup> Während es sich beispielsweise bei Fisch eindeutig um eine Ware handelt, sind Fischereirechte und Angelgenehmigungen nicht notwendigerweise durch den Grundsatz des freien Warenverkehrs abgedeckt. Sie stellen eher Dienstleistungen im Sinne der Vertragsbestimmungen über den freien Dienstleistungsverkehr dar.<sup>19</sup> Wenn eine staatliche Maßnahme sowohl den freien Dienstleistungsverkehr als auch den freien Warenverkehr beeinträchtigt, kann der Gerichtshof die Maßnahme in Bezug auf beide Freiheiten prüfen. Beispielsweise hat der Gerichtshof in der Rechtssache C-591/17 Österreich/Deutschland betreffend eine Infrastrukturabgabe und eine Steuerentlastung bei der Kraftfahrzeugsteuer für in Deutschland zugelassene Fahrzeuge diese Maßnahme im Hinblick auf Artikel 34 AEUV und auf den freien Dienstleistungsverkehr nach Artikel 56 AEUV geprüft. Darüber hinaus betrachtete er den Fall auch in Bezug auf den Grundsatz des Verbots der Diskriminierung gemäß Artikel 18 AEUV und auf Artikel 92 AEUV, der ein Diskriminierungsverbot im Verkehrsbereich normiert.<sup>20</sup>

### 3.1.3. Adressaten

Die Artikel 34-36 AEUV beziehen sich auf die Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten getroffen werden. Die entsprechenden Bestimmungen wurden weit ausgelegt, sodass sie

---

<sup>10</sup> Rechtssache C-7/68, Kommission/Italien [1968], ECLI:EU:C:1968:51.

<sup>11</sup> Rechtssache C-7/68, Kommission/Italien [1968], ECLI:EU:C:1968:51; Rechtssache C-7/78, R/Thompson, Johnson and Woodiwiss [1978], ECLI:EU:C:1978:209.

<sup>12</sup> Rechtssache C-358/93, Bordessa [1995], ECLI:EU:C:1995:54.

<sup>13</sup> Rechtssache C-318/07, Persche [2009], ECLI:EU:C:2009:33, Rn. 29.

<sup>14</sup> Rechtssache C-2/90, Kommission/Belgien [1982], ECLI:EU:C:1992:310, Rn. 23 und 28.

<sup>15</sup> Rechtssache C-393/92, Gemeente Almelo und andere/NV Energiebedrijf Ijsselmij [1994], ECLI:EU:C:1994:171.

<sup>16</sup> Rechtssache C-159/94, Kommission/Frankreich [1997], ECLI:EU:C:1997:501.

<sup>17</sup> Rechtssache C-421/09, Humanplasma GmbH/Republik Österreich [2010], ECLI:EU:C:2010:760, Rn. 27-30, bestätigt in Rechtssache C-296/15, Medisanus [2017] ECLI:EU:C:2017:431, Rn. 53.

<sup>18</sup> Für zusätzliche Informationen zum Zusammenhang zwischen den Artikeln 34-36 und Artikel 56 AEUV wird auf Abschnitt 7.1.2. verwiesen.

<sup>19</sup> Rechtssache C-97/98, Peter Jägerskiöld/Torolf Gustafsson [1999], ECLI:EU:C:1999:515.

<sup>20</sup> Rechtssache C-591/17, Österreich/Deutschland [2019], ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 39-40.

nicht nur für Regierungsbehörden, sondern auch für alle anderen Behörden eines Landes, einschließlich lokaler und regionaler Gebietskörperschaften<sup>21</sup>, sowie für die Organe der Rechtsetzung, der Justiz und der öffentlichen Verwaltung eines Mitgliedstaats<sup>22</sup> verbindlich sind. Abgedeckt sind dadurch offensichtlich alle Maßnahmen, die von „Körperschaften des öffentlichen Rechts“ ergriffen werden. Darüber hinaus können die Artikel 34 bis 36 AEUV auf Maßnahmen nicht staatlicher Akteure oder anderer Körperschaften des privaten Rechts Anwendung finden, sofern sie bestimmte hoheitliche Aufgaben erfüllen oder ihre Tätigkeit auf andere Weise dem Staat zugerechnet werden kann. Die Maßnahmen einer Standesorganisation, der für den betreffenden Berufsstand ordnungsrechtliche und disziplinarische Befugnisse übertragen wurden, können tatsächlich in den Anwendungsbereich von Artikel 34 AEUV fallen.<sup>23</sup>

Gleiches gilt für Tätigkeiten von Körperschaften des privaten Rechts, die jedoch aufgrund eines Gesetzes errichtet wurden, die im Wesentlichen von der Regierung oder durch Pflichtbeiträge von Betrieben des betreffenden Wirtschaftszweigs finanziert werden und/oder deren Mitglieder von öffentlichen Verwaltungen benannt oder überwacht werden und die insofern dem Staat zugerechnet werden können.<sup>24</sup> In der Rechtssache Fra.bo befand der Gerichtshof, dass Artikel 34 AEUV horizontal für eine private Zertifizierungsstelle gelte. Die von dieser Stelle zertifizierten Erzeugnisse wurden von nationalen Behörden als mit dem nationalen Recht konform angesehen. Aufgrund dieser erworbenen Ermächtigung hatte die Zertifizierungsstelle de facto die Befugnis, den Zugang von Erzeugnissen, in diesem Fall Kupferfittings, zum deutschen Markt zu regeln.<sup>25</sup> Der Gerichtshof erkannte an, dass öffentliche Erklärungen eines Staatsvertreters, auch wenn sie keine rechtliche Verbindlichkeit besitzen, einem Mitgliedstaat zuzurechnen sind und insofern ein Hindernis für den freien Warenverkehr darstellen können. Das könne insbesondere dann der Fall sein, wenn die Empfänger der Erklärungen annehmen dürfen, dass der Beamte die Äußerungen mit Amtsautorität macht.<sup>26</sup>

Auch wenn der Begriff „Mitgliedstaat“ weit ausgelegt worden ist, deckt er in der Regel rein private Maßnahmen, d. h. Maßnahmen von Privatpersonen oder Unternehmen, nicht ab, da diese dem Staat nicht zugerechnet werden können. In der Rechtssache C-265/95 Kommission/Frankreich beurteilte der Gerichtshof jedoch das Versäumnis Frankreichs, alle erforderlichen und angemessenen Maßnahmen zu ergreifen, um Sachbeschädigungen durch Privatpersonen, in diesem Fall französische Bauern, die importierte landwirtschaftliche Erzeugnisse zerstört hatten, als Verletzung des Artikels 34 AEUV in

---

<sup>21</sup> Rechtssache C-1/90, Aragonesa de Publicidad/Departamento de sanidad [1991], ECLI:EU:C:1991:327.

<sup>22</sup> Rechtssache C-434/85, Allen & Hanburys [1988], ECLI:EU:C:1988:109, Rn. 25; Rechtssache C-227/06, Kommission/Belgien, ECLI:EU:C:2008:160, Rn. 37.

<sup>23</sup> Siehe Rechtssachen C-266/87 und C-267/87, R/Royal Pharmaceutical Society of Great Britain [1989], ECLI:EU:C:1989:205; Rechtssache C-292/92, Hünernmund [1993], ECLI:EU:C:1993:932.

<sup>24</sup> Siehe Rechtssache C-249/81, Kommission/Irland (Buy Irish) (Buy Irish) [1982], ECLI:EU:C:1982:402; Rechtssache C-222/82, Apple and Pear Development Council [1983], ECLI:EU:C:1983:370; Rechtssache C-325/00, Kommission/Deutschland [2002], ECLI:EU:C:2002:633; Rechtssache C-227/06, Kommission/Belgien [2008], ECLI:EU:C:2008:160.

<sup>25</sup> Rechtssache C-171/11, Fra.bo Spa/Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches eV (DVGW) — Technisch-Wissenschaftlicher Verein [2012], ECLI:EU:C:2012:453, Rn. 31 und 32.

<sup>26</sup> Rechtssache C-470/03, A.G.M.-COS.MET Srl [2007], ECLI:EU:C:2007:213.

Verbindung mit Artikel 4 Absatz 3 AEUV.<sup>27</sup> Obwohl die Beschränkung durch Handlungen von Privatpersonen eingetreten war, wurde der Verstoß gegen EU-Recht einem Mitgliedstaat angelastet, weil dieser keine ausreichenden Maßnahmen zum Schutz des freien Warenverkehrs ergriffen hatte.

Artikel 34 AEUV wurde auch auf Maßnahmen der EU-Organe angewendet. Was die gerichtliche Nachprüfbarkeit angeht, so verfügt der EU-Gesetzgeber aber über einen weiten Ermessensspielraum. Folglich ist eine Maßnahme eines EU-Organs nur dann rechtswidrig, wenn die Maßnahme zur Erreichung des Ziels, das das zuständige Organ verfolgt, offensichtlich ungeeignet ist.<sup>28</sup>

### *3.1.4. Aktive und passive Maßnahmen*

Die Geltendmachung von Artikel 34 AEUV bei nationalen Maßnahmen, die Beeinträchtigungen für den grenzüberschreitenden Handel schaffen, wird häufig als Verteidigungsrecht betrachtet und setzt notwendigerweise ein Tätigwerden seitens eines Staates voraus. Folglich handelt es sich bei den in den Anwendungsbereich von Artikel 34 AEUV fallenden Maßnahmen primär um verbindliche Rechtsvorschriften von Mitgliedstaaten. Doch auch nicht verbindliche Maßnahmen können einen Verstoß gegen Artikel 34 AEUV darstellen.<sup>29</sup> Dies ist der Fall, wenn eine Verwaltungspraxis, die zu einem Hemmnis für den freien Warenverkehr führen kann, sich hinreichend verfestigt hat und einen bestimmten Grad der Allgemeingültigkeit aufweist.<sup>30</sup>

Zu den Verwaltungsverfahren, die vom Gerichtshof als Maßnahmen gleicher Wirkung angesehen werden, gehören: die systematische und ihrer Art nach protektionistische und diskriminierende Ablehnung der Zulassung bestimmter Typen von Frankiermaschinen,<sup>31</sup> die systematische Einstufung von Erzeugnissen auf der Basis von Arzneipflanzen, die in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig als Nahrungsergänzungsmittel oder diätetische Erzeugnisse hergestellt oder in Verkehr gebracht worden sind, als Funktionsarzneimittel und – mangels Zulassung – ihre Rücknahme vom Markt,<sup>32</sup> die durchgängige Einstufung von Vitaminpräparaten, die in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig als Nahrungsergänzungsmittel hergestellt oder in Verkehr gebracht worden sind, als Arzneimittel, wenn ihr Vitamingehalt die dreifache empfohlene Tagesdosis überschreitet,<sup>33</sup> sowie die Forderung, dass angereicherte Lebensmittel, die in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig hergestellt und in Verkehr gebracht worden sind, in Dänemark nur dann vermarktet werden dürfen, wenn nachgewiesen wird, dass der

---

<sup>27</sup> Rechtssache C-265/95, Kommission/Frankreich [1997], ECLI:EU:C:1997:595.

<sup>28</sup> Verbundene Rechtssachen C-154/04 und C-155/04, Alliance for Natural Health u. a. [2005], ECLI:EU:C:2004:848, Rn. 47 und 52.

<sup>29</sup> Rechtssache C-249/81, Kommission/Irland (Buy Irish) [1982], ECLI:EU:C:1982:402; Rechtssache C-227/06, Kommission/Belgien [2008], ECLI:EU:C:2008:160.

<sup>30</sup> Rechtssache C-21/84, Kommission/Frankreich [1985], ECLI:EU:C:1985:184; Rechtssache C-387/99, Kommission/Deutschland [2004], ECLI:EU:C:2004:235, Rn. 42; Rechtssache C-88/07, Kommission/Spanien [2009] ECLI:EU:C:2009:123; Rechtssache C-192/01, Kommission/Dänemark [2003], ECLI:EU:C:2003:492, Rn. 40.

<sup>31</sup> Rechtssache C-21/84, Kommission/Frankreich [1985], ECLI:EU:C:1985:184, Rn. 11-15.

<sup>32</sup> Rechtssache C-88/07, Kommission/Spanien [2009], ECLI:EU:C:2009:123, Rn. 54-66, 116.

<sup>33</sup> Rechtssache C-387/99, Kommission/Deutschland [2004], ECLI:EU:C:2004:235, Rn. 83.

betreffende Zusatz von Nährstoffen einem Bedürfnis der dänischen Bevölkerung entspricht.<sup>34</sup>

In Anbetracht der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten nach Artikel 4 Absatz 3 AEUV, wonach sie alle geeigneten Maßnahmen zur Erfüllung ihrer Vertragsverpflichtungen treffen müssen, und der „nützlichen Wirkung“ des EU-Rechts hat der Gerichtshof festgestellt, dass nach Artikel 34 AEUV nicht nur Handlungen, sondern auch Unterlassungen von Staaten verboten sind. Dies ist möglicherweise dann der Fall, wenn ein Mitgliedstaat nicht die Maßnahmen trifft, die zur Beseitigung von Hemmnissen für den freien Warenverkehr erforderlich wären, wobei das konkrete Hemmnis auch durch Handlungen von Privatpersonen entstanden sein kann. In der Rechtssache C-265/95 wurde Frankreich für Aktionen von Landwirten verantwortlich gemacht, die die Einfuhren landwirtschaftlicher Erzeugnisse aus benachbarten Mitgliedstaaten beschränken wollten, indem sie Lastwagen mit solchen Erzeugnissen anhielten oder deren Ladung vernichteten. Die Untätigkeit der französischen Behörden bei diesen Aktionen wurde als Verstoß gegen Artikel 34 AEUV angesehen, da die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, in ihrem Hoheitsgebiet den freien Warenverkehr zu gewährleisten, indem sie die erforderlichen und geeigneten Maßnahmen treffen, um jede Beschränkung aufgrund von Handlungen von Privatpersonen zu verhindern.<sup>35</sup>

Artikel 34 AEUV kann zudem eine Ergebnisspflicht begründen. Gegen diese Pflicht wird verstoßen, wenn ein Mitgliedstaat wegen Untätigkeit oder unzureichender Tätigkeit die gesetzten Ziele nicht erreicht. In der Rechtssache C-309/02 befand der Gerichtshof beispielsweise in einer Vorabentscheidung, dass Deutschland gegen Artikel 34 AEUV verstoßen habe, indem nicht sichergestellt wurde, dass sich private Wirtschaftsteilnehmer tatsächlich an einem obligatorischen deutschen Rücknahmesystem für Einweggetränkeverpackungen beteiligen konnten.<sup>36</sup>

### **3.2. Räumlicher Anwendungsbereich**

Die Verpflichtung zur Einhaltung der Bestimmungen gemäß Artikel 34-36 AEUV gilt für alle Mitgliedstaaten der EU. Darüber hinaus können die Vertragsbestimmungen auch für europäische Gebiete gelten, deren auswärtige Beziehungen von einem Mitgliedstaat wahrgenommen werden, sowie für von einem Mitgliedstaat abhängige oder anderweitig mit ihm assoziierte überseeische Gebiete.<sup>37</sup>

Der Anhang dieses Leitfadens enthält nähere Angaben zu den Gebieten, die in den Anwendungsbereich von Artikel 34 AEUV fallen.

Was die EFTA-Staaten, die Vertragsparteien des EWR-Abkommens sind, und die Türkei angeht, so gelten für den Warenverkehr zwischen diesen Ländern und den Mitgliedstaaten nicht die Bestimmungen des AEUV, sondern die Bestimmungen spezieller Übereinkommen. Für Erzeugnisse gemäß Artikel 8 Absatz 3 des

---

<sup>34</sup> Rechtssache C-192/01, Kommission/Dänemark [2003], ECLI:EU:C:2003:492, Rn. 40.

<sup>35</sup> Rechtssache C-265/95, Kommission/Frankreich [1997], ECLI:EU:C:1997:595, Rn. 31; siehe auch Rechtssache C-112/00, Schmidberger [2003], ECLI:EU:C:2003:333, Rn. 60, insbesondere zu etwaigen Rechtfertigungen (Meinungsäußerungs- und Versammlungsfreiheit).

<sup>36</sup> Rechtssache C-309/02, Radlberger Spitz [2004], ECLI:EU:C:2004:799, Rn. 80.

<sup>37</sup> Siehe Artikel 355 AEUV.

EWR-Abkommens aus Island, Liechtenstein und Norwegen gilt daher gemäß Artikel 11 des EWR-Abkommens der freie Warenverkehr in der EU. Dasselbe trifft für Industrieerzeugnisse aus der Türkei gemäß den Artikeln 5 bis 7 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates EG-Türkei über die Durchführung der Endphase der Zollunion zu.<sup>38</sup>

### 3.3. Grenzüberschreitender Handel

Der Anwendungsbereich von Artikel 34 AEUV ist auf Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedstaaten beschränkt. Damit eine Rechtssache nach dieser Bestimmung beurteilt werden kann, ist daher ein grenzüberschreitendes Element erforderlich. Rein nationale Maßnahmen, die nur inländische Waren betreffen, fallen nicht in den Anwendungsbereich der Artikel 34-36 AEUV. Um das Kriterium des grenzüberschreitenden Charakters zu erfüllen, genügt es, dass die betreffende Maßnahme geeignet ist, den Handel innerhalb der Union mittelbar oder potenziell zu behindern.<sup>39</sup>

Theoretisch werden die Mitgliedstaaten durch das in den Vertragsbestimmungen festgelegte Erfordernis des grenzüberschreitenden Charakters nicht daran gehindert, ihre inländischen Erzeugnisse weniger günstig als Einfuhren zu behandeln („umgekehrte Diskriminierung“), obwohl dies in der Praxis eher unwahrscheinlich ist. Artikel 34 AEUV gilt zwar, wenn ein inländisches Erzeugnis wiedereingeführt wird oder wenn es den betreffenden Mitgliedstaat verlässt und danach wieder in diesen eingeführt wird<sup>40</sup>, kommt aber nicht zur Anwendung, wenn die Wiedereinfuhr nur dazu dient, die nationalen Vorschriften zu umgehen<sup>41</sup>.

Ein grenzüberschreitender Charakter kann auch vorliegen, wenn ein Erzeugnis im betreffenden Mitgliedstaat lediglich im Durchfuhrverkehr befördert wird. In diesem Zusammenhang bezieht sich Artikel 36 AEUV eindeutig auf Beschränkungen für Waren im Durchfuhrverkehr, die unter die Bestimmungen der Artikel 34 und 35 AEUV fallen.

Der Grundsatz des freien Warenverkehrs gilt für Erzeugnisse aus den Mitgliedstaaten und für Erzeugnisse aus Drittländern, die sich in den Mitgliedstaaten im freien Verkehr befinden. Nach Artikel 29 AEUV gelten Waren aus dritten Ländern als im freien Verkehr eines Mitgliedstaats befindlich, wenn die betreffenden Einfuhrförmlichkeiten erfüllt sowie die vorgeschriebenen Zölle erhoben worden sind. In der Rechtssache C-30/01 Kommission/Vereinigtes Königreich bestätigte der Gerichtshof, dass gemäß Artikel 29 Absatz 2 AEUV Maßnahmen, die zur Liberalisierung des innergemeinschaftlichen Handels getroffen werden, in gleicher Weise für aus den Mitgliedstaaten stammende Waren sowie für Waren aus dritten Ländern gelten.<sup>42</sup>

Nach ständiger Rechtsprechung entgeht eine nationale Maßnahme nicht allein deshalb dem Verbot gemäß den Artikeln 34-35 AEUV, weil die Beschränkung geringfügig ist

---

<sup>38</sup> ABl. L 35 vom 13.2.1996, S. 1.

<sup>39</sup> Rechtssache C-8/74, Dassonville [1974], ECLI:EU:C:1974:82, Rn. 5.

<sup>40</sup> Rechtssache C-78/70, Deutsche Grammophon/Metro, [1971] ECLI:EU:C:1971:59.

<sup>41</sup> Rechtssache C-229/83, Leclerc/Au Blé Vert [1985], ECLI:EU:C:1985:1.

<sup>42</sup> Rechtssache C-30/01, Kommission/Vereinigtes Königreich [2003], ECLI:EU:C:2003:489, Rn 49-54.

und noch andere Möglichkeiten des Vertriebs bestehen.<sup>43</sup> Selbst wenn eine Maßnahme von relativ geringer wirtschaftlicher Bedeutung ist, nur für einen sehr begrenzten geografischen Teil des Hoheitsgebiets gilt<sup>44</sup> oder nur eine begrenzte Anzahl von Ein- bzw. Ausfuhren oder Wirtschaftsbeteiligten betrifft, kann sie eine verbotene Maßnahme gleicher Wirkung darstellen.

Staatliche Maßnahmen, deren beschränkende Wirkung auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu ungewiss und nur von mittelbarer Bedeutung ist, können davon jedoch ausgenommen sein.<sup>45</sup> Beispielsweise befand der Gerichtshof in der Rechtssache C-297/05, dass eine administrative Formalität der Niederlande zur Identifizierung von Fahrzeugen, die vor ihrer Zulassung in das Land eingeführt wurden, „nicht abschreckend auf die Einfuhr eines Fahrzeugs in die Niederlande wirken oder eine solche Einfuhr weniger interessant machen“ könne.<sup>46</sup> Somit fiel diese Maßnahme nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 34 AEUV.

### **3.4. Beschränkungen im Sinne des Artikels 34 AEUV**

#### *3.4.1. Mengenmäßige Beschränkungen*

Mengenmäßige Beschränkungen sind definiert als Maßnahmen, die die Einfuhr oder die Durchfuhr von Waren gänzlich oder teilweise untersagen.<sup>47</sup> Beispiele hierfür sind ein völliges Einfuhrverbot oder ein Quotensystem.<sup>48</sup> Anders ausgedrückt: mengenmäßige Beschränkungen greifen dann, wenn bestimmte Einfuhr- oder Ausfuhrgrenzen erreicht sind. In den Anwendungsbereich von Artikel 34 AEUV fallen allerdings nur nichttarifäre Kontingentierungen, da Zollkontingente durch Artikel 30 AEUV abgedeckt sind, der Ein- und Ausfuhrzölle oder Abgaben gleicher Wirkung verbietet.

Eine mengenmäßige Beschränkung kann auf einer gesetzlichen Regelung oder lediglich auf einer Verwaltungspraxis beruhen. Eine verdeckte oder verschleierte Form der Kontingentierung fällt daher ebenfalls unter Artikel 34 AEUV.

#### *3.4.2. Maßnahmen gleicher Wirkung*

Der Begriff „Maßnahmen gleicher Wirkung“ ist wesentlich weiter gefasst als der Begriff „mengenmäßige Beschränkungen“. Es ist zwar schwierig, eine genaue Trennlinie zwischen mengenmäßigen Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung zu ziehen, was in der Praxis allerdings von geringer Bedeutung ist, da sich die Prüfungsmethodik für mengenmäßige Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung im Allgemeinen nicht unterscheidet.

---

<sup>43</sup> Rechtssache C-177/82, Van de Haar [1984], ECLI:EU:C:1984:144; Rechtssache C-269/83, Kommission/Frankreich [1985], ECLI:EU:C:1985:115; Rechtssache C-103/84, Kommission/Italien [1986], ECLI:EU:C:1986:229.

<sup>44</sup> Rechtssache C-67/97, Ditlev Blühme [1998], ECLI:EU:C:1998:584.

<sup>45</sup> Rechtssache C-379/92, Peralta [1994], ECLI:EU:C:1994:296; Rechtssache C-44/98, BASF [1999], ECLI:EU:C:1999:440. Siehe auch Rechtssache C-20/03, Burmanjer [2005], ECLI:EU:C:2005:307.

<sup>46</sup> Rechtssache C-297/05, Kommission/Niederlande [2007], ECLI:EU:C:2007:531, Rn. 63.

<sup>47</sup> Rechtssache C-2/73, Riseria Luigi Geddo/Ente Nazionale Risi [1973], ECLI:EU:C:1973:89.

<sup>48</sup> Rechtssache C-13/68, Salgoil SpA/Außenhandelsministerium der Italienischen Republik [1968], ECLI:EU:C:1968:54.

In der Rechtssache Dassonville legte der Gerichtshof die Bedeutung und den Umfang von Maßnahmen gleicher Wirkung folgendermaßen aus:<sup>49</sup>

„Jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern, ist als Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung anzusehen.“

Diese Definition wurde in der späteren Rechtsprechung mit leicht abweichenden Formulierungen bestätigt. So ist heute nur noch selten von „Handelsregelungen“ die Rede, da sich die Dassonville-Formel nicht auf Handelsregelungen beschränkt, sondern beispielsweise auch technische Regelungen und sogar nicht verbindliche Rechtsakte umfasst.

In der Rechtssache Dassonville hat der Gerichtshof hervorgehoben, das wichtigste Element, aufgrund dessen beurteilt werden könne, ob eine nationale Maßnahme unter Artikel 34 AEUV falle, sei ihre Wirkung („die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern“)<sup>50</sup>. Demzufolge ist ein diskriminierender Aspekt nicht mehr die Voraussetzung dafür, dass bei einer nationalen Maßnahme Artikel 34 AEUV zur Anwendung kommen kann.

Das Grundsatzurteil des Gerichtshofs in der Rechtssache Cassis de Dijon<sup>51</sup> bestätigte diesen Ansatz. Darin stellte der Gerichtshof fest, dass die Unterschiede zwischen den nationalen Vorschriften der Mitgliedstaaten Hindernisse für den Warenverkehr darstellen könnten, und bekräftigte damit, dass Artikel 34 AEUV auch auf nationale Maßnahmen anwendbar sei, die gleichermaßen für inländische und eingeführte Waren gelten. Wenn die Mitgliedstaaten in diesem Fall abweichende Regelungen erlassen, können sie nicht nur Artikel 36 AEUV, sondern auch zwingende Erfordernisse geltend machen; ein Grundsatz, der in diesem Urteil erstmals aufgestellt wurde.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich Artikel 34 AEUV auf nationale Maßnahmen erstreckt, die eingeführte Waren diskriminieren (sogenannte unterschiedlich anwendbare Maßnahmen), und auf nationale Maßnahmen, die scheinbar unterschiedslos für inländische und eingeführte Waren gelten, tatsächlich jedoch Einfuhren erschweren (sogenannte unterschiedslos anwendbare Maßnahmen).<sup>52</sup> Erschwert werden Einfuhren dadurch, dass die betreffenden Waren zwei Arten von Vorschriften erfüllen müssen: die Vorschriften des Herstellungsmitgliedstaats und diejenigen des Einfuhrmitgliedstaats.

---

<sup>49</sup> Rechtssache C-8/74, Dassonville [1974], ECLI:EU:C:1974:82. Bezüglich des historischen Hintergrunds siehe auch Richtlinie 70/50/EWG der Kommission vom 22. Dezember 1969, gestützt auf die Vorschriften des Artikels 33 Absatz 7 über die Beseitigung von Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen, die nicht unter andere aufgrund des EWG-Vertrags erlassene Vorschriften fallen.

<sup>50</sup> Rechtssache C-8/74, Dassonville [1974], ECLI:EU:C:1974:82, Rn. 5.

<sup>51</sup> Rechtssache C-120/78, Rewe Zentrale/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein [1979], ECLI:EU:C:1979:42.

<sup>52</sup> Zu den Maßnahmen mit gleicher Wirkung zählen beispielsweise Anforderungen an die Zusammensetzung oder sonstige Produkthanforderungen, Einschränkungen der Vertriebskanäle oder die Bevorzugung inländischer Waren.

Daher gelten inzwischen auch alle sonstigen Maßnahmen, die den Marktzugang behindern können, als Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung.<sup>53</sup> In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof in der Rechtssache Kommission/Spanien<sup>54</sup> festgestellt, dass aus der Rechtsprechung klar hervorgehe, dass auch eine Maßnahme, die nicht den Zweck oder die Wirkung habe, Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten weniger günstig zu behandeln, unter den Begriff einer Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung im Sinne des Artikels 34 AEUV falle, wenn sie den Zugang zum Markt eines Mitgliedstaats für Waren aus anderen Mitgliedstaaten behindere.

Der sogenannten Marktzugangsprüfung liegt die Annahme zugrunde, dass die Marktzugangsbedingungen für eingeführte Erzeugnisse in irgendeiner Form erschwert sind. Häufig beschäftigt sich der Gerichtshof schwerpunktmäßig mit der Frage, ob die betreffende Maßnahme möglicherweise erheblichen Einfluss auf das Verhalten der Verbraucher hat, indem sie den Kauf eines eingeführten Erzeugnisses unattraktiver macht.<sup>55</sup>

Daher ist die Definition von Maßnahmen gleicher Wirkung weit gefasst und verändert sich ständig. So hat der Gerichtshof in der Rechtssache C-591/17 Österreich/Deutschland beispielsweise festgestellt, dass eine Infrastrukturabgabe und eine Steuerentlastung bei der Kraftfahrzeugsteuer für in Deutschland zugelassene Fahrzeuge den Zugang für Waren aus anderen Mitgliedstaaten zum deutschen Markt beschränke und somit eine Beschränkung des freien Warenverkehrs darstelle. In seiner Entscheidung hat er darauf hingewiesen, dass die Infrastrukturabgabe, auch wenn sie nicht auf die beförderten Waren als solche erhoben werde, gleichwohl geeignet sei, den Marktzugang von Waren, die mit in einem anderen Mitgliedstaat als Deutschland zugelassenen Personenkraftwagen mit einem Gesamtgewicht von bis zu 3,5 t geliefert würden, zu beeinträchtigen.<sup>56</sup>

Ein weiteres Beispiel für den dynamischen Charakter des Begriffs einer Maßnahme gleicher Wirkung ist die Rechtssache C-573/12 Ålands Vindkraft, die eine nationale Förderregelung für grünen Strom betraf. Unter diesem Programm wurden Zertifikate nur an schwedische Erzeuger von grünem Strom erteilt, selbst wenn der von ihnen gelieferte oder genutzte Strom auch importierten Strom umfassen konnte. Nach Auffassung des Gerichtshofs könnten durch eine solche Regelung Einfuhren von (grünem) Strom aus anderen Mitgliedstaaten zumindest mittelbar und potenziell behindert werden. Der Gerichtshof wies darauf hin, dass das Versäumnis eines Mitgliedstaats, ausreichende Maßnahmen zur Beseitigung von Hemmnissen für den freien Warenverkehr zu treffen, den innergemeinschaftlichen Handel ebenso wie eine Handlung beeinträchtigen könne.

---

<sup>53</sup> Siehe unter anderem auch Rechtssache C-110/05, Kommission/Italien [2009], ECLI:EU:C:2009:66, Rn. 37; Rechtssache C-456/10, ANETT [2012], ECLI:EU:C:2012:241; Rechtssache C-148/15, Deutsche Parkinson Vereinigung [2016], ECLI:EU:C:2016:776.

<sup>54</sup> Rechtssache C-428/12, Kommission/Spanien [2014], ECLI:EU:C:2014:218, Rn. 29.

<sup>55</sup> Rechtssache C-110/05, Kommission/Italien [2009], ECLI:EU:C:2009:66, Rn. 56.

<sup>56</sup> Rechtssache C-591/17, Österreich/Deutschland [2019], ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 125-134.

Daher befand der Gerichtshof, dass die in Rede stehende Regelung eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung darstellte.<sup>57</sup>

#### 3.4.2.1. Nutzungsbeschränkungen

In letzter Zeit wird in der Rechtsprechung des Gerichtshofs eine weitere Kategorie von Beschränkungen ausgearbeitet, nämlich Nutzungsbeschränkungen. Bei solchen Beschränkungen handelt es sich um nationale Regelungen, die den Verkauf eines Erzeugnisses erlauben, gleichzeitig aber in einem gewissen Umfang seine Nutzung einschränken. Nutzungsbeschränkungen können Beschränkungen im Hinblick auf den Zweck oder das Verfahren einer besonderen Nutzung, auf den Kontext oder den Zeitpunkt der Nutzung, den Umfang der Nutzung oder die Art der Nutzung sein. Unter bestimmten Umständen können solche Maßnahmen als Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung angesehen werden.

Drei Rechtssachen können in diesem Zusammenhang genannt werden. Der erste Fall, die Rechtssache *Kommission/Portugal*<sup>58</sup>, betraf ein portugiesisches Gesetz, durch das die Befestigung von farbigen Folien an den Scheiben von Kraftfahrzeugen verboten wurde. Die Kommission brachte vor, potenzielle Interessenten, Händler oder Privatpersonen würden solche Folien in dem Wissen, dass sie sie nicht auf den Scheiben von Kraftfahrzeugen befestigen dürften, nicht kaufen.<sup>59</sup> Der Gerichtshof scheint dieser Argumentation gefolgt zu sein und stellte Folgendes fest: „Potenzielle Interessenten, Händler oder Privatpersonen haben in dem Wissen, dass es verboten ist, solche Folien an der Windschutzscheibe und den Scheiben bei den Sitzen der Kraftfahrzeuginsassen zu befestigen, praktisch kein Interesse daran, sie zu kaufen.“<sup>60</sup> Folglich gelangte der Gerichtshof zu der Auffassung, dass Portugal gegen seine Verpflichtungen aus dem Artikel 34 AEUV verstoßen hat.

Der zweite Fall betraf die Rechtssache *Kommission/Italien*<sup>61</sup>, in der zu prüfen war, ob Italien durch die Aufrechterhaltung von Vorschriften, die das Ziehen von Anhängern durch Krafträder verboten, gegen seine Verpflichtungen nach Artikel 34 AEUV verstoßen habe. In Bezug auf die eigens für Krafträder konzipierten Anhänger vertrat der Gerichtshof die Auffassung, dass die Möglichkeiten, diese anders als zusammen mit Krafträdern zu verwenden, gering seien, da Verbraucher, die wüssten, dass sie ihr Kraftrad nicht mit einem eigens dafür konzipierten Anhänger verwenden dürften, praktisch kein Interesse daran hätten, einen solchen Anhänger zu kaufen.<sup>62</sup> Daher verstieß das fragliche Verbot gegen Artikel 34 AEUV.

Die Rechtssache *Mickelsson und Roos*<sup>63</sup> schließlich betraf ein Vorabentscheidungsersuchen, in dem die Frage vorgelegt wurde, ob Artikel 34 und 36 AEUV schwedischen Vorschriften über die Benutzung von Wassermotorrädern

---

<sup>57</sup> Rechtssache C-573/12, *Ålands Vindkraft* [2014], ECLI:EU:C:2014:2037, Rn. 67-75, 82 und 119. Allerdings erachtete der Gerichtshof die betreffende Maßnahme aufgrund des Ziels der Förderung der Nutzung erneuerbarer Energiequellen zur Stromerzeugung für gerechtfertigt.

<sup>58</sup> Rechtssache C-265/06, *Kommission/Portugal* [2008], ECLI:EU:C:2008:210.

<sup>59</sup> Ebd., Rn. 15.

<sup>60</sup> Ebd., Rn. 33.

<sup>61</sup> Rechtssache C-110/05, *Kommission/Italien* [2009], ECLI:EU:C:2009:66.

<sup>62</sup> Rechtssache C-110/05, *Kommission/Italien* [2009], ECLI:EU:C:2009:66, Rn. 57.

<sup>63</sup> Rechtssache C-142/05, *Mickelsson und Roos* [2009], ECLI:EU:C:2009:336.

entgegenstehen. Nach schwedischen Vorschriften ist die Benutzung von Wassermotorrädern außerhalb von Wasserstraßen, die nicht als öffentlichen Wasserstraßen gelten, und von Wasserflächen, für die von der örtlichen Behörde eine Genehmigung erteilt wurde, verboten und wird mit einer Geldbuße geahndet. Der Gerichtshof stellte fest, dass solche Vorschriften, wenn sie dazu führen sollten, die Benutzer von Wassermotorrädern daran zu hindern, von diesen den ihnen eigenen und wesensimmanenten Gebrauch zu machen oder deren Nutzung stark zu behindern, zur Folge hätten, dass der Zugang dieser Erzeugnisse zum fraglichen nationalen Markt behindert wird. Da die tatsächlichen Möglichkeiten, Wassermotorräder in Schweden zu benutzen, nur unbedeutend seien, stellten die nationalen Vorschriften Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung dar.<sup>64</sup> Allerdings befand der Gerichtshof, dass die nationalen Vorschriften sich möglicherweise mit dem Schutz der Umwelt rechtfertigen ließen, wenn bestimmte weitere Anforderungen erfüllt seien.<sup>65</sup> In der Rechtssache Sandström hat der Gerichtshof die Bedingungen weiter präzisiert, unter denen ein Verbot der Benutzung eines Wassermotorrads außerhalb bestimmter ausgewiesener Wasserstraßen zulässig ist.<sup>66</sup>

Wie bereits erläutert, richtet sich die Beurteilung von Nutzungsbeschränkungen auch nach der Marktzugangsprüfung. Neben den Marktauswirkungen einer Maßnahme bewertet der Gerichtshof auch die möglichen Auswirkungen auf das Verbraucherverhalten. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Maßnahmen, die ein vollständiges Verbot der Verwendung eines bestimmten Erzeugnisses auferlegen, sodass dessen Verwendung für die spezifischen und inhärenten Zwecke, für die es bestimmt ist, verhindert werden oder seine Nutzung stark eingeschränkt wird, in den Anwendungsbereich von Artikel 34 AEUV fallen.

#### 3.4.2.2. Diskriminierende Verkaufsmodalitäten

Fast zwanzig Jahre nach dem Urteil in der Rechtssache Dassonville hielt es der Gerichtshof für erforderlich, seine Rechtsprechung in Bezug auf den Anwendungsbereich von „Maßnahmen gleicher Wirkung“ gemäß Artikel 34 AEUV zu überarbeiten. So hat der Gerichtshof in seinem Grundsatzurteil in der Rechtssache Keck und Mithouard betreffend französische Rechtsvorschriften, die den Wiederverkauf zum Verlustpreis verboten, den Begriff der Verkaufsmodalitäten geprägt.<sup>67</sup> Er stellte fest, dass „die Anwendung nationaler Bestimmungen, die bestimmte Verkaufsmodalitäten beschränken oder verbieten, auf Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten nicht geeignet [sei], den Handel zwischen den Mitgliedstaaten im Sinne des Urteils Dassonville [...] unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern, sofern

1. diese Bestimmungen für alle betroffenen Wirtschaftsteilnehmer gelten, die ihre Tätigkeit im Inland ausüben, und sofern

---

<sup>64</sup> Rechtssache C-142/05, Mickelsson und Roos [2009], ECLI:EU:C:2009:336, Rn. 28.

<sup>65</sup> Rechtssache C-142/05, Mickelsson und Roos [2009] ECLI:EU:C:2009:336, Rn. 39-40. Siehe diesbezüglich auch Rechtssache C-433/05, Sandström [2010], ECLI:EU:C:2010:184.

<sup>66</sup> Rechtssache C-433/05, Sandström [2010], ECLI:EU:C:2010:184, Rn. 40. Dieser Fall ist auch ein Beispiel für einen prozessorientierten Ansatz in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit, der auf dem Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache Mickelsson basiert.

<sup>67</sup> Verbundene Rechtssachen C-267/91 und C-268/91, Keck und Mithouard [1993], ECLI:EU:C:1993:905.

2. sie den Absatz der inländischen Erzeugnisse und der Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten rechtlich wie tatsächlich in der gleichen Weise berühren.<sup>68</sup>

Vorschriften, denen Waren entsprechen müssen, werden auch weiterhin gemäß dem Urteil in der Rechtssache Cassis de Dijon behandelt und fallen daher per se in den Anwendungsbereich von Artikel 34 AEUV. Dagegen gilt für Verkaufsmodalitäten Artikel 34 AEUV nur, wenn derjenige, der einen Verstoß geltend macht, nachweisen kann, dass sie Erzeugnisse aufgrund ihrer Herkunft diskriminieren, sei es rechtlich oder tatsächlich.

In der Rechtssache C-591/17 Republik Österreich beschrieb der Gerichtshof Verkaufsmodalitäten als nationale Vorschriften, die „die Art und Weise regeln, in der Waren vermarktet werden können“.<sup>69</sup> Dementsprechend umfassen Verkaufsmodalitäten Maßnahmen, die sich auf die Voraussetzungen und Methoden des Absatzes (siehe Abschnitt 4.6)<sup>70</sup>, den Zeitpunkt des Warenverkaufs<sup>71</sup>, den Ort des Warenverkaufs oder auf Beschränkungen hinsichtlich der Frage, wer die Waren verkaufen darf<sup>72</sup>, sowie in einigen Fällen auf Maßnahmen der Produktpreisgestaltung (siehe Abschnitt 4.4)<sup>73</sup> beziehen. Vergleichsweise ist einfacher nachvollziehbar, welche Arten von Maßnahmen sich auf die Merkmale von Erzeugnissen beziehen, als welche Arten von Maßnahmen Verkaufsmodalitäten darstellen. Maßnahmen, die die Merkmale eines Erzeugnisses betreffen, könnten sich beispielsweise auf dessen Form, Abmessungen, Gewicht, Zusammensetzung, Aufmachung oder Kennzeichnung beziehen (siehe Abschnitt 4.7).

Als Beispiel sei angeführt, dass der Gerichtshof in der Rechtssache Alfa Vita<sup>74</sup> befand, dass eine nationale Regelung, die den Verkauf von „Bake-off“-Erzeugnissen von denselben Erfordernissen abhängig mache, wie sie für das vollständige Verfahren der Herstellung und des Inverkehrbringens von herkömmlichem Brot und herkömmlichen Backwaren gelten, gegen Artikel 34 AEUV verstoße und nicht als Verkaufsmodalität angesehen werden könne. Der Gerichtshof kam zu dem Schluss, dass, wenn von den Verkäufern von „Bake-off“-Erzeugnissen verlangt werde, sämtliche Anforderungen zu erfüllen, die für herkömmliche Bäckereien gelten, die Besonderheit dieser Erzeugnisse nicht berücksichtigt würden und zusätzliche und damit das Inverkehrbringen erschwerende Kosten entstünden.<sup>75</sup>

Bestimmte Verfahren bzw. Verpflichtungen, die sich nicht auf ein Erzeugnis oder dessen Verpackung beziehen, können als Verkaufsmodalitäten betrachtet werden, wie sich in der

---

<sup>68</sup> Verbundene Rechtssachen C-267/91 und C-268/91, Keck und Mithouard [1993], ECLI:EU:C:1993:905, Rn. 16.

<sup>69</sup> Rechtssache C-591/17, Republik Österreich [2019], ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 129.

<sup>70</sup> Siehe zum Beispiel Rechtssache C-412/93, Leclerc-Siplec [1995], ECLI:EU:C:1995:26, Rn. 22, und Rechtssache C-6/98, ARD [1999], ECLI:EU:C:1999:532, Rn. 46.

<sup>71</sup> Siehe zum Beispiel Rechtssachen C-401/92 und C-402/92, Tankstation 't Heukske und Boermans [1994], ECLI:EU:C:1994:220, Rn. 14, sowie die verbundenen Rechtssachen C-69/93 und C-258/93, Punto Casa [1994], ECLI:EU:C:1994:226.

<sup>72</sup> Siehe Rechtssache C-391/92, Kommission/Griechenland [1995], ECLI:EU:C:1995:199, Rn. 15.

<sup>73</sup> Siehe Rechtssache C-63/94, Belgapom [1995], ECLI:EU:C:1995:270, und Rechtssache C-221/15, Etablissements Fr. Colruyt NV [2016], ECLI:EU:C:2016:704, Rn. 37.

<sup>74</sup> Verbundene Rechtssachen C-158/04 und C-159/04, Alfa Vita [2006], ECLI:EU:C:2006:562.

<sup>75</sup> Ebd., Rn. 18 und 19.

Rechtssache Sapod Audic/Eco-Emballages<sup>76</sup> gezeigt hat. Die betreffende nationale Maßnahme sah vor, dass jeder Hersteller oder jeder Importeur verpflichtet ist, für die Beseitigung aller seiner Verpackungsabfälle zu sorgen oder hierzu beizutragen. Der Gerichtshof wies darauf hin, dass die Bestimmung lediglich „eine allgemeine Pflicht zur Identifizierung der Verpackungen enthält, die von einem anerkannten Unternehmen zum Zweck ihrer Beseitigung behandelt werden“<sup>77</sup>. Der Gerichtshof vertrat daher folgende Auffassung: „In diesem Fall bezieht sich die in der nationalen Bestimmung statuierte Pflicht nicht als solche auf das Erzeugnis oder seine Verpackung und betrifft daher für sich genommen nicht die Anforderungen, denen Erzeugnisse etwa hinsichtlich ihrer Beschriftung oder ihrer Verpackung genügen müssen.“<sup>78</sup> Folglich könnte sie als eine Verkaufsmodalität angesehen werden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Verkaufsmodalitäten Maßnahmen sind, die sich eher auf den Vertrieb eines Erzeugnisses als auf dessen Merkmale beziehen<sup>79</sup> und die nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 34 AEUV fallen, wenn sie die beiden in dem oben beschriebenen Urteil in der Rechtssache Keck genannten Bedingungen erfüllen.

### 3.5. Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung

Technische Hindernisse für den freien Warenverkehr können vorliegen, wenn die Behörden eines Mitgliedstaats nationale Regelungen anwenden, in denen Anforderungen für Erzeugnisse festgelegt werden, die in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig in Verkehr gebracht wurden. Waren, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht werden, sind Waren oder Waren desselben Typs, die den in diesem Mitgliedstaat geltenden einschlägigen Vorschriften entsprechen oder keinen derartigen Vorschriften in diesem Mitgliedstaat unterliegen und Endnutzern in diesem Mitgliedstaat zur Verfügung gestellt werden. Wenn durch nationale Vorschriften das Sekundärrecht der EU nicht umgesetzt wird, stellen sie technische Hindernisse dar, auf die die Artikel 34 und 36 AEUV auch dann anwendbar sind, wenn diese Vorschriften unterschiedslos für alle Erzeugnisse gelten.

Durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs wurde der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung geschaffen. Im Urteil in der Rechtssache Cassis de Dijon<sup>80</sup> stellte der Gerichtshof fest, dass bei nicht vorhandener Harmonisierung nationale Vorschriften, die

---

<sup>76</sup> Rechtssache C-159/00, Sapod Audic/Eco-Emballages [2002], ECLI:EU:C:2002:343.

<sup>77</sup> Ebd., Rn. 71. Ist der Schluss zu ziehen, dass eine Pflicht zur Kennzeichnung oder Beschriftung auferlegt wird, würde die Maßnahme eine technische Vorschrift im Sinne der Richtlinie [98/34] darstellen. In einem solchen Fall kann sich ein Einzelner darauf berufen, dass eine nationale Bestimmung nicht mitgeteilt worden ist. Das nationale Gericht darf diese Bestimmung dann nicht anwenden.

<sup>78</sup> Rechtssache C-159/00, Sapod Audic/Eco-Emballages [2002], ECLI:EU:C:2002:343, Rn. 72.

<sup>79</sup> Siehe Rechtssache C-71/02, Karner [2004], ECLI:EU:C:2004:181 (Verbot eines Hinweises darauf, dass Waren aus einer Konkursmasse stammen); Rechtssache C-441/04, A-Punkt [2006], ECLI:EU:C:2006:141 (Haustürgeschäfte), sowie die ähnliche Argumentation in der Rechtssache C-20/03, Burmanjer [2005], ECLI:EU:C:2005:307.

<sup>80</sup> Rechtssache C-120/78, Rewe Zentrale/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein [1979], ECLI:EU:C:1979:42. Der Grundsatz wurde zwar anfänglich in der Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht ausdrücklich erwähnt, ist mittlerweile aber voll und ganz anerkannt (siehe z. B. Rechtssache C-110/05, Kommission/Italien [2009], ECLI:EU:C:2009:66, Rn. 34, und Rechtssache C-385/10, Elenca [2012], ECLI:EU:C:2012:634, Rn. 23).

Anforderungen (wie z. B. in Bezug auf Bezeichnung, Form, Größe, Gewicht, Zusammensetzung, Aufmachung, Etikettierung, Verpackung) festlegen, denen Waren aus anderen Mitgliedstaaten, in denen diese Waren rechtmäßig hergestellt und in Verkehr gebracht wurden, genügen müssen, Hindernisse für den freien Warenverkehr darstellen und nach Artikel 34 AEUV verbotene Maßnahmen sind.

Nach dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung sollte ein Unternehmen, wenn es ein Erzeugnis in einem Mitgliedstaat rechtmäßig und unter Einhaltung der geltenden nationalen technischen Vorschriften dieses Mitgliedstaats verkauft, dieses Erzeugnis auch in anderen Mitgliedstaaten verkaufen dürfen, ohne es an die nationalen Vorschriften der einführenden Mitgliedstaaten anpassen zu müssen.

Daher dürfen die Bestimmungsmitgliedstaaten das Inverkehrbringen von Waren, die auf EU-Ebene nicht harmonisiert sind und die in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig in Verkehr gebracht wurden, grundsätzlich selbst dann nicht beschränken oder ablehnen, wenn sie nach technischen und qualitätsbezogenen Vorschriften hergestellt wurden, die von den für inländische Erzeugnisse bestehenden Bestimmungen abweichen. Dasselbe gilt, wenn es im Ursprungsmitgliedstaat keine technischen Vorschriften für dieses Erzeugnis gibt.

Der Grundsatz gilt jedoch nicht absolut: Eine Einschränkung kann durch einen Zweck gerechtfertigt sein, der im Allgemeininteresse liegt.

Daher sollte die gegenseitige Anerkennung nicht zu einer Herabsetzung der Gesundheits-, Umwelt- oder Sicherheitsstandards oder zu einer Einschränkung der Marktüberwachungskapazitäten der nationalen Behörden führen; vielmehr geht es darum, sorgfältig zwischen dem freien Warenverkehr und dem öffentlichen Interesse abzuwägen. Die Mitgliedstaaten müssen den Grundsatz nur befolgen, wenn die legitimen Interessen, die durch die anwendbare nationale Vorschrift abgedeckt werden, angemessen geschützt sind.

Ausnahmen von der Freiheit des Warenverkehrs müssen eng ausgelegt werden.<sup>81</sup> Hindernisse sind nur dann akzeptabel, wenn die nationalen Maßnahmen erforderlich sind, um zwingenden Erfordernissen oder einem der in Artikel 36 AEUV aufgeführten Interessen Rechnung zu tragen, und wenn sie in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten berechtigten Ziel stehen. Dies wird in einem kürzlich ergangenen Urteil des Gerichtshofs, das sich auf die Verweigerung der Anerkennung bestimmter Punzen bezieht, gut zusammengefasst:

„So sind Hemmnisse für den freien Warenverkehr, die sich in Ermangelung einer Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften daraus ergeben, dass von einem Mitgliedstaat auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten, die dort rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden sind, Vorschriften über die Voraussetzungen, denen diese Waren entsprechend müssen, angewandt werden, auch wenn diese Vorschriften unterschiedslos für alle Erzeugnisse gelten, nach Art. 34 AEUV verbotene Maßnahmen gleicher Wirkung, sofern sich die Anwendung dieser Vorschriften nicht durch einen

---

<sup>81</sup> Rechtssache C-111/89, Staat der Niederlande/P. Bakker Hillegom BV [2016] ECLI:EU:C:1990:177, Rn. 8.

Zweck rechtfertigen lässt, der im Allgemeininteresse liegt und den Erfordernissen des freien Warenverkehrs vorgeht.<sup>82</sup>

In der gleichen Rechtssache stellte der Gerichtshof auch fest, dass der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung auf den Handel innerhalb der Union mit aus Drittländern stammenden Waren, die sich im freien Verkehr befinden, nicht angewandt werden kann, wenn diese Waren nicht vor ihrer Ausfuhr in einen anderen Mitgliedstaat als denjenigen, in dem sie sich im freien Verkehr befinden, im Gebiet eines Mitgliedstaats rechtmäßig in Verkehr gebracht worden sind.<sup>83</sup>

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass Ausnahmen vom Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, der im nicht harmonisierten Bereich gilt, möglich sind.

- (1) Als allgemeine Regel gilt, dass für in einem Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebrachte Erzeugnisse das Recht auf freien Warenverkehr in Anspruch genommen werden kann.
- (2) Die allgemeine Regel gilt nicht, wenn der Bestimmungsmitgliedstaat nachweisen kann, dass er aus den in Artikel 36 AEUV aufgeführten Gründen oder wegen der zwingenden Erfordernisse, die in der Rechtsprechung des Gerichtshofs definiert sind, vorbehaltlich der Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit seine eigenen technischen Vorschriften für die betreffenden Erzeugnisse erlassen muss.

Ab dem 19. April 2020 gilt die neue Verordnung (EU) 2019/515 über die gegenseitige Anerkennung von Waren, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht worden sind<sup>84</sup>. Sie ersetzt die Verordnung (EG) Nr. 764/2008 zur Festlegung von Verfahren im Zusammenhang mit der Anwendung bestimmter nationaler technischer Vorschriften für Produkte, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht worden sind, und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 3052/95/EG<sup>85</sup>.

#### **4. ARTEN VON MAßNAHMEN**

Maßnahmen gleicher Wirkung nach Artikel 34 AEUV können sich sehr vielfältig darstellen und ausgestaltet sein. Zuweilen sind dies recht offenkundige Maßnahmen, die auf die Einfuhren abzielen oder eine Vorzugsbehandlung inländischer Erzeugnisse ermöglichen, während es sich bei anderen wiederum um unerwartete Nebenwirkungen handelt, die sich aus allgemeinen politischen Entscheidungen ergeben. In den letzten Jahrzehnten sind in der Rechtsprechung und in der praktischen Anwendung der Artikel 34 bis 36 AEUV in Vertragsverletzungsverfahren verschiedene Arten von Maßnahmen wiederholt in Erscheinung getreten. Einige davon werden nachfolgend beschrieben.

---

<sup>82</sup> Rechtssache C-525/14, Kommission/Tschechische Republik [2016], ECLI:EU:C:2016:714, Rn. 35.

<sup>83</sup> Rechtssache C-525/14, Kommission/Tschechische Republik [2016], ECLI:EU:C:2016:714, Rn. 39.

<sup>84</sup> Verordnung (EU) 2019/515 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2019 über die gegenseitige Anerkennung von Waren, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht worden sind und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 764/2008 (ABl. L 91 vom 29.3.2019, S. 1).

<sup>85</sup> ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 21. Nähere Einzelheiten siehe in Abschnitt 8.3 dieses Leitfadens.

#### **4.1. Nationale Vorschriften im Zusammenhang mit Einfuhren (Einfuhrbewilligungen und Einfuhrkontrollen)**

Nationale Maßnahmen, die unmittelbar die Einfuhr von Erzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten betreffen, können die Importe erschweren und werden daher regelmäßig als Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen angesehen, die gegen Artikel 34 AEUV verstoßen. Ein anschauliches Beispiel ist die Verpflichtung zur Erlangung einer Einfuhrbewilligung vor der Einfuhr von Erzeugnissen. Da förmliche Verfahren dieser Art zu Verzögerungen führen können, kann eine solche Verpflichtung Artikel 34 AEUV zuwiderlaufen, auch wenn die Bewilligungen automatisch erteilt werden und der betreffende Mitgliedstaat sich das Recht auf Nichterteilung einer Bewilligung angeblich nicht vorbehält.<sup>86</sup>

Kontrollen wie veterinärrechtliche, gesundheitsrechtliche, pflanzenschutzrechtliche und sonstige Kontrollen, einschließlich zollamtlicher Prüfungen von Einfuhren (und Ausfuhren), gelten als Maßnahmen gleicher Wirkung im Sinne der Artikel 34 und 35.<sup>87</sup> Durch solche Kontrollen können Einfuhren oder Ausfuhren durch die mit den Verfahren verbundenen Verzögerungen und durch die zusätzlichen Beförderungskosten, die dem Wirtschaftsbeteiligten möglicherweise entstehen, erschwert oder verteuert werden.

Mit der Errichtung des Binnenmarktes am 1. Januar 1993 wurden die ständigen Grenzkontrollen bei der Beförderung von Waren im Wesentlichen abgeschafft. Seitdem dürfen die Mitgliedstaaten an ihren Grenzen keine Kontrollen mehr durchführen, es sei denn, diese sind Teil allgemeiner Kontrollen, die in gleichem Umfang im nationalen Hoheitsgebiet vorgenommen werden, und/oder es handelt sich um Stichprobenkontrollen. Unabhängig vom Ort ihrer Durchführung gelten solche Kontrollen, wenn sie bei eingeführten Waren systematisch durchgeführt werden, dennoch als Maßnahmen gleicher Wirkung.<sup>88</sup> Sie sind nur ausnahmsweise unter ganz bestimmten Voraussetzungen gerechtfertigt.<sup>89</sup>

#### **4.2. Verpflichtung, einen Vertreter zu benennen oder Lagerkapazitäten im Einfuhrmitgliedstaat bereitzustellen**

Die Verpflichtung eines Importeurs, im Bestimmungsmitgliedstaat der Waren über einen Geschäftssitz zu verfügen, betrachtete der Gerichtshof als unmittelbaren Verstoß gegen die den freien Warenverkehr im Binnenmarkt betreffenden Artikel. Nach Auffassung des Gerichtshofs wird dadurch, dass Unternehmen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat die Kosten für die Niederlassung eines Vertreters im Einfuhrmitgliedstaat auferlegt werden, insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen der Zugang zum Markt dieses Mitgliedstaats erschwert, ja sogar unmöglich gemacht.<sup>90</sup> Auch eine Verpflichtung, im Einfuhrmitgliedstaat einen Vertreter oder einen Beauftragten zu benennen oder eine

---

<sup>86</sup> Rechtssache C-51-54/71, International Fruit Company/Produktschap voor Groenten en Fruit [1971], ECLI:EU:C:1971:128; Rechtssache C-54/05, Kommission/Finnland [2007], ECLI:EU:C:2007:168, Rn. 31.

<sup>87</sup> Rechtssache C-4/75, Rewe Zentralfinanz/Landwirtschaftskammer [1975], ECLI:EU:C:1975:98.

<sup>88</sup> Rechtssache C-272/95, Dt. Milchkontor II [1997], ECLI:EU:C:1997:191.

<sup>89</sup> Rechtssache C-28/09, Kommission/Österreich [2011], ECLI:EU:C:2011:854, Rn. 119.

<sup>90</sup> Rechtssache C-155/82, Kommission/Belgien [1983], ECLI:EU:C:1983:53, Rn. 7.

Zweigniederlassung, ein Büro oder ein Warenlager einzurichten, verstößt generell gegen Artikel 34 AEUV.

Einige Mitgliedstaaten haben versucht, solche Forderungen mit dem Argument zu rechtfertigen, dass nur so die ordnungsgemäße Durchführung der nationalen Bestimmungen zum Schutze des öffentlichen Interesses, einschließlich der Bestimmungen über die strafrechtliche Verantwortlichkeit, sichergestellt werden könne. Dieses Argument wies der Gerichtshof zurück. Er vertrat die Auffassung, dass jeder Mitgliedstaat zwar das Recht habe, in seinem Hoheitsgebiet angemessene Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Ordnung zu ergreifen, diese Maßnahmen aber nur gerechtfertigt seien, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt seien; es müsse nachgewiesen werden, dass die Maßnahmen aus berechtigten Gründen des Allgemeininteresses notwendig seien und dass dies nicht durch Mittel erreicht werden könne, die den freien Warenverkehr weniger beschränkten.<sup>91</sup> Der Gerichtshof argumentierte wie folgt: „Selbst wenn die strafrechtlichen Sanktionen die Wirkung haben können, von strafbarem Verhalten abzuschrecken, ist diese Wirkung weder gewiss noch wird sie ... allein durch die Tatsache verstärkt, dass sich jemand als sein rechtlicher Vertreter im Inland befindet.“<sup>92</sup> Aus diesem Grund sei das Erfordernis der Niederlassung eines Vertreters im Inland nicht geeignet, beim angestrebten Schutz des Allgemeininteresses zusätzliche Sicherheiten zu bieten, die eine Ausnahme vom Verbot des Artikels 34 AEUV hinreichend rechtfertigen könnten.

Nationale Vorschriften betreffend die Lagerung eingeführter Erzeugnisse können ebenfalls gegen Artikel 34 AEUV verstoßen, wenn diese Maßnahmen die eingeführten Erzeugnisse im Vergleich zu den inländischen Erzeugnissen diskriminieren. Hierzu gehören auch Vorschriften, die nur die Lagerung eingeführter Erzeugnisse verbieten, beschränken oder vorschreiben. Eine nationale Maßnahme, nach der eingeführter Branntwein aus Wein mindestens sechs Monate lang gelagert werden muss, um für bestimmte Qualitätsbezeichnungen infrage zu kommen, hielt der Gerichtshof für eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung.<sup>93</sup>

Ähnliche Hemmnisse für den Warenverkehr können durch nationale Vorschriften geschaffen werden, die die Nutzung von Lagerkapazitäten ganz oder teilweise auf inländische Erzeugnisse beschränken oder die Lagerung eingeführter Erzeugnisse an bestimmte Bedingungen knüpfen, die sich von denjenigen für inländische Erzeugnisse unterscheiden und schwerer zu erfüllen sind. Folglich kann eine nationale Maßnahme, die die Lagerung von im Inland hergestellten Erzeugnissen fördert, eine Beschränkung des freien Warenverkehrs im Sinne des Artikels 34 AEUV darstellen.

#### **4.3. Nationales Verbot von speziellen Erzeugnissen/Stoffen**

Ein Verbot des Inverkehrbringens eines speziellen Erzeugnisses oder Stoffes ist die restriktivste Maßnahme, die ein Mitgliedstaat im Hinblick auf den freien Warenverkehr treffen kann. Die meisten von nationalen Verboten betroffenen Erzeugnisse sind

---

<sup>91</sup> Ebd., Rn. 12. Siehe auch Rechtssache C-12/02, Grilli [2003], ECLI:EU:C:2003:538, Rn. 48 und 49; Rechtssache C-193/94, Skanavi und Chryssanthakopoulos [1996], ECLI:EU:C:1996:70, Rn. 36-38.

<sup>92</sup> Rechtssache C-155/82, Kommission/Belgien [1983], ECLI:EU:C:1983:53, Rn. 15.

<sup>93</sup> Rechtssache C-13/78, Eggers/Freie Hansestadt Bremen [1978], ECLI:EU:C:1978:182.

Nahrungsmittel, beispielsweise Vitamine und sonstige Nahrungsergänzungsmittel,<sup>94</sup> und chemische Stoffe<sup>95</sup>.

Als Rechtfertigung für solche strengen Maßnahmen führen die Mitgliedstaaten in der Regel den Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen im Rahmen von Artikel 36 AEUV sowie die zwingenden Erfordernisse an, die der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung wie etwa im Hinblick auf den Umweltschutz definierte. Diese Rechtfertigungsgründe werden oftmals miteinander kombiniert. Ein Mitgliedstaat, der ein nationales Verbot gegen ein Erzeugnis bzw. einen Stoff verhängt, muss nachweisen, dass die Maßnahme erforderlich ist und gegebenenfalls dass das Inverkehrbringen der betreffenden Waren eine ernsthafte Gefahr etwa für die öffentliche Gesundheit darstellt und dass diese Regelung dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht.<sup>96</sup> Zu belegen ist dies unter anderem anhand jeglicher sachdienlicher technischer, wissenschaftliche, statistischer und ernährungsspezifischer Daten.<sup>97</sup> In der Rechtssache Humanplasma zielte die Beschränkung zwar darauf ab, die Qualität und Sicherheit von Blut und Blutbestandteilen und somit den Schutz der öffentlichen Gesundheit sicherzustellen, doch es wurde festgestellt, dass die Maßnahme über das hinausgehe, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich sei.<sup>98</sup>

Zudem obliegt es dem betreffenden Mitgliedstaat zu beweisen, dass das geltend gemachte Ziel nicht durch andere Mittel erreicht werden kann, die auf den Handel innerhalb der EU eine weniger beschränkende Wirkung haben.<sup>99</sup> So vertrat beispielsweise der Gerichtshof in einer Rechtssache betreffend ein von Frankreich verhängtes Verbot, Getränken Koffein über einem bestimmten Grenzwert zuzusetzen, folgende Auffassung: „Eine geeignete Kennzeichnung, mit der die Verbraucher über die Art, die Inhaltsstoffe und die Eigenschaften der angereicherten Lebensmittel informiert werden, könnte es den Verbrauchern, für die der übermäßige Konsum eines diesen Lebensmitteln zugesetzten Nährstoffs eine Gefahr darstellen könnte, ermöglichen, selbst über deren Verwendung zu entscheiden“<sup>100</sup>. Der Gerichtshof gelangte daher zu dem Schluss, dass das Verbot, Koffein über einem bestimmten Grenzwert zuzusetzen, nicht die am wenigsten beschränkende verfügbare Maßnahme und somit nicht erforderlich sei, um das Ziel des Verbraucherschutzes zu erreichen.

Die Rechtssache Dänische Vitamine<sup>101</sup> betraf die dänische Verwaltungspraxis, nach der die Anreicherung von Nahrungsmitteln mit Vitaminen und Mineralstoffen verboten ist,

---

<sup>94</sup> Rechtssache C-174/82, *Officier van Justitie/Sandoz* [1983] ECLI:EU:C:1983:213; Rechtssache C-24/00, *Kommission/Frankreich* [2004], ECLI:EU:C:2004:70; Rechtssache C-420/01, *Kommission/Italien* [2003], ECLI:EU:C:2003:363; Rechtssache C-192/01, *Kommission/Dänemark* [2003], ECLI:EU:C:2003:492; Rechtssache C-41/02, *Kommission/Niederlande* [2004], ECLI:EU:C:2004:762; Rechtssache C-319/05, *Kommission/Deutschland* [2007], ECLI:EU:C:2007:678.

<sup>95</sup> Rechtssache C-473/98, *Kemikalieinspektionen/Toolex-Alpha AB* [2000], ECLI:EU:C:2000:379.

<sup>96</sup> Rechtssache C-421/09, *Humanplasma GmbH/Republik Österreich* [2010], ECLI:EU:C:2010:760, Rn. 45.

<sup>97</sup> Rechtssache C-270/02, *Kommission/Italien* [2004], ECLI:EU:C:2004:78.

<sup>98</sup> Rechtssache C-421/09, *Humanplasma GmbH/Republik Österreich* [2010], ECLI:EU:C:2010:760, Rn. 45.

<sup>99</sup> Rechtssache C-104/75, *De Peijper* [1976], ECLI:EU:C:1976:67.

<sup>100</sup> Rechtssache C-24/00, *Kommission/Frankreich* [2004], ECLI:EU:C:2004:70, Rn. 75.

<sup>101</sup> Rechtssache C-192/01, *Kommission/Dänemark/Dänemark* [2003], ECLI:EU:C:2003:492.

wenn nicht nachgewiesen wird, dass der betreffende Zusatz einem Bedürfnis der dänischen Bevölkerung entspricht. Der Gerichtshof räumte anfangs ein, es sei Sache Dänemarks, unter Beachtung der Anwendbarkeit des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu bestimmen, in welchem Umfang es den Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen gewährleisten wolle. Der Gerichtshof merkte aber auch an, die dänischen Behörden hätten „in jedem Einzelfall im Licht der Ernährungsgewohnheiten und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der internationalen wissenschaftlichen Forschung darzulegen, dass ihre Regelung zum wirksamen Schutz der erfassten Interessen erforderlich ist“ und insbesondere, dass „die Vermarktung der in Frage stehenden Erzeugnisse eine tatsächliche Gefahr für die öffentliche Gesundheit darstellt“<sup>102</sup>. Letztendlich kam der Gerichtshof zu dem Schluss, dass die Maßnahme nicht durch eine „tatsächliche Gefahr für die öffentliche Gesundheit“ gerechtfertigt gewesen sei, die eine eingehende Prüfung der Auswirkungen des Zusatzes von Mineralstoffen und Vitaminen zu Lebensmitteln in jedem Einzelfall erfordert hätte.<sup>103</sup>

Generell legt der Gerichtshof Maßnahmen dieser Art restriktiv aus. In Bereichen, in denen über die Auswirkungen eines bestimmten Erzeugnisses oder eines bestimmten Stoffes, beispielsweise auf die öffentliche Gesundheit oder die Umwelt, keine wissenschaftliche Gewissheit besteht, ist es für den Gerichtshof allerdings weit schwieriger, solche Verbote abzuweisen.<sup>104</sup> In solchen Fällen spielt auch das sogenannte Vorsorgeprinzip bei der Bewertung des Falls durch den Gerichtshof eine wichtige Rolle.<sup>105</sup>

In manchen Fällen, bei denen der Schutz der öffentlichen Gesundheit betroffen ist, verbieten Mitgliedstaaten den Zusatz eines in einem anderen Mitgliedstaat zugelassenen Erzeugnisses oder Stoffes nicht vollständig, sondern verlangen lediglich eine vorherige Genehmigung für dessen Zusatz. In solchen Fällen sind die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus dem EU-Recht nur dann erfüllt, wenn die Genehmigungsverfahren zugänglich sind und innerhalb eines angemessenen Zeitfensters abgeschlossen werden können und wenn das Verbot eines Erzeugnisses vor den nationalen Gerichten angefochten werden kann. Dieses Verfahren muss in einem für die nationalen Behörden des Mitgliedstaats verbindlichen Rechtsakt mit allgemeiner Geltung ausdrücklich vorgesehen sein. Die Merkmale dieses „vereinfachten Verfahrens“ legte der Gerichtshof in der Rechtssache C-344/90<sup>106</sup> fest.

#### **4.4. Preisliche Maßnahmen**

Der Vertrag enthält zwar keine gesonderten Bestimmungen zu nationalen Regelungen für Preiskontrollen. Der Gerichtshof hat jedoch Artikel 34 AEUV bereits mehrfach auch auf nationale Regelungen für Preiskontrollen angewandt.

---

<sup>102</sup> Rechtssache C-192/01, Kommission/Dänemark [2003], ECLI:EU:C:2003:492, Rn. 46.

<sup>103</sup> Ebd., Rn. 56.

<sup>104</sup> Rechtssache C-473/98, Kemikalieinspektionen/Toolex-Alpha AB [2000], ECLI:EU:C:2000:379; Rechtssache C-24/00, Kommission/Frankreich [2004], ECLI:EU:C:2004:70.

<sup>105</sup> Näheres siehe unter Abschnitt 7.1.2.

<sup>106</sup> Rechtssache C-344/90, Kommission/Frankreich [1992], ECLI:EU:C:1992:328.

Solche Regelungen decken eine Reihe von Maßnahmen ab: Mindest- und Höchstpreise, Einfrieren von Preisen, minimale und maximale Gewinnspannen sowie Preisbindung auf Einzelhandelsebene.

*Mindestpreise:* Die Festsetzung eines Mindestpreises kann, auch wenn er unterschiedslos für inländische und eingeführte Erzeugnisse gilt, Einfuhren dadurch beschränken, dass sich deren niedrigerer Gestehungspreis im Einzelhandelspreis nicht niederschlagen kann. Dies hindert Importeure, ihren Wettbewerbsvorteil zu nutzen, sodass eine Maßnahme gleicher Wirkung gemäß Artikel 34 AEUV vorliegt, da der Verbraucher aus diesem Preis keinen Vorteil ziehen kann.<sup>107</sup> Mindestpreise können jedoch auf EU-Ebene reguliert werden, z. B. im Hinblick auf nationale Rechtsvorschriften zur Festsetzung von Mindestpreisen für Tabak; in diesem Zusammenhang sei auf die Richtlinie 2011/64/EU des Rates vom 21. Juni 2011 über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren verwiesen.

In der Rechtssache C-221/15 Colruyt, die die Preisfestsetzung für Tabakwaren in Belgien betraf, stellte der Gerichtshof fest, dass Artikel 34 AEUV einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, die es Einzelhändlern verbietet, Tabakwaren zu einem Einheitspreis zu verkaufen, der unter dem Preis liegt, den der Hersteller oder der Importeur auf dem an den Waren angebrachten Steuerzeichen angegeben hat, soweit dieser Preis von Letzteren frei bestimmt worden ist.<sup>108</sup> Hier sah der Gerichtshof die Mindestpreise für Tabakwaren als eine bestimmte Verkaufsmodalität an, die für alle betroffenen Wirtschaftsteilnehmer gelten, die ihre Tätigkeit im Inland ausüben ... [und] nicht geeignet [ist], den Zugang zum belgischen Markt für Tabakwaren aus einem anderen Mitgliedstaat zu versperren oder ihn stärker zu behindern, als sie dies für inländische Tabakwaren tut.

In der Rechtssache Scotch Whisky Association prüfte das Gericht, ob die schottische Regierung durch ihre Vorgabe von Mindestpreisen pro Alkoholeinheit gegen Artikel 34 AEUV verstoßen hat. Die Maßnahmen zielten darauf ab, sehr billigen Alkohol vom Markt zu verdrängen, wobei als Rechtfertigungsgrund der Schutz der öffentlichen Gesundheit angeführt wurde. Der Gerichtshof gelangte zu dem Schluss, dass die nationale Regelung verhindere, „dass sich niedrigere Gestehungskosten eingeführter Erzeugnisse im Endverkaufspreis niederschlagen können“, und sie somit eine Maßnahme mit gleicher Wirkung darstelle.<sup>109</sup>

*Höchstpreise:* Vor der Rechtssache Keck vertrat der Gerichtshof die Ansicht, ein unterschiedslos für inländische und für eingeführte Erzeugnisse geltender Höchstpreis stelle zwar als solcher noch keine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung dar, er könne aber eine solche Wirkung entfalten, wenn er auf einem Niveau festgesetzt werde, das den Absatz der eingeführten Erzeugnisse entweder unmöglich macht oder gegenüber dem Absatz entsprechender inländischer Erzeugnisse erschwert. Ein Höchstpreis kann jeden Wettbewerbsvorteil eingeführter

---

<sup>107</sup> Rechtssache C-231/83, Cullet [1985], ECLI:EU:C:1985:29; Rechtssache C-82/77, Van Tiggele [1978], ECLI:EU:C:1978:10.

<sup>108</sup> Rechtssache C-221/15, Colruyt [2016], ECLI:EU:C:2016:704, Rn. 41.

<sup>109</sup> Rechtssache C-333/14, Scotch Whisky Association u. a./The Lord Advocate, The Advocate General of Scotland [2015], ECLI:EU:C:2015:845, Rn. 50.

Waren zunichtemachen und/oder, wenn er zu niedrig angesetzt wird, die von einem Importeur zu tragenden Transportkosten nicht abdecken.<sup>110</sup>

*Einfrieren von Preisen:* Ebenso vertrat der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung vor dem Urteil in der Rechtssache Keck (siehe Abschnitt 3.4.2.2) die Auffassung, dass Preisstopps, die für inländische und für eingeführte Erzeugnisse gleichermaßen gelten, nicht per se Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung darstellten. Allerdings könnten sie de facto eine solche Wirkung entfalten, wenn der Absatz eingeführter Erzeugnisse aufgrund des festgesetzten Preises entweder unmöglich gemacht oder gegenüber inländischen Erzeugnissen erschwert werde.<sup>111</sup> Dies sei beispielsweise der Fall, wenn Importeure eingeführte Erzeugnisse nur mit Verlusten verkaufen können.

*Minimale und maximale Gewinnspannen:* Dabei handelt es sich um Handelsspannen, die auf einen bestimmten Betrag und nicht als Prozentsatz der Gestehungskosten festgelegt werden. Nach der Rechtsprechung des EuGH vor dem Urteil in der Rechtssache Keck stellten diese nicht notwendigerweise Maßnahmen gleicher Wirkung im Sinne des Artikels 34 AEUV dar. Gleiches würde für eine feste Einzelhandelsgewinnspanne gelten, die einen Anteil des vom Hersteller frei bestimmten Einzelhandelspreises bildet, was zumindest dann der Fall ist, wenn sie den Einzelhändlern eine angemessene Vergütung ermöglicht. Allerdings fällt eine auf einen einheitlichen Betrag festgesetzte maximale Gewinnspanne, die sowohl für inländische als auch für eingeführte Erzeugnisse gilt und die Einfuhrkosten nicht berücksichtigt, in den Anwendungsbereich von Artikel 34 AEUV.<sup>112</sup>

Seit der Rechtssache Keck hat der Gerichtshof, wie es scheint, nationale Regelungen für Preiskontrollen häufig als „Verkaufsmodalitäten“ eingestuft.<sup>113</sup> Als solche können sie außerhalb des Anwendungsbereichs von Artikel 34 AEUV liegen, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Dass es sich bei „Preiskontrollen“ um „Verkaufsmodalitäten“ handelt, wird durch die Rechtssache Belgapom bestätigt, in der das Urteil erging, dass die belgischen Rechtsvorschriften, die Verlustverkäufe und Verkäufe mit sehr geringen Gewinnspannen verbieten, nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 34 AEUV fallen.<sup>114</sup>

In der neueren Rechtssache LIBRO stellte der Gerichtshof jedoch zunächst fest, dass eine Preisfestsetzungsregelung, die Importeuren deutschsprachiger Bücher untersagt, einen vom Verleger festgesetzten bzw. empfohlenen Letztverkaufspreis zu unterschreiten, als eine bestimmte Verkaufsmodalität im Sinne des Urteils Keck anzusehen sei. Er kam jedoch zu dem Schluss, dass es sich dabei de facto um eine Maßnahme gleicher Wirkung

---

<sup>110</sup> Rechtssache 65/75, Tasca [1976], ECLI:EU:C:1976:30; Rechtssache C-88-90/75, SADAM [1976], ECLI:EU:C:1976:32; Rechtssache C-181/82 Roussel [1983], ECLI:EU:C:1983:352; Rechtssache C-13/77 GB-INNO/ATAB [1977], ECLI:EU:C:1977:185.

<sup>111</sup> Rechtssache C-16-20/79, Danis [1979], ECLI:EU:C:1979:248.

<sup>112</sup> Rechtssache C-116/84, Roelstrate [1985], ECLI:EU:C:1985:237; Rechtssache C-188/86, Lefevre [1987], ECLI:EU:C:1987:327.

<sup>113</sup> Zusätzliche Informationen über Verkaufsmodalitäten enthält Abschnitt 3.4.2.2.

<sup>114</sup> Rechtssache C-63/94, Belgapom/ITM und Vocarex [1995], ECLI:EU:C:1995:270.

handele, da sie eine unterschiedliche Regelung treffe, die bewirke, dass Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten weniger günstig behandelt würden.<sup>115</sup>

In der Rechtssache Deutsche Parkinson Vereinigung prüfte der Gerichtshof eine Preisfestsetzungsregelung für die Abgabe verschreibungspflichtiger Humanarzneimittel durch Apotheken nach dem Kriterium des Marktzugangs, ohne sich in seinem Urteil ausdrücklich auf die Rechtssache Keck zu beziehen. Der Gerichtshof verglich die Auswirkungen der in Deutschland und in anderen Mitgliedstaaten eingeführten Preisfestsetzungsregelungen und befand schließlich, dass diese Regelung eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung darstelle.<sup>116</sup> Der Gerichtshof befand, dass Versandapotheken nur begrenzt fähig sind, mit traditionellen Apotheken hinsichtlich des Dienstleistungsangebots zu konkurrieren, und dass sie daher hauptsächlich über den Preis konkurrieren und somit von Preisfestsetzungsregelungen stärker betroffen sind. Bei seiner Bewertung verwies der Gerichtshof auf die Rechtssache DocMorris, die deutsche Rechtsvorschriften betraf, durch die der Verkauf von Arzneimitteln außerhalb von Apotheken und somit im Internet verboten wurde, bei der er sich auf das Urteil in der Rechtssache Keck stützte.<sup>117</sup>

Wie oben angeführt, kam der Gerichtshof in der Rechtssache Scotch Whisky Association, ohne ausdrücklich auf das Urteil in der Rechtssache Keck zu verweisen, zu dem Schluss, dass eine Mindestpreisregelung nach dem Kriterium des Marktzugangs eine Maßnahme gleicher Wirkung darstelle. Er argumentierte, dass die „die im Ausgangsverfahren streitige Regelung *allein deshalb*, weil sie verhindert, dass sich niedrigere Gestehungskosten eingeführter Erzeugnisse im Endverkaufspreis niederschlagen können, geeignet [ist], ... den Zugang ... zu erschweren“.<sup>118</sup>

#### 4.5. Genehmigungsverfahren

Nationale Regelungen, die das Inverkehrbringen von Erzeugnissen von einer vorherigen Genehmigung abhängig machen, beschränken den Zugang zum Markt des Einfuhrmitgliedstaats und werden daher als Maßnahmen gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung im Sinne des Artikels 34 AEUV betrachtet.<sup>119</sup> Der Gerichtshof hat eine Reihe von Bedingungen definiert, unter denen eine vorherige Genehmigung gerechtfertigt sein kann:<sup>120</sup>

- Sie muss auf objektiven, nicht diskriminierenden und vorher bekannten Kriterien beruhen, sodass dem Ermessen der nationalen Behörden Grenzen gesetzt werden, die seine missbräuchliche Ausübung verhindern.

---

<sup>115</sup> Rechtssache C-531/07, Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft/LIBRO [2009], ECLI:EU:C:2009:276.

<sup>116</sup> Rechtssache C-148/15, Deutsche Parkinson Vereinigung [2016], ECLI:EU:C:2016:394, Rn. 23-27.

<sup>117</sup> Rechtssache C-322/01 DocMorris [2003], ECLI:EU:C:2003:664, Rn. 6.

<sup>118</sup> Rechtssache C-333/14, Scotch Whisky Association [2015], ECLI:EU:C:2015:845, Rn. 32. (Hervorhebung hinzugefügt).

<sup>119</sup> Siehe auch Rechtssache C-254/05, Kommission/ Belgien [2007], ECLI:EU:C:2007:319; Rechtssache C-432/03, Kommission/Portugal [2005], ECLI:EU:C:2005:669, Rn. 41; Rechtssache C-249/07, Kommission/Niederlande [2008], ECLI:EU:C:2008:683, Rn. 26.

<sup>120</sup> Rechtssache C-390/99, Canal Satélite Digital [2002], ECLI:EU:C:2002:34; Rechtssache C-333/08, Kommission/Frankreich [2010], ECLI:EU:C:2010:44; Rechtssache C-423/13, Vilniaus Energija [2014], ECLI:EU:C:2014:2186.

- Die Maßnahme sollte nicht im Wesentlichen dazu dienen, erneut Kontrollen vorzunehmen, die bereits im Rahmen anderer Verfahren, in demselben oder in einem anderen Mitgliedstaat durchgeführt worden sind.
- Ein vorgeschaltetes Genehmigungsverfahren ist nur dann erforderlich, wenn eine nachträgliche Kontrolle als zu spät erachtet werden muss, um tatsächlich Wirksamkeit zu entfalten und das verfolgte Ziel zu erreichen.
- Das Verfahren darf nicht so gestaltet sein, dass die fraglichen Wirtschaftsbeteiligten wegen seiner Dauer oder der unverhältnismäßigen mit ihm verbundenen Kosten von der Weiterbetreibung ihres Vorhabens abgehalten werden.
- Das Verfahren darf keine technischen Analysen erfordern, wenn diese bereits in einem anderen Mitgliedstaat durchgeführt wurden und die betreffenden Ergebnisse vorliegen.<sup>121</sup>

#### 4.5.1. Typgenehmigung

In den Zulassungsanforderungen sind die rechtlichen, technischen und sicherheitsspezifischen Bedingungen festgelegt, die ein Erzeugnis erfüllen muss. Zulassungen sind daher nicht nur in einem bestimmten Industriezweig, sondern für unterschiedlichste Erzeugnisse wie etwa Schiffsausrüstung, Mobiltelefone, Personenkraftwagen und medizin-technische Einrichtungen erforderlich.

In der Regel müssen die Zulassungsanforderungen erfüllt sein, bevor ein Erzeugnis in Verkehr gebracht werden darf. Die Erfüllung der Zulassungsanforderungen wird oftmals durch eine auf dem Erzeugnis angebrachte entsprechende Kennzeichnung untermauert. So bestätigt beispielsweise die CE-Kennzeichnung die Übereinstimmung mit den geltenden europäischen Anforderungen entweder aufgrund einer Eigenerklärung des Herstellers oder aufgrund der Zertifizierung durch eine dritte Stelle.

Während die gemeinsamen EU-weiten Zulassungsanforderungen generell das Inverkehrbringen von Erzeugnissen im Binnenmarkt erleichtern, kann der Warenhandel durch nationale Zulassungen in nicht harmonisierten Bereichen behindert werden. Darüber hinaus erschweren es abweichende Produktnormen den Herstellern, ein und dasselbe Erzeugnis in verschiedenen Mitgliedstaaten in Verkehr zu bringen, und sie können zu höheren Kosten führen. Das Erfordernis, vor dem Inverkehrbringen eines Erzeugnisses eine nationale Zulassung zu erhalten,<sup>122</sup> stellt daher eine Maßnahme gleicher Wirkung dar.

Aus Gründen der Gesundheit oder der Sicherheit kann ein Mitgliedstaat berechtigt sein zu verlangen, dass ein Erzeugnis, das bereits in einem anderen Mitgliedstaat zugelassen wurde, erneut einem Prüf- und Zulassungsverfahren unterzogen wird. Der Einfuhrmitgliedstaat muss in solchen Fällen allerdings die in dem Ausfuhrmitgliedstaat bzw. den Ausfuhrmitgliedstaaten durchgeführten Prüfungen bzw. Kontrollen

---

<sup>121</sup> Rechtssache C-423/13, Dassonville [2014], ECLI:EU:C:2014:2186, Rn. 55.

<sup>122</sup> Rechtssache C-21/84, Kommission/Frankreich [1985], ECLI:EU:C:1985:184.

berücksichtigen, wenn sie gleichwertige Garantien oder einen gleichwertigen Schutz bieten.<sup>123</sup>

In der Rechtssache *Kommission/Portugal*<sup>124</sup> wurde einem Unternehmen die erforderliche Genehmigung für den Einbau von eingeführten Polyäthylenrohren mit der Begründung versagt, diese Rohre seien von der nationalen Prüfstelle nicht zugelassen worden. Die nicht anerkannten Bescheinigungen des Unternehmens waren von einem italienischen Prüfinstitut ausgestellt worden. Der Gerichtshof vertrat die Auffassung, die Behörden – in diesem Fall die portugiesischen Behörden – seien verpflichtet, die von Zertifizierungsstellen aus anderen Mitgliedstaaten ausgestellten Bescheinigungen zu berücksichtigen, insbesondere wenn diese Stellen vom betreffenden Mitgliedstaat hierfür zugelassen worden seien. Sofern den portugiesischen Behörden keine ausreichenden Informationen zur Überprüfung der Bescheinigungen vorgelegen wären, hätten sie dieses Material von den Behörden des Ausfuhrmitgliedstaats erbitten können. Von der nationalen Stelle, bei der ein Antrag auf Zulassung oder Anerkennung eines Erzeugnisses gestellt wird, werde ein proaktives Verhalten verlangt.

#### 4.5.2. Kraftfahrzeugzulassung

In der Regel erfolgt das Verfahren der Zulassung eines Kraftfahrzeugs nach den Rechtsvorschriften der Union in drei Schritten. Zunächst müssen die technischen Merkmale des Kraftfahrzeugs genehmigt werden, in den meisten Fällen über die EG-Typgenehmigung. Manche Fahrzeugarten unterliegen aber nach wie vor nationalen Genehmigungsvorschriften. Als nächstes wird im Rahmen der technischen Überwachung bei Gebrauchtwagen überprüft, ob sich das Fahrzeug zum Zeitpunkt der Zulassung in einwandfreiem technischem Zustand befindet. Schließlich wird das Kraftfahrzeug zugelassen, wodurch der Betrieb im Straßenverkehr genehmigt wird sowie die Identifizierung des betreffenden Kraftfahrzeugs und die Zuteilung eines amtlichen Kennzeichens vorgenommen werden.

Der Gerichtshof hat sich auch mit der Weigerung befasst, ein Fahrzeug zuzulassen, dessen Lenkanlage, einschließlich der Einbauposition des Lenkrads, auf der rechten Seite angebracht war. In den Rechtssachen C-61/12 und C-639/11 stellte er fest, dass eine solche Regelung eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung darstelle, soweit sie bewirke, dass der Zugang zum Markt für Fahrzeuge mit rechtsseitiger Lenkanlage, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellt und in Verkehr gebracht worden sind, behindert wird. Nach Auffassung des Gerichtshofs ist eine solche Anforderung nicht erforderlich, um das Ziel der Verkehrssicherheit zu erreichen.<sup>125</sup>

### 4.6. Werbebeschränkungen

Die Werbung spielt eine entscheidende Rolle für den Markteintritt, insbesondere wenn es um Erzeugnisse geht, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht worden sind. Die wichtige Rolle, die die Werbung beim Zugang eines Erzeugnisses aus

---

<sup>123</sup> Rechtssache C-455/01, *Kommission/Italien* [2003], ECLI:EU:C:2003:551.

<sup>124</sup> Rechtssache C-432/03, *Kommission/Portugal* [2005], ECLI:EU:C:2005:514.

<sup>125</sup> Rechtssache C-61/12, *Kommission/Litauen* [2014], ECLI:EU:C:2014:172, Rn. 57 und 69. Siehe auch Rechtssache C-639/11, *Kommission/Polen* [2014], ECLI:EU:C:2014:173.

einem Mitgliedstaat zu einem neuen Markt in einem anderen Mitgliedstaat spielt, haben auch die Generalanwälte<sup>126</sup> und der Gerichtshof<sup>127</sup> anerkannt. Das Ziel und die Wirkung von Werbung bestehen u. a. darin, die Verbraucher zum Markenwechsel oder zum Kauf neuer Erzeugnisse zu bewegen.

Vor dem Urteil in der Rechtssache Keck (siehe Abschnitt 3.4.2.2) hatte der Gerichtshof häufig befunden, dass nationale Maßnahmen zur Beschränkung der Werbung in den Anwendungsbereich von Artikel 34 AEUV fielen. Um einen solchen Fall handelte es sich in der Rechtssache Oosthoek betreffend das Verbot des Anbietens von Zugaben als Mittel zur Absatzförderung. Der Gerichtshof vertrat diesbezüglich folgende Auffassung: „Eine Regelung, die bestimmte Formen der Werbung und bestimmte Methoden der Absatzförderung beschränkt oder verbietet, kann – obwohl sie die Einfuhren nicht unmittelbar regelt – geeignet sein, das Einfuhrvolumen zu beschränken, weil sie die Absatzmöglichkeiten für die eingeführten Erzeugnisse beeinträchtigt“.<sup>128</sup> Es scheint jedoch, als habe der Gerichtshof seit dem Urteil in der Rechtssache Keck in manchen Fällen einen anderen Ansatz verfolgt (der Werbebeschränkungen als Verkaufsmodalitäten behandelt). Dennoch werden werbungsbezogene Maßnahmen, die auf den ersten Blick zur Kategorie der Verkaufsmodalitäten gehören, wie Vorschriften zu Erzeugnissen behandelt, wenn sich erweist, dass sie sich auf die Anforderungen auswirken, die die Waren erfüllen müssen.<sup>129</sup>

Der Gerichtshof verfolgt also heute eher den Ansatz, dass Beschränkungen für Werbung und Verkaufsförderung als Verkaufsmodalitäten anzusehen sind und, sofern sie nicht diskriminierend sind, nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 34 AEUV fallen.<sup>130</sup> Ist die betreffende Maßnahme jedoch diskriminierend, greift Artikel 34 AEUV. Nationale Maßnahmen zur Beschränkung von Werbung, die den Absatz von Waren aus anderen Mitgliedstaaten gegenüber dem Absatz inländischer Waren erschweren, können daher eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung darstellen. Der Gerichtshof hat darüber hinaus beispielsweise die Auffassung vertreten, dass ein „absolutes Verbot der auf die Merkmale eines Erzeugnisses gestützten Werbung“<sup>131</sup> den

---

<sup>126</sup> Siehe zum Beispiel Generalanwalt Jacobs in der Rechtssache C-412/93 Leclerc-Siplec [1995], ECLI:EU:C:1995:26, und Generalanwalt Geelhoed in der Rechtssache C-239/02 Douwe Egberts [2004], ECLI:EU:C:2004:445.

<sup>127</sup> Siehe zum Beispiel verbundene Rechtssachen C-34/95 und C-36/95, De Agostini [1997], ECLI:EU:C:1997:344.

<sup>128</sup> Rechtssache C-286/81, Oosthoek [1982], ECLI:EU:C:1982:438, Rn. 15. Siehe auch folgende Rechtssachen aus der Zeit vor dem Keck-Urteil: Rechtssache C-362/88, GB-INNO [1990], ECLI:EU:C:1990:102, und Rechtssache C-1/90, Aragonosa [1991], ECLI:EU:C:1991:327.

<sup>129</sup> Rechtssache C-470/93, Mars [1995], ECLI:EU:C:1995:224, Rn. 13 (Maßnahme, die zusätzliche Verpackungs- und Werbungskosten zur Folge hat). Siehe auch Rechtssache C-368/95, Franzén [1997], ECLI:EU:C:1997:325, Rn. 11.

<sup>130</sup> Siehe Rechtssache C-292/92, Hünermund [1993], ECLI:EU:C:1993:932 (Verbot der Werbung für „parapharmazeutische“ Erzeugnisse außerhalb von Apotheken), und Rechtssache C-412/93, Leclerc-Siplec [1995], ECLI:EU:C:1995:26 (Beschränkung von Fernsehwerbung); siehe zum Beispiel verbundene Rechtssachen C-34/95 und C-36/95, De Agostini [1997], ECLI:EU:C:1997:344; Rechtssache C-405/98, Gourmet [2001] ECLI:EU:C:2001:135.

<sup>131</sup> Rechtssache C-239/02, Douwe Egberts [2004], ECLI:EU:C:2004:445, Rn. 53.

Marktzugang für Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten stärker behindern könne als für inländische Erzeugnisse, mit denen die Verbraucher vertrauter sind.<sup>132</sup>

Wie oben erläutert, scheint der Gerichtshof den Umfang der Beschränkung an das Kriterium der Diskriminierung zu knüpfen. Mit anderen Worten heißt dies, dass im Fall eines vollständigen Verbots davon ausgegangen wird, dass dieses stärkere Auswirkungen auf eingeführte Erzeugnisse haben<sup>133</sup> und dass eine teilweise Beschränkung sich auf inländische und eingeführte Erzeugnisse gleichermaßen auswirken kann.<sup>134</sup> In den Rechtssachen Dior<sup>135</sup> und Gourmet<sup>136</sup> war der Gerichtshof allerdings der Ansicht, Werbeverbote würden Einfuhren nicht zwangsläufig stärker beeinträchtigen als inländische Waren.

Der Gerichtshof hat darüber hinaus betont, dass Beschränkungen der Internet-Werbung den Absatz von inländischen Waren, in diesem Fall von inländischen Arzneimitteln, nicht in der gleichen Weise beeinträchtigt wie den Absatz von Arzneimitteln aus anderen Mitgliedstaaten (Rechtssache C-322/01 Deutscher Apothekerverband). Daher können sie daher eine Verletzung von Artikel 34 AEUV darstellen.

#### **4.7. Technische Vorschriften mit Anforderungen an die Aufmachung von Waren (Gewicht, Zusammensetzung, Aufmachung, Kennzeichnung, Form, Abmessungen, Verpackung)**

Erfordernisse, die eingeführte Erzeugnisse im Hinblick auf Form, Abmessungen, Gewicht, Zusammensetzung, Präsentation, Identifizierung oder Aufmachung erfüllen müssen, können einen Hersteller oder Importeur zwingen, die betreffenden Erzeugnisse den geltenden Vorschriften des Mitgliedstaats, in dem sie in den Verkehr gebracht werden, beispielsweise durch ihre Umetikettierung anzupassen.<sup>137</sup> In seinem Urteil in der Rechtssache C-27/80 Fietje<sup>138</sup> sah der Gerichtshof es als eine durch Artikel 34 AEUV verbotene Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung an, wenn ein Mitgliedstaat eine Vorschrift, die den Verkauf bestimmter alkoholischer Getränke unter einer anderen als der durch die nationalen Rechtsvorschriften

---

<sup>132</sup> Was die Diskriminierung zwischen inländischen Wirtschaftsbeteiligten und Wirtschaftsbeteiligten anderer Mitgliedstaaten betrifft, siehe Rechtssache C-322/01, DocMorris [2003], ECLI:EU:C:2003:664, Rn. 74, und Rechtssache C-254/98, Heimdienst [2000], ECLI:EU:C:2000:12, Rn. 26. Siehe auch die Rechtssachen C-87/85 und C-88/85, Legia und Gyselinx [1986], ECLI:EU:C:1986:215, Rn. 15, und Rechtssache C-189/95, Franzén [1997], ECLI:EU:C:1997:504, Rn. 71.

<sup>133</sup> Siehe diesbezüglich auch Rechtssache C-405/98, Gourmet [2001], ECLI:EU:C:2001:135; Rechtssachen C-34/95 und C-36/95, De Agostini [1997], ECLI:EU:C:1997:344, und Rechtssache C-239/02, Douwe Egberts [2004], ECLI:EU:C:2004:445 (Verbot von Bezugnahmen auf das „Schlankerwerden“ und auf „ärztliche Empfehlungen, Bescheinigungen, Zitate oder Gutachten oder auf zustimmende Erklärungen“).

<sup>134</sup> Siehe in diesem Zusammenhang Rechtssache C-292/92, Hünermund [1993], ECLI:EU:C:1993:932, und Rechtssache C-71/02, Karner [2004], ECLI:EU:C:2004:181 (Verbot von Hinweisen auf die Herkunft von Waren aus einer Konkursmasse).

<sup>135</sup> Rechtssache C-337/95, Dior [1997], ECLI:EU:C:1997:517.

<sup>136</sup> Rechtssache C-405/98, Gourmet [2001], ECLI:EU:C:2001:135.

<sup>137</sup> Rechtssache C-33/97, Colim [1999], ECLI:EU:C:1999:274, Rn. 37, und Rechtssache C-416/00, Morellato [2003], ECLI:EU:C:2003:475, Rn. 29 und 30; Rechtssache C-217/99, Kommission/ Belgien [2000], ECLI:EU:C:2000:638, Rn. 17.

<sup>138</sup> Rechtssache 27/80, Fietje, ECLI:EU:C:1980:293, Rn. 15.

vorgeschriebenen Bezeichnung verbietet, in der Weise auch auf die aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten Getränke angewendet, dass das Etikett geändert werden muss, mit dem das eingeführte Getränk im Ausfuhrmitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht wird.

Da Anforderungen an die Aufmachung von Waren in direktem Zusammenhang mit dem Erzeugnis selbst stehen, werden sie nicht als Verkaufsmodalitäten angesehen. Vielmehr gelten sie als Maßnahmen gleicher Wirkung im Sinne des Artikels 34 AEUV.<sup>139</sup>

Folgende Maßnahmen wurden beispielsweise als Verstoß gegen Artikel 34 AEUV eingestuft:

- Ein striktes Erfordernis, dass nicht harmonisierte Bauprodukte mit einer CE-Kennzeichnung versehen werden müssen<sup>140</sup>
- Das Erfordernis, Margarine nur in würfelförmiger Verpackung in den Verkehr zu bringen, um sie von Butter unterscheiden zu können<sup>141</sup>
- Das Verbot eines Mitgliedstaats, Edelmetallarbeiten ohne den vorgeschriebenen (amtlichen) Prägestempel in den Verkehr zu bringen<sup>142</sup>
- Das Verbot des Inverkehrbringens von über Versandhandel und Online-Verkäufe vertriebenen Videos und DVDs, die keine Angabe über die Altersfreigabe tragen, die auf einer Einstufungsentscheidung durch die zuständigen Stellen des Einfuhrmitgliedstaats beruht<sup>143</sup>

#### **4.8. Herkunftsangaben, Gütezeichen, Anreize zum Kauf inländischer Erzeugnisse**

Nationale Vorschriften, die die Angabe der Herkunft des Erzeugnisses auf dem Erzeugnis oder seinem Etikett vorschreiben, stellen eine Maßnahme gleicher Wirkung dar, die gegen Artikel 34 AEUV verstößt.

Der Gerichtshof hat entschieden, dass nationale Vorschriften über eine obligatorische Angabe des Ursprungs die Verbraucher dazu anregen können, inländische Erzeugnisse zum Nachteil gleichwertiger Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten zu kaufen.<sup>144</sup> Nach Ansicht des Gerichtshofs führen solche Vorschriften dazu, dass der Absatz ähnlicher Waren, die in einem anderen Mitgliedstaat erzeugt wurden, erschwert wird, wodurch die gegenseitige wirtschaftliche Durchdringung in der Europäischen Union verlangsamt wird,

---

<sup>139</sup> Rechtssache C-385/10, Elenca Srl/Ministero dell'Interno [2012], ECLI: EU:C:2012:634.

<sup>140</sup> Ebd.

<sup>141</sup> Rechtssache C-261/81 Rau/De Smedt [1982], ECLI:EU:C:1982:382.

<sup>142</sup> Rechtssache C-30/99 Kommission/Irland [2001], ECLI:EU:C:2001:346; Rechtssache C-525/14 Kommission/Tschechische Republik [2016], ECLI:EU:C:2016:714; siehe auch Rechtssache C-481/12, UAB Juvelta/VĮ Lietuvos prabavimo rūmai [2014], ECLI:EU:C:2014:11.

<sup>143</sup> Rechtssache C-244/06, Dynamic Medien Vertriebs GmbH/Avides Media AG [2008], ECLI:EU:C:2008:85; in dieser Rechtssache wurden die Handelshemmnisse aus Gründen des Jugendschutzes allerdings als gerechtfertigt angesehen.

<sup>144</sup> Siehe zum Beispiel Rechtssache C-207/83, Kommission/Vereinigtes Königreich [1985], ECLI:EU:C:1985:161, Rn 17.

indem sie den Verkauf von Waren, die aufgrund einer Arbeitsteilung zwischen Mitgliedstaaten erzeugt wurden, behindern.<sup>145</sup> Der Gerichtshof hob auch hervor, dass es im wirtschaftlichen Interesse eines Wirtschaftsbeteiligten liegen kann, die Herkunft seiner Waren anzugeben, ohne dazu verpflichtet zu sein. In diesem Fall können Verbraucher gegen falsche oder irreführende Herkunftsbezeichnungen durch ein Verbot solcher Verhaltensweisen geschützt werden.<sup>146</sup>

Der Gerichtshof vertrat ebenso die Auffassung, dass im nationalen Recht verankerte Gütezeichen mit Bezug auf die Herkunft des Erzeugnisses ähnliche Auswirkungen haben können. Auch der Umstand, dass ein bestimmtes Gütezeichen fakultativ sei, nehme diesem nicht den Charakter eines Handelshemmnisses, da seine Verwendung den Absatz der fraglichen Erzeugnisse gegenüber den Erzeugnissen, die davon nicht profitieren, begünstige oder begünstigen könne.<sup>147</sup>

Der Gerichtshof befand, dass die Mitgliedstaaten befugt seien, für in ihrem Hoheitsgebiet vermarktete landwirtschaftliche Erzeugnisse Qualitätsregelungen festzulegen und die Verwendung von Qualitätsbezeichnungen von der Einhaltung dieser Regelungen abhängig zu machen. Diese Regelungen und Bezeichnungen könnten jedoch nicht an die Auflage geknüpft werden, dass das Verfahren zur Herstellung der fraglichen Erzeugnisse im Inland stattfindet, sondern nur an das Vorliegen der objektiven inneren Merkmale, die den Erzeugnissen die gesetzlich vorgeschriebene Qualität verleihen.<sup>148</sup> Solche Regelungen müssen daher für jeden Erzeuger in der Union und für jeden sonstigen potenziellen Wirtschaftsbeteiligten der Union, dessen Erzeugnisse die Anforderungen erfüllen, zugänglich sein. Auflagen, die den Zugang zu diesem Zeichen für Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten behindern, sollten vermieden werden, da sie den Vertrieb von Erzeugnissen inländischen Ursprungs – zum Nachteil eingeführter Erzeugnisse – erleichtern können.<sup>149</sup>

Der Gerichtshof akzeptierte in nationalem Recht verankerte Qualitätsregelungen, wenn sie die Einfuhr von Erzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten unter den Bezeichnungen, die sie trügen, gestatteten, selbst dann, wenn diese den nach den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehenen Bezeichnungen ähnlich, vergleichbar oder gleich seien.<sup>150</sup>

Eine von den Behörden eines Mitgliedstaats durchgeführte Werbekampagne, die auf Güte- oder/und Herkunftszeichen abzielt, stellt ebenfalls eine Maßnahme gleicher Wirkung nach Artikel 34 AEUV dar. Der bekannteste Fall eines solchen Anreizes zum Kauf inländischer Erzeugnisse war die Rechtssache *Buy Irish*<sup>151</sup>, die eine groß angelegte

---

<sup>145</sup> Rechtssache C-95/14, UNIC und Uni.co.pel [2015], ECLI:EU:C:2015:492, Rn. 44.

<sup>146</sup> Rechtssache C-207/83, Kommission/Vereinigtes Königreich [1985], ECLI:EU:C:1985:161, Rn. 21.

<sup>147</sup> Siehe Rechtssache C-325/00, Kommission/Deutschland [2002], ECLI:EU:C:2002:633, Rn. 24, und Rechtssache C-255/03, Kommission/Belgien, ECLI:EU:C:2004:378.

<sup>148</sup> Siehe Rechtssache C-13/78, Eggers, ECLI:EU:C:1978:182, Rn. 24 und 25.

<sup>149</sup> Siehe Urteil des Gerichtshofs in den verbundenen Rechtssachen C-321/94 bis C-324/94, Pistre u. a., ECLI:EU:C:1997:229, Rn. 45.

<sup>150</sup> Rechtssache C-169/17, Asociación Nacional de Productores de Ganado Porcino [2018], ECLI:EU:C:2018:440, Rn. 24-28, und zitierte Rechtsprechung.

<sup>151</sup> Rechtssache C-249/81, Kommission/Irland [1982], ECLI:EU:C:1982:402.

Kampagne betraf, in der für den Kauf inländischer Waren geworben wurde. Der Gerichtshof vertrat auch die Auffassung, dass eine Regelung, die auf die Förderung des Absatzes von Erzeugnissen abzielt, die in einem bestimmten Land oder in einer bestimmten Region hergestellt wurden, Verbraucher dazu veranlassen kann, anstelle eingeführter Erzeugnisse solche Erzeugnisse zu kaufen.<sup>152</sup>

#### **4.9. Beschränkungen des Fernabsatzes (Verkauf über das Internet, Versandhandel usw.)**

Durch den Fortschritt der Informations- und Kommunikationstechnologien werden Waren auf dem Binnenmarkt in zunehmendem Ausmaß über das Internet verkauft. Daher nahm die Zahl der vor den Gerichtshof gebrachten Rechtssachen zu, die Internetgeschäfte zum Gegenstand haben, bei denen Waren aus einem Mitgliedstaat in einen anderen geliefert wurden.

Die dem Gerichtshof in der Rechtssache DocMorris<sup>153</sup> zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen gingen auf ein nationales Verfahren zurück, das den Verkauf von Humanarzneimitteln über das Internet in einen anderen Mitgliedstaat als denjenigen, in dem DocMorris ansässig war, betraf. Nach deutschem Recht war damals der Versandhandel mit Arzneimitteln, die nur durch Apotheken abgegeben werden durften, verboten.

Die erste Frage des vorlegenden Gerichts war, ob ein Verstoß gegen Artikel 34 AEUV vorliege, wenn die gewerbsmäßige Einfuhr von zugelassenen Arzneimitteln, die in dem betreffenden Mitgliedstaat ausschließlich in Apotheken verkauft werden dürfen, über in anderen Mitgliedstaaten zugelassene Apotheken im Wege des Versandhandels aufgrund individueller, über das Internet aufgebener Bestellungen untersagt ist.

Der Gerichtshof sah diese nationale Beschränkung zunächst als Verkaufsmodalität an, die jedoch einen Verstoß gegen Artikel 34 darstellen könne, wenn sie diskriminierend sei. In Einklang mit der Rechtssache De Agostini (Bedeutung der Werbung für den Verkauf des betreffenden Erzeugnisses)<sup>154</sup> hob der Gerichtshof zunächst die Bedeutung des Internets für den Verkauf eines Erzeugnisses hervor. Danach erklärte er, dass solch ein generelles Verbot Apotheken, die außerhalb Deutschlands ansässig seien, stärker beeinträchtigt als

---

<sup>152</sup> Siehe zum Beispiel Rechtssache C-325/00, Kommission/Deutschland [2002], ECLI:EU:C:2002:633, Rechtssache C-6/02, Kommission/Frankreich [2003], ECLI:EU:C:2003:136. Siehe auch die verbundenen Rechtssachen C-204/12 bis C-208/12, Essent Belgium [2014], ECLI:EU:C:2014:2192, Rn. 88, 90-95 und 116. Siehe auch Rechtssache C-573/12, Ålands Vindkraft [2014], ECLI:EU:C:2014:2037.

<sup>153</sup> Rechtssache C-322/01, DocMorris [2003], ECLI:EU:C:2003:664.

<sup>154</sup> Verbundene Rechtssachen C-34/95 und C-36/95, De Agostini [1997], ECLI:EU:C:1997:344, Rn. 43 und 44. Generalanwalt Geelhoed (Rechtssache C-239/02, Douwe Egberts [2004] ECLI:EU:C:2004:445, Rn. 68) stellt diese Argumentation der Argumentation des Gerichtshofs in den Rechtssachen C-292/92, Hünermund ([1993], ECLI:EU:C:1993:932), und C-412/93, Leclerc-Siplec ([1995], ECLI:EU:C:1995:26), gegenüber. Er führte aus, dass es sich bei den beiden letzten Rechtssachen um beschränkte Werbeverbote handele. Zudem wies er darauf hin, dass der Gerichtshof in den beiden letzten Rechtssachen dem Umstand Bedeutung beigemessen habe, dass diese Regelung die Möglichkeiten anderer Marktteilnehmer unberührt lasse, in anderer Weise für die betreffenden Erzeugnisse zu werben. Mit anderen Worten ausgedrückt: „Die Funktion, die die Werbung im Rahmen der Erlangung des Zugangs zum Markt der betreffenden Erzeugnisse hat, blieb intakt.“

Apotheken in Deutschland. Die Maßnahme stellte somit einen Verstoß gegen Artikel 34 AEUV dar.

Der Gerichtshof vertrat konkret die Auffassung, dass für nicht in Deutschland ansässige Apotheken das Internet ein wichtigeres Mittel darstellen könne, um „unmittelbaren Zugang“ zum deutschen Markt zu erlangen.<sup>155</sup> Der Gerichtshof erklärte, ein Verbot, das sich auf außerhalb Deutschlands ansässige Apotheken stärker auswirke, könne geeignet sein, den Marktzugang für Waren aus anderen Mitgliedstaaten stärker zu behindern als für inländische Erzeugnisse.

In der Rechtssache Ker-Optika<sup>156</sup>, die eine nationale Regelung betraf, die den Verkauf von Kontaktlinsen ausschließlich in Fachgeschäften für medizinische Hilfsmittel zuließ, bestätigte der Gerichtshof, dass die nationale Maßnahme aufgrund des Verbots des Online-Verkaufs und des Verbots der späteren Kontaktlinsenslieferungen an Kunden gegen die Richtlinie 2000/31/EG und die Artikel 34 bis 36 AEUV verstieß.

Das aktuellere Urteil in der Rechtssache Visnapuu bezog sich auf das finnische Alkoholgesetz, wonach ein in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassener Verkäufer eine besondere Einzelhandelsgenehmigung benötigt, um alkoholische Getränke zum Zwecke des Einzelhandelsverkaufs dieser Getränke an in Finnland ansässige Verbraucher einzuführen. Der Gerichtshof stellte fest, dass das Erfordernis einer Einzelhandelsgenehmigung für die Einfuhr alkoholischer Getränke in anderen Mitgliedstaaten niedergelassene Händler daran hindere, alkoholische Getränke frei nach Finnland einzuführen, und somit eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung im Sinne des Artikels 34 AEUV darstelle. Darüber hinaus stellte er jedoch fest, dass die Artikel 34 AEUV und 36 AEUV einer solchen Regelung nicht entgegenstehen, sofern diese geeignet sei, die Erreichung des Ziels des Schutzes der Gesundheit und der öffentlichen Ordnung sicherzustellen.<sup>157</sup>

#### **4.10. Pfandpflichten**

Pfand- und Rücknahmesysteme, insbesondere im Getränkesektor, haben in den vergangenen Jahrzehnten im Hinblick auf das Umweltrecht und die Binnenmarktregeln für Diskussionen gesorgt. Solche Systeme machen es Wirtschaftsbeteiligten, die in mehreren Ländern tätig sind, oftmals schwer, das gleiche Erzeugnis in der gleichen Verpackung in verschiedenen Ländern zu vertreiben. Die Hersteller und Importeure müssen stattdessen die Verpackung an die Erfordernisse der einzelnen Mitgliedstaaten anpassen, was in der Regel Mehrkosten verursacht. Der Effekt solcher Systeme, nämlich die Abschottung der Märkte, läuft der Idee eines wirklichen Binnenmarkts häufig zuwider. Nationale Anforderungen dieser Art werden deshalb als Handelshemmnis im Sinne des Artikels 34 AEUV angesehen. Allerdings können Pfandsysteme aus Gründen des Umweltschutzes gerechtfertigt sein.

In zwei Urteilen zur deutschen Pfandpflicht für Einwegverpackungen von Getränken bestätigte der Gerichtshof in den frühen 2000er-Jahren, dass die Mitgliedstaaten nach dem EU-Recht berechtigt sind, zwischen einem Pfand- und Rücknahmesystem, einem

---

<sup>155</sup> Rechtssache C-322/01, DocMorris [2003], ECLI:EU:C:2003:664, Rn. 74.

<sup>156</sup> Rechtssache C-108/09, Ker-Optika [2010], ECLI:EU:C:2010:725, Rn. 43 und 44.

<sup>157</sup> Rechtssache C-198/14, Visnapuu [2015], ECLI:EU:C:2015:751, Rn. 99, 102, 208 und 129.

flächendeckenden Sammel- und Verwertungssystem für gebrauchte Verkaufsverpackungen und einer Kombination beider Systeme zu wählen.<sup>158</sup>

Heute sind Pfandsysteme zum Teil durch Harmonisierungsvorschriften abgedeckt, nämlich die Richtlinie 94/62/EG vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle. Doch auch 2020 gibt es kein unionsweites Pfandsystem. Wenn eine nationale Bestimmung nicht in den Anwendungsbereich der einschlägigen Richtlinien fällt, muss ihre Vereinbarkeit mit den Artikeln 34 bis 36 AEUV geprüft werden.

#### **4.11. Kostenerstattungen und Paralleleinfuhren**

*Kostenerstattungen:* Das EU-Recht berührt nicht die Befugnis der Mitgliedstaaten, ihre Systeme der sozialen Sicherheit auszugestalten.<sup>159</sup> Da dieser Bereich auf EU-Ebene nicht harmonisiert ist, legen die Mitgliedstaaten per Gesetz fest, unter welchen Umständen Sozialversicherungsleistungen gewährt werden. Solche Gesetze können sich aber auf die Möglichkeiten des Inverkehrbringens von Erzeugnissen und somit auf die Einfuhrmöglichkeiten auswirken. Daraus folgt, dass eine nationale Regelung über die Erstattung von Arzneimitteln deren Einfuhr beeinträchtigen kann.

Des Weiteren ist dem Urteil in der Rechtssache Duphar zu entnehmen, dass nationale Regelungen über die Erstattung von Arzneimitteln im Rahmen des nationalen Krankenversicherungssystems unter bestimmten Voraussetzungen mit Artikel 34 AEUV vereinbar sind. Die Auswahl der erstattungsfähigen und der auszuschließenden Arzneimittel darf keine Diskriminierung aufgrund des Ursprungs der Erzeugnisse begünstigen und muss auf objektiven und überprüfbaren Kriterien beruhen. Es muss auch möglich sein, die Liste der erstattungsfähigen Arzneimittel jederzeit zu ändern, wenn die Einhaltung der betreffenden Kriterien dies verlangt. Die „objektiven und überprüfbaren Kriterien“, auf die der Gerichtshof verweist, können beispielsweise darauf beruhen, dass auf dem Markt andere, billigere Erzeugnisse mit gleicher therapeutischer Wirkung erhältlich sind, dass die betreffenden Erzeugnisse ohne ärztliche Verordnung frei gehandelt werden oder dass Erzeugnisse aus Gründen arzneimitteltherapeutischer Art, die durch den Schutz der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt sind, von der Kostenerstattung ausgeschlossen werden.

Die Verfahrensregeln für nationale Entscheidungen über die Kostenerstattung sind in der Richtlinie 89/105/EG betreffend die Transparenz von Maßnahmen zur Regelung der Preisfestsetzung bei Arzneimitteln für den menschlichen Gebrauch und ihre Einbeziehung in die staatlichen Krankenversicherungssysteme niedergelegt.

In der Rechtssache Decker<sup>160</sup> befand der Gerichtshof, dass eine nationale Regelung, wonach die Kostenübernahme für medizinische Erzeugnisse von der vorherigen Genehmigung des Trägers des betreffenden Mitgliedstaats abhängig gemacht werde, wenn diese Erzeugnisse in einem anderen Mitgliedstaat erworben werden, eine Beschränkung des freien Warenverkehrs im Sinne des Artikels 34 AEUV darstelle. Da in

---

<sup>158</sup> Rechtssache C-463/01, Kommission/Italien [2004], ECLI:EU:C:2004:797; Rechtssache C-309/02, Radlberger Spitz [2004], ECLI:EU:C:2004:799.

<sup>159</sup> Siehe Rechtssache C-238/82, Duphar [1984], ECLI:EU:C:1984:45 und Rechtssache C-70/95, Sodemare u. a. [1997], ECLI:EU:C:1997:301.

<sup>160</sup> Rechtssache C-120/95, Decker [1998], ECLI:EU:C:1998:167.

diesem Fall die Regelung Sozialversicherte dazu veranlasst, diese Erzeugnisse im Inland und nicht in einem anderen Mitgliedstaat zu erwerben, sei sie geeignet, die Einfuhr von Erzeugnissen in andere Mitgliedstaaten zu hemmen.

*Paralleleinfuhren:* Parallelhandel mit Erzeugnissen ist im Binnenmarkt eine rechtmäßige Handelsform. Er ist insofern „parallel“, als er Erzeugnisse betrifft, die der Beschreibung nach mit den Erzeugnissen identisch sind, die über die Vertriebsnetze der Hersteller oder der Erstlieferanten in Verkehr gebracht werden, aber aus unterschiedlichen Chargen stammen, erfolgt jedoch außerhalb dieser Netze (bzw. oft neben diesen). Parallelhandel ist oftmals eine Folge von Preisunterschieden (z. B. bei Arzneimitteln<sup>161</sup> oder Pestiziden<sup>162</sup>, wenn Mitgliedstaaten die Preise für auf ihren jeweiligen Märkten verkaufte Erzeugnisse festsetzen oder durch andere Mittel kontrollieren). Prinzipiell sorgt der Parallelhandel für einen gesunden Wettbewerb und für Preissenkungen für die Verbraucher; zudem ist er die unmittelbare Folge der Einführung des Binnenmarkts, der den freien Warenverkehr garantiert und die Abschottung der nationalen Märkte verhindert.<sup>163</sup>

Die Sicherheit und das erstmalige Inverkehrbringen von Arzneimitteln sind zwar durch EU-Rechtsvorschriften geregelt, die rechtlichen Grundsätze des Parallelhandels leiten sich aber aus den Urteilen des Gerichtshofs ab, die auf den Vertragsbestimmungen über den freien Warenverkehr basieren.<sup>164</sup>

Von Parallelimporteuren kann nicht verlangt werden, dass sie dieselben Anforderungen erfüllen, die für Wirtschaftsbeteiligte gelten, die zum ersten Mal eine Genehmigung für das Inverkehrbringen beantragen, sofern der Schutz der menschlichen Gesundheit nicht gefährdet wird.<sup>165</sup> Wenn die zuständigen Behörden des Bestimmungsmitgliedstaats als Ergebnis des erstmaligen Inverkehrbringens eines Erzeugnisses in diesem Mitgliedstaat bereits über die erforderlichen Informationen im Hinblick auf den Schutz der öffentlichen Gesundheit verfügen, ist für ein parallel eingeführtes Erzeugnis eine Genehmigung erforderlich, die nach einem „vereinfachten“ Verfahren (verglichen mit dem Verfahren der Genehmigung des erstmaligen Inverkehrbringens des Erzeugnisses) erteilt wird, vorausgesetzt:

- **das Inverkehrbringen des eingeführten Erzeugnisses wurde im Herkunftsmitgliedstaat genehmigt**, und zwar ungeachtet des Ablaufs dieser Genehmigung, insbesondere wenn die Referenzgenehmigung aus anderen Gründen als dem Schutz der öffentlichen Gesundheit abläuft, d. h. ausschließlich auf Wunsch des Inhabers der Referenzgenehmigung<sup>166</sup>, und
- **das eingeführte Erzeugnis ist weitgehend identisch mit dem Erzeugnis, dessen Inverkehrbringen im Bestimmungsmitgliedstaat bereits genehmigt wurde**, was bedeutet, dass die beiden Erzeugnisse nicht in allen Punkten übereinstimmen müssen,

---

<sup>161</sup> Rechtssache C-201/94, Smith & Nephew [1996], ECLI:EU:C:1996:432.

<sup>162</sup> Rechtssache C-100/96, British Agrochemicals [1999], ECLI:EU:C:1999:129; Rechtssache C-201/06, Kommission/Frankreich [2008], ECLI:EU:C:2008:104, Rn. 33.

<sup>163</sup> Rechtssache C-44/01, Pippig Augenoptik/Hartlauer [2003], ECLI:EU:C:2003:205, Rn. 63.

<sup>164</sup> Rechtssache C-104/75, De Peijper [1976], ECLI:EU:C:1976:67.

<sup>165</sup> Rechtssache C-94/98, Rhône-Poulenc Rorer und May & Baker [1999], ECLI:EU:C:1999:614, Rn. 40.

<sup>166</sup> Rechtssache C-172/00, Decker [2002], ECLI:EU:C:2002:474.

zumindest jedoch nach der gleichen Formel und unter Verwendung des gleichen Wirkstoffs hergestellt worden und überdies die gleichen therapeutischen Wirkungen haben müssen.<sup>167</sup> Die Ablehnung einer Genehmigung für das Inverkehrbringen kann daher nicht mit dem Schutz der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt werden, wenn sie allein darauf beruht, dass die beiden Arzneimittel nicht denselben Ursprung haben.<sup>168</sup>

Darüber hinaus können nationale Behörden die Erteilung einer Paralleleinfuhrlizenz nicht allein aus Gründen verweigern, die mit dem Fehlen von Unterlagen in Bezug auf das parallel einzuführende Arzneimittel zusammenhängen, wenn sie über legislative und administrative Mittel verfügen, um sich die betreffenden Unterlagen zu verschaffen.<sup>169</sup> Ebenso wenig können sie im Falle von Tierarzneimitteln denjenigen eine Paralleleinfuhrlizenz verweigern, die eine Einfuhr zwecks Verwendung in ihrem eigenen Viehzuchtbetrieb wünschen.<sup>170</sup>

Zudem ist zwischen Parallelhandel und Wiedereinfuhr zu unterscheiden. So bedeutet Wiedereinfuhr im Fall von Arzneimitteln beispielsweise, dass Arzneimittel in einen Mitgliedstaat, in dem sie zugelassen sind, eingeführt werden, nachdem sie eine Apotheke in einem anderen Mitgliedstaat bei einem Großhändler im Einfuhrmitgliedstaat erworben hat. In dieser Hinsicht vertrat der Gerichtshof die Auffassung, dass ein in einem Mitgliedstaat hergestelltes Erzeugnis, das ausgeführt und anschließend in diesen Staat wieder eingeführt wird, ebenso ein eingeführtes Erzeugnis wie ein in einem anderen Mitgliedstaat hergestelltes Erzeugnis darstellt.<sup>171</sup> Der Gerichtshof wies jedoch darauf hin, dass dies nicht gilt, wenn die betreffenden Erzeugnisse allein zum Zweck ihrer Wiedereinfuhr ausgeführt worden sind, um eine gesetzliche Regelung wie die im Ausgangsfall fragliche zu umgehen.<sup>172</sup>

#### **4.12. Verpflichtung zur Verwendung der Landessprache**

Sprachliche Anforderungen in nicht harmonisierten Bereichen können ebenfalls eine Beschränkung des Intra-EU-Handels darstellen, wenn sie zu einer zusätzlichen Belastung für Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten führen. Sie können daher nach Artikel 34 AEUV verboten werden, wenn Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten umetikettiert werden müssen, weil dadurch zusätzliche Kosten entstehen.<sup>173</sup> In manchen Fällen kann es

---

<sup>167</sup> Rechtssache C-201/94, Smith & Nephew [1996], ECLI:EU:C:1996:432, Rechtssache C-94/98, Rhône Poulenc [1999], EU:C:1999:614.

<sup>168</sup> Rechtssache C-112/02, Schmidberger [2004], ECLI:EU:C:2004:208, Rn. 15-18.

<sup>169</sup> Rechtssachen C-104/75, De Peijper [1976], ECLI:EU:C:1976:67, Rechtssache C-201/94, Smith & Nephew [1996], ECLI:EU:C:1996:432, Rechtssache C-387/18, Delfarma [2019], ECLI:EU:C:2019:556.

<sup>170</sup> Rechtssache C-114/15, Audace [2016], ECLI:EU:C:2016:813.

<sup>171</sup> Rechtssache C-322/01, DocMorris [2003], ECLI:EU:C:2003:664, Rn. 127. Siehe hierzu Rechtssache C-229/83, Leclerc and und others/andere [1985], ECLI:EU:C:1995:26, Rn. 26 und Rechtssache C-240/95, Schmit [1996] ECLI:EU:C:1996:259, Rn. 10.

<sup>172</sup> Rechtssache C-322/01, DocMorris [2003], ECLI:EU:C:2003:664, Rn. 129.

<sup>173</sup> Rechtssache C-33/97, Colim/Bigg's Continent Noord [1999], ECLI:EU:C:1999:274.

allerdings erforderlich sein, die Landessprache zu verwenden, um sicherzustellen, dass die Verbraucher die Informationen zu dem betreffenden Erzeugnis verstehen.<sup>174</sup>

In seinem Urteil in der Rechtssache Yannick Geffroy<sup>175</sup> vertrat der Gerichtshof die Auffassung, dass Artikel 34 AEUV dahin gehend ausgelegt werden muss, dass er „einer nationalen Regelung ... [entgegensteht], die die Verwendung einer bestimmten Sprache für die Etikettierung von Lebensmitteln vorschreibt, ohne die Möglichkeit vorzusehen, eine andere für den Käufer leicht verständliche Sprache zu verwenden oder die Unterrichtung des Käufers durch andere Maßnahmen zu gewährleisten“.

Hinsichtlich der Festlegung der für den Verbraucher leicht verständlichen Sprache erklärte der Gerichtshof in der Rechtssache Piageme<sup>176</sup>, dass mehrere Faktoren berücksichtigt werden können, z. B. „die etwaige Ähnlichkeit der Begriffe in verschiedenen Sprachen, die allgemeine Kenntnis von mehr als einer Sprache in der betreffenden Bevölkerung oder das Vorliegen besonderer Umstände wie umfassender Informationskampagnen oder eine weite Verbreitung des Erzeugnisses, sofern festgestellt werden kann, dass der Verbraucher ausreichend unterrichtet wird“.

Nach dem allgemeinen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dürfen die Mitgliedstaaten nationale Maßnahmen treffen, wonach bestimmte Angaben zu inländischen oder eingeführten Erzeugnissen in einer für den Verbraucher leicht verständlichen Sprache gemacht werden müssen. Die betreffende nationale Maßnahme darf jedoch den möglichen Einsatz anderer Mittel, die die Information der Verbraucher gewährleisten, wie die Verwendung von Zeichnungen, Symbolen oder Piktogrammen, nicht ausschließen.<sup>177</sup> Zudem muss sich eine Maßnahme auf die Angaben beschränken, die der betreffende Mitgliedstaat zwingend vorschreibt und bei denen andere Mittel als ihre Übersetzung keine angemessene Information der Verbraucher gewährleisten können.

#### **4.13. Beschränkungen der Einfuhr von Erzeugnissen für den persönlichen Gebrauch**

Nach Artikel 34 AEUV haben nicht nur Unternehmen das Recht, Waren für Gewerbezwecke einzuführen, auch Privatpersonen dürfen Erzeugnisse für ihren persönlichen Gebrauch einführen, wie dies das Urteil in der Rechtssache Schumacher verdeutlichte.<sup>178</sup> Beschränkungen der Einfuhr von Erzeugnissen für den persönlichen Gebrauch beziehen sich meist auf Erzeugnisse, die mit potenziellen Risiken für die menschliche Gesundheit verbunden sind, wie Alkohol, Tabak und Arzneimittel. In der Rechtssache Schumacher hatte eine Privatperson ein Arzneimittel für den persönlichen Gebrauch in Frankreich bestellt. Der Zoll in Deutschland, wo diese Privatperson ansässig war, weigerte sich jedoch, das fragliche Erzeugnis abzufertigen.

---

<sup>174</sup> Siehe dazu auch Richtlinie 2011/83/EU (ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 64), Richtlinie 93/13/EWG über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen (ABl. L 95 vom 21.4.1993, S. 29), Richtlinie 1999/44/EG zu bestimmten Aspekten des Verbrauchsgüterkaufs und der Garantien für Verbrauchsgüter (ABl. L 171 vom 7.7.1999, S. 12) sowie Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel (ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 18).

<sup>175</sup> Rechtssache C-366/98, Yannick Geffroy [2000], ECLI:EU:C:2000:430, Rn. 28.

<sup>176</sup> Rechtssache C-85/94, Piageme/Peeters [1995], ECLI:EU:C:1995:312.

<sup>177</sup> Rechtssache C-33/97, Colim/Bigg's Continent Noord [1999], ECLI:EU:C:1999:274, Rn. 41 und 43.

<sup>178</sup> Rechtssache C-215/87, Schumacher [1989], ECLI:EU:C:1989:111.

Das nationale Gericht wollte wissen, ob Rechtsvorschriften, die einer Privatperson die Einfuhr eines Arzneimittels für ihren persönlichen Gebrauch verbieten, das im Einfuhrmitgliedstaat zugelassen und dort ohne Rezept erhältlich sei und in einer Apotheke in einem anderen Mitgliedstaat gekauft worden sei, gegen die Artikel 34 und 36 AEUV verstoßen. Der Gerichtshof befand, dass solche Rechtsvorschriften einen Verstoß gegen Artikel 34 AEUV darstellten, der nicht mit dem Schutz der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt werden könne. Er merkte an, der Kauf von Arzneimitteln in einer Apotheke in einem anderen Mitgliedstaat biete die gleiche Sicherheitsgarantie wie der Kauf in einer inländischen Apotheke.

Wie der Rechtssache Escalier Bonnarel<sup>179</sup> zu entnehmen ist, können aber auch für Privatpersonen, die Erzeugnisse für den Gebrauch in ihrem eigenen Betrieb einführen, Verpflichtungen gelten, die Importeure für Gewerbezwecke zu erfüllen haben. In dieser Rechtssache war gegen zwei Privatpersonen ein Strafverfahren eingeleitet worden, denen zur Last gelegt wurde, für die Landwirtschaft bestimmte Schädlingsbekämpfungsmittel, für die keine Zulassung vorlag, zum Zweck ihrer Verwendung in der Landwirtschaft besessen zu haben. Die Beschuldigten machten geltend, dass die nationalen Zulassungsanforderungen auf Landwirte, die Erzeugnisse für ihre eigenen Zwecke einführen, nicht anwendbar seien. Der Gerichtshof erklärte, die Mitgliedstaaten seien verpflichtet, Einfuhren von Pflanzenschutzmitteln in ihr Hoheitsgebiet einem Prüfverfahren zu unterziehen; hierbei könne es sich um ein „vereinfachtes“ Verfahren handeln, mit dem überprüft werden solle, ob ein Mittel eine Zulassung benötige oder ob es als im Einfuhrmitgliedstaat bereits zugelassen anzusehen sei.<sup>180</sup> Der Gerichtshof wies darauf hin, dass die oben genannten Grundsätze unabhängig vom Zweck der Einfuhr gelten.

## **5. LANDWIRTSCHAFTLICHE ERZEUGNISSE**

Es sei darauf hingewiesen, dass bei einem Großteil der Entscheidungen des Gerichtshofs über den Binnenmarkt landwirtschaftliche Erzeugnisse im Mittelpunkt stehen. In diesem Abschnitt wird auf einige spezifische Fragen im Zusammenhang mit diesen Erzeugnissen eingegangen. Den Ausgangspunkt bildet Artikel 38 Absatz 2 AEUV, wonach die Vorschriften für die Errichtung des Binnenmarkts auf die landwirtschaftlichen Erzeugnisse Anwendung finden, soweit in den Artikeln 39 bis 44 nicht etwas anderes bestimmt ist (diese Erzeugnisse sind in Absatz 1 dieses Artikels definiert und in Anhang I AEUV aufgeführt).

In mehreren aktuellen Urteilen des Gerichtshofs geht es um die Frage, in welchem Umfang die Mitgliedstaaten in Bereichen, die unter eine gemeinsame Marktorganisation fallen, Rechtsvorschriften erlassen dürfen. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, für die sich die Union gemäß Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe d AEUV die Zuständigkeit mit ihnen teilt, über

---

<sup>179</sup> Verbundene Rechtssachen C-260/06 und C-261/06, Escalier Bonnarel [2007], ECLI:EU:C:2007:659.

<sup>180</sup> Ebd., Rn. 32.

Rechtsetzungsbefugnisse verfügen, die es ihnen erlauben, ihre Zuständigkeit wahrzunehmen, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat.<sup>181</sup>

Darüber hinaus ergibt sich aus der ständigen Rechtsprechung, dass, wenn eine Verordnung über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für einen bestimmten Sektor erlassen worden ist, die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, sich aller Maßnahmen zu enthalten, die von dieser Verordnung abweichen oder sie verletzen können. Mit einer gemeinsamen Marktorganisation sind auch Vorschriften unvereinbar, die deren ordnungsgemäßes Funktionieren behindern, auch wenn diese Marktorganisation das betreffende Gebiet nicht abschließend geregelt hat.<sup>182</sup>

Was die Vorgabe eines Mindestpreises pro Alkoholeinheit für den Verkauf von Wein im Einzelhandel angeht, ist mangels eines Preisfestsetzungsmechanismus die freie Bestimmung der Verkaufspreise auf der Grundlage des freien Wettbewerbs einer der Bestandteile der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse<sup>183</sup> und Ausdruck des Grundsatzes des freien Warenverkehrs unter Bedingungen wirksamen Wettbewerbs.<sup>184</sup>

Gleichwohl wird den Mitgliedstaaten durch die Schaffung einer gemeinsamen Marktorganisation nicht verwehrt, nationale Regelungen anzuwenden, die ein im Allgemeininteresse liegendes anderes Ziel als die von der betreffenden gemeinsamen Marktorganisation erfassten Ziele verfolgt, selbst wenn diese Regelung einen Einfluss auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes im betroffenen Wirtschaftsbereich hat.<sup>185</sup>

In seinem Urteil in der Rechtssache Scotch Whisky kam der Gerichtshof zu dem Schluss, dass die Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse dahin gehend auszulegen sei, dass sie einer nationalen Maßnahme wie der im Ausgangsverfahren streitigen nicht entgegensteht, die für den Verkauf von Wein im Einzelhandel einen Mindestpreis pro Alkoholeinheit vorgibt, sofern diese Maßnahme tatsächlich geeignet ist, das Ziel, die Gesundheit und das Leben von Menschen zu schützen, zu gewährleisten und unter Berücksichtigung der Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik sowie des guten Funktionierens der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte nicht über das hinausgeht, was erforderlich ist, um das genannte Ziel, die Gesundheit und das Leben von Menschen zu schützen, zu erreichen.

In der Rechtssache C-2/18 vertrat der Gerichtshof die Auffassung, dass die Europäische Union mit dem Erlass der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013, insbesondere ihres Artikels 148, ihre Zuständigkeit im Bereich der Vertragsbeziehungen zwischen den Parteien eines Rohmilchlieferungsvertrags nicht abschließend ausgeübt habe. Somit

---

<sup>181</sup> Rechtssache C-373/11, Panellinos Sindesmos Viomikhanion Metapoiisis Kapnou [2013], ECLI:EU:C:2013:567, Rn. 26.

<sup>182</sup> Rechtssache C-283/03, Kuipers [2005], ECLI:EU:C:2005:314, Rn. 37, und zitierte Rechtsprechung.

<sup>183</sup> Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 671).

<sup>184</sup> Rechtssache C-333/14, Scotch Whisky Association u. a. [2015], ECLI:EU:C:2015:845, Rn. 20.

<sup>185</sup> Ebd., Rn. 26 und zitierte Rechtsprechung.

könne diese Verordnung nicht dahin ausgelegt werden, dass sie den Mitgliedstaaten den Erlass von Maßnahmen in diesem Bereich grundsätzlich verbiete.<sup>186</sup>

Der Gerichtshof war ferner der Auffassung, dass Verweise auf bestimmte unfaire Praktiken nicht die Feststellung erlaubten, dass das von der streitigen Regelung verfolgte Ziel, unfaire Praktiken zu bekämpfen, von der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 abgedeckt sei, zumal diese Praktiken von der Verordnung weder als Ganzes erfasst noch von ihr geregelt, ja nicht einmal konkret benannt würden.<sup>187</sup> Der Gerichtshof stellte fest, dass diese Verhältnismäßigkeitsprüfung unter Berücksichtigung insbesondere der Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik und des ordnungsgemäßen Funktionierens der gemeinsamen Marktorganisation erfolgen müsse, was einen Ausgleich zwischen diesen Zielen und dem mit der nationalen Regelung verfolgten Ziel der Bekämpfung unfairer Handelspraktiken erfordere.<sup>188</sup>

Der Gerichtshof kam in diesem Fall zu dem Schluss, dass die streitige Regelung nicht über das zur Erreichung der mit ihr angestrebten Ziele Erforderliche hinausgehe. Es sei jedoch Sache des vorlegenden Gerichts, das allein über eine unmittelbare Kenntnis des bei ihm anhängigen Rechtsstreits verfüge, zu prüfen, ob die Maßnahmen, die erlassen worden seien, um unfaire Handelspraktiken dadurch zu bekämpfen, dass sie die Verhandlungsmacht der Milcherzeuger, die keiner anerkannten Erzeugerorganisation angehören, stärken, und somit zu einer rentablen Entwicklung der Erzeugung beitragen, indem sie den Milcherzeugern dadurch angemessene Standards sicherstellen, dass sie den Grundsatz, dass der Preis frei ausgehandelt wird, einschränken, nicht über das Erforderliche hinausgehe.<sup>189</sup>

## **6. AUSFUHRBESCHRÄNKUNGEN (ARTIKEL 35 AEUV)**

Artikel 35 AEUV lautet: „Mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung sind zwischen den Mitgliedstaaten verboten.“

### **6.1. Definition des Begriffs „Ausfuhr“**

Der Ausdruck „Ausfuhr“ im Sinne des Artikels 35 AEUV bezieht sich auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten, d. h. auf Ausfuhren von einem Mitgliedstaat in einen anderen. Ausfuhren in ein Land, das nicht der EU angehört, bleiben unberücksichtigt.

### **6.2. Mengenmäßige Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung**

Obwohl Artikel 34 und 35 AEUV einen sehr ähnlichen Wortlaut aufweisen, hat der Gerichtshof diese beiden Bestimmungen stets unterschiedlich behandelt. Der Unterschied besteht vor allem darin, dass Artikel 35 AEUV nur auf Maßnahmen angewendet wird, die Waren diskriminieren. Dieser Grundsatz wurde in der Rechtssache Groenveld<sup>190</sup> formuliert, in welcher der Gerichtshof feststellte, dass Artikel 35 AEUV „sich auf

---

<sup>186</sup> Rechtssache C-2/18, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė [2019], ECLI:EU:2019:962, Rn. 45.

<sup>187</sup> Ebd., Rn. 49.

<sup>188</sup> Ebd., Rn. 57.

<sup>189</sup> Ebd., Rn. 69.

<sup>190</sup> Rechtssache C-15/79, P. B. Groenveld BV/Produktschap voor Vee en Vlees [1979], ECLI:EU:C:1979:253.

nationale Maßnahmen [bezieht], die spezifische Beschränkungen der Ausfuhrströme bezwecken oder bewirken und damit unterschiedliche Bedingungen für den Binnenhandel innerhalb eines Mitgliedstaats und seinen Außenhandel schaffen“. Wenn dies dazu führe, dass „die nationale Produktion oder der Binnenmarkt des betroffenen Staates zum Nachteil der Produktion oder des Handels anderer Mitgliedstaaten einen besonderen Vorteil erlangt“, gelte Artikel 35 AEUV.<sup>191</sup>

Für seine enge Auslegung von Artikel 35 AEUV im Vergleich zur Rechtsprechung in Bezug auf Artikel 34 AEUV hat der Gerichtshof verschiedene Gründe. Bei Einfuhren können nicht diskriminierende Maßnahmen Importeure doppelt belasten, da diese die Vorschriften ihres eigenen Landes und die des Einfuhrlandes zu erfüllen haben. Insofern wird es als angemessen empfunden, wenn solche Maßnahmen von den EU-Rechtsvorschriften zum Schutz des Binnenmarktes erfasst werden. Bei den Exporteuren ist dies dagegen nicht der Fall, da sie einfach nur die für den heimischen Markt geltenden Vorschriften beachten. Wäre der Anwendungsbereich von Artikel 35 AEUV zu weit gefasst, könnte er zudem Beschränkungen abdecken, die auf den Handel innerhalb der Union keinerlei Auswirkungen haben.

In der Rechtssache Rioja resultierte die unterschiedliche Behandlung aus den besseren Herstellungs- oder Handelsbedingungen für inländische Unternehmen.<sup>192</sup> In der Rechtssache Parma ging es um einen besonderen Vorteil für im Erzeugungsgebiet ansässige Unternehmen. Die Verwendung der geschützten Bezeichnung „Prosciutto di Parma“ für Schinken, der in Scheiben geschnitten vermarktet wird, war an die Voraussetzung geknüpft, dass das Aufschneiden und Verpacken im Erzeugungsgebiet erfolgt.<sup>193</sup> Solche Vorteile für die inländischen Marktteilnehmer haben für in anderen

---

<sup>191</sup> Rechtssache C-15/79, P. B. Groenveld BV/Produktschap voor Vee en Vlees [1979], ECLI:EU:C:1979:253, Rn. 7. Siehe auch Rechtssache C-12/02, Marco Grilli [2003], ECLI:EU:C:2003:538, Rn. 41.

<sup>192</sup> Rechtssache C-47/90, Delhaize/Promalvin [1992], ECLI:EU:C:1992:250 (bei dieser Rechtssache unterließ es der Gerichtshof bei seiner Argumentation, auf das Erfordernis eines besonderen Vorteils für die inländische Produktion hinzuweisen, auch wenn er in der Praxis offensichtlich vorlag). Allerdings stellte der Gerichtshof daraufhin in seinem Urteil in der Rechtssache C-388/95 Königreich Belgien/Königreich Spanien [2000], ECLI:EU:C:2000:244 fest, dass das streitige Erfordernis (nämlich das Erfordernis einer Abfüllung im Erzeugungsgebiet bei Wein mit einer geschützten Ursprungsbezeichnung) ungeachtet seiner beschränkenden Auswirkungen auf den Handelsverkehr als gemeinschaftsrechtskonform anzusehen ist, wenn nachgewiesen wird, dass es ein erforderliches und verhältnismäßiges Mittel darstellt, um das hohe Ansehen, das der „denominación de origen calificada“ Rioja unbestreitbar zukommt, zu erhalten. Der Gerichtshof hat entschieden, dass dies tatsächlich der Fall war, weil die Erzeuger in dem Erzeugungsgebiet wesentliches Know-how zur Durchführung komplexer Abfüllungsvorgänge hätten. Die gleiche Argumentation galt auch für im Erzeugungsgebiet durchgeführte Kontrollen. Überdies würde die Beförderung von Wein außerhalb des Erzeugungsgebiets das Risiko einer Qualitätsverschlechterung durch Oxidation mit sich bringen.

<sup>193</sup> Rechtssache C-108/01, Consorzio del Prosciutto di Parma [2003], ECLI:EU:2003:296. Allerdings hat der Gerichtshof in dieser Rechtssache entschieden, dass eine Bedingung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende (Aufschneiden und Verpacken müssen im Erzeugungsgebiet erfolgen) ungeachtet ihrer beschränkenden Auswirkungen auf den Handelsverkehr als unionsrechtskonform anzusehen ist, wenn nachgewiesen wird, dass sie ein erforderliches und verhältnismäßiges Mittel darstellt, um die Qualität des betreffenden Erzeugnisses zu wahren oder dessen Ursprung oder die Kontrolle der Spezifikation für diese g.g.A. zu gewährleisten (siehe Rn. 66 des Urteils). Nach Auffassung des Gerichtshofs verhält es sich so insbesondere, wenn die Spezifikation Fachleute, die über spezielle Kenntnisse der Eigenschaften des betreffenden Erzeugnisses verfügen, mit der Vornahme eingehender und systematischer Kontrollen betraut und es somit kaum vorstellbar ist, solche Kontrollen in den anderen Mitgliedstaaten wirksam einzurichten (siehe Rn. 75). Siehe in diesem Sinne auch

Mitgliedstaaten ansässige Unternehmen Wettbewerbsnachteile zur Folge, entweder weil ihnen zusätzliche Kosten entstehen oder wegen der Schwierigkeit, bestimmte Erzeugnisse zu beschaffen, die erforderlich sind, um mit den inländischen Marktteilnehmern in Wettbewerb treten zu können.

In einigen seiner aktuelleren Urteile betreffend Artikel 35 AEUV hat der Gerichtshof die letzte Bedingung des im Urteil in der Rechtssache Groenveld formulierten Kriteriums („zum Nachteil der Produktion oder des Handels anderer Mitgliedstaaten“) anders ausgelegt.<sup>194</sup> In der Rechtssache Gysbrechts<sup>195</sup> befasste sich der Gerichtshof mit belgischen Rechtsvorschriften, wonach der Verkäufer weder eine Anzahlung verlangen darf noch eine Zahlung während der siebentägigen „Rücktrittsfrist“, innerhalb derer ein Verbraucher einen Fernabsatzvertrag widerrufen kann. In diesem Urteil bestätigte der Gerichtshof die im Urteil in der Rechtssache Groenveld festgelegte Definition. Dennoch argumentierte er, dass das Verbot des Erhalts von Anzahlungen, selbst wenn dieses für alle inländischen Wirtschaftsbeteiligten gelte, sich beim grenzüberschreitenden Direktverkauf an Verbraucher tatsächlich schwerwiegender auswirke und somit Waren, die den Markt des Ausfuhrmitgliedstaats verließen, stärker betreffe als den Absatz von Waren auf dem inländischen Markt des Mitgliedstaats. Interessanterweise behinderte die Maßnahme in dieser Rechtssache in erster Linie den Handel von im Ausfuhrmitgliedstaat ansässigen Unternehmen und nicht von Unternehmen im Bestimmungsmitgliedstaat.<sup>196</sup>

Der Ansatz des Urteils in der Rechtssache Gysbrechts wurde in der Rechtssache New Valmar bekräftigt, in der es darum ging, dass alle Unternehmen mit einem Betriebssitz im Hoheitsgebiet eines bestimmten Mitgliedstaats verpflichtet wurden, sämtliche Rechnungen bezüglich grenzüberschreitender Geschäfte ausschließlich in der Amtssprache dieses Staates abzufassen. Andernfalls würden die betreffenden Rechnungen von den nationalen Gerichten von Amts wegen für nichtig erklärt. Das primäre Kriterium für den Gerichtshof war hier offensichtlich, ob sich eine Maßnahme auf Waren, die den Markt des Ausfuhrmitgliedstaats verlassen, tatsächlich schwerwiegender auswirkt.<sup>197</sup> Er vertrat die Ansicht, dass eine solche Maßnahme in den Anwendungsbereich des Artikels 35 AEUV fällt. Obwohl die Maßnahme ein legitimes Ziel verfolgte, nämlich die Förderung des Gebrauchs einer der Amtssprachen eines Mitgliedstaats, wurde sie nicht als verhältnismäßig angesehen.<sup>198</sup>

Denselben Ansatz verfolgte der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache Hidroelectrica, in dem nationale Maßnahmen zur Priorisierung der Stromversorgung auf

---

Rechtssache C-469/00, Ravil/Bellon, [2003], ECLI:EU:2003:295. Dieser Ansatz wurde in der Rechtssache C-367/17, EA u. a. [2018] ECLI:EU:C:2018:1025, sowie in der Rechtssache C-569/18, Caseificio Cirigliana [2019], ECLI:EU:C:2019:873, bestätigt (siehe Rn. 39).

<sup>194</sup> Rechtssache C-155/80, Oebel [1981], ECLI:EU:C:1981:177; Rechtssache C-388/95, Königreich Belgien/Königreich Spanien [2000], ECLI:EU:C:2000:244, Rn. 41.

<sup>195</sup> Rechtssache C-205/07, Gysbrechts und Santurel Inter [2008], ECLI:EU:C:2008:730.

<sup>196</sup> Ebd. Rn. 40-43; Rechtssache C-169/17, Asociación Nacional de Productores de Ganado Porcino [2018], ECLI:EU:C:2018:440, Rn. 29.

<sup>197</sup> Rechtssache C-15/15, New Valmar [2016], ECLI:EU:C:2014:464, Rn. 36. Siehe auch Rechtssache C-169/17, Asociación Nacional de Productores de Ganado Porcino [2018], ECLI:EU:C:2018:440, Rn. 29.

<sup>198</sup> Rechtssache C-15/15, New Valmar [2016], ECLI:EU:C:2014:464, Rn. 47, 50-56.

dem Inlandsmarkt als Maßnahmen gleicher Wirkung im Sinn des Artikels 35 AEUV angesehen wurden, da sie sich auf Stromexporte stärker auswirken.<sup>199</sup>

In dem recht aktuellen Urteil in der Rechtssache VIPA, in der es um ungarische Rechtsvorschriften ging, die die Abgabe von verschreibungspflichtigen Arzneimitteln in Ungarn auf der Grundlage von Bestellungen durch Angehörige der Gesundheitsberufe in anderen Mitgliedstaaten ausschließen, ging der Gerichtshof so weit, dass selbst unbedeutende Beschränkungen des Handels, sofern sie nicht zu ungewiss oder zu mittelbar sind, ausreichen, um das Vorliegen einer Maßnahme gleicher Wirkung im Sinne des Artikels 35 AEUV nachzuweisen.<sup>200</sup>

## **7. RECHTFERTIGUNGSGRÜNDE FÜR HANDELSBESCHRÄNKUNGEN**

Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs können nationale Rechtsvorschriften, die eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen darstellen, aus einem der in Artikel 36 AEUV genannten Gründe des Allgemeininteresses (siehe Abschnitt 7.1) oder durch zwingende Erfordernisse (siehe Abschnitt 7.2) gerechtfertigt sein.

In beiden Fällen muss die Bestimmung des nationalen Rechts geeignet sein, die Erreichung des verfolgten Ziels sicherzustellen, und darf nicht über das zur Erreichung dieses Ziels Erforderliche hinausgehen (siehe Abschnitt 7.3).

### **7.1. Artikel 36 AEUV**

In Artikel 36 AEUV sind die Gründe aufgelistet, mit denen die Mitgliedstaaten nationale Maßnahmen, die den grenzüberschreitenden Handel behindern, rechtfertigen können: „Die Bestimmungen der Artikel 34 und 35 stehen Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverboten oder -beschränkungen nicht entgegen, die aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sind.“

Zudem hat der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung sogenannte zwingende Erfordernisse (zu denen beispielsweise der Umweltschutz gehört) definiert, aufgrund derer die Mitgliedstaaten ebenfalls nationale Maßnahmen rechtfertigen können.

Der Gerichtshof legt die in Artikel 36 AEUV aufgeführten Gründe für abweichende Regelungen, die sich ausschließlich auf nicht wirtschaftliche Interessen beziehen, eng aus.<sup>201</sup> Zudem muss jede Maßnahme unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit getroffen werden. Den Nachweis, dass die gemäß Artikel 36 AEUV

---

<sup>199</sup> Rechtssache C-648/18, Hidroelectrica [2019], ECLI:EU:C:2020:723, Rn. 33.

<sup>200</sup> Rechtssache C-222/18, VIPA [2019], ECLI:EU:C:2019:751, Rn. 62.

<sup>201</sup> Rechtssache C-120/95, Decker [1998], ECLI:EU:C:1998:167; Rechtssache 72/83, Campus Oil [1984], ECLI:EU:C:1984:256.

getroffenen Maßnahmen gerechtfertigt sind, hat der Mitgliedstaat zu erbringen.<sup>202</sup> Kann der Mitgliedstaat sie jedoch auf überzeugende Weise begründen, ist es Sache der Kommission, nachzuweisen, dass die getroffenen Maßnahmen im betreffenden Fall unangemessen sind.<sup>203</sup>

Artikel 36 AEUV kann nicht geltend gemacht werden, um von harmonisierten EU-Rechtsvorschriften abweichende Regelungen zu rechtfertigen.<sup>204</sup> Wenn allerdings auf EU-Ebene keine Harmonisierung besteht, obliegt es den Mitgliedstaaten, ihr eigenes Schutzniveau festzulegen. Im Fall einer Teilharmonisierung ist in den Harmonisierungsvorschriften oftmals explizit vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten strengere Maßnahmen beibehalten oder erlassen können, sofern sie mit dem Vertrag vereinbar sind. In solchen Fällen hat der Gerichtshof zu prüfen, ob die fraglichen Vorschriften gemäß Artikel 36 AEUV gerechtfertigt sind.

Auch wenn eine Maßnahme gemäß Artikel 36 AEUV gerechtfertigt ist, darf sie „weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen“. Mit dem zweiten Satz von Artikel 36 AEUV soll vermieden werden, dass Mitgliedstaaten die Ausnahmeregelungen missbrauchen. Wie der Gerichtshof feststellte, soll Artikel [36] Satz 2 „verhindern, dass auf Gründe des Artikels [36] Satz 1 gestützte Beschränkungen des Handels missbraucht und zur Diskriminierung von Waren aus anderen Mitgliedstaaten oder zum mittelbaren Schutz bestimmter nationaler Produktionen verwandt werden“<sup>205</sup>, d. h., dass protektionistische Maßnahmen getroffen werden.

Ursprünglich wurde davon ausgegangen, dass unterschiedlich anwendbare Maßnahmen nur aus Gründen gemäß Artikel 36 AEUV gerechtfertigt sein können, während unterschiedslos anwendbare Maßnahmen auch aufgrund eines zwingenden Erfordernisses gerechtfertigt sein können. Die Unterscheidung zwischen unterschiedlich und unterschiedslos anwendbaren Maßnahmen ist jedoch nicht mehr so relevant wie früher.

### *7.1.1. Öffentliche Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit*

Die Mitgliedstaaten können beschließen, ein Erzeugnis aus Gründen der **öffentlichen Sittlichkeit** zu verbieten. Es ist zwar Sache eines jeden Mitgliedstaats, die Normen festzusetzen, wonach Erzeugnisse mit den nationalen Vorschriften über die öffentliche Sittlichkeit vereinbar sind, doch muss dies im Einklang mit den Verpflichtungen erfolgen, die sich aus dem EU-Recht ergeben. So ist beispielsweise jedes Verbot der Einfuhr von Erzeugnissen, deren Inverkehrbringen beschränkt, aber nicht verboten ist, diskriminierend und verstößt gegen die Bestimmungen über den „freien Warenverkehr“. Der Großteil der Rechtssachen, bei denen der Gerichtshof als Rechtfertigungsgrund die

---

<sup>202</sup> Rechtssache C-251/78, Denkavit Futtermittel/Minister für Landwirtschaft [1979], ECLI:EU:C:1979:252.

<sup>203</sup> Rechtssache C-55/99, Kommission/Frankreich [2000], ECLI:EU:C:2000:693.

<sup>204</sup> Rechtssache C-473/98, Kemikalieinspektionen/ToolexAlpha [2000], ECLI:EU:C:2000:379; Rechtssache C-5/77, Tadeschi/Denkavit [1977], ECLI:EU:C:1977:144.

<sup>205</sup> Rechtssache C-34/79, Henn und Darby [1979], ECLI:EU:C:1979:295, Rn. 21, sowie die verbundenen Rechtssachen C-1/90 und C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior und Publivia [1991], ECLI:EU:C:1991:327, Rn. 20.

öffentliche Sittlichkeit zuließ, betraf anstößige und unzüchtige Waren.<sup>206</sup> Bei anderen Rechtssachen, bei denen die öffentliche Sittlichkeit geltend gemacht wurde, wurde auf weitere, verbundene Rechtfertigungsgründe verwiesen, z. B. das Allgemeininteresse bei Rechtssachen betreffend Glücksspiele<sup>207</sup> oder der Schutz von Minderjährigen beim Inverkehrbringen von Videos und DVDs<sup>208</sup>.

Der Begriff der **öffentlichen Ordnung** wird vom Gerichtshof in einem sehr engen Sinne ausgelegt und diente bisher nur selten als Begründung für eine abweichende Regelung nach Artikel 36 AEUV. Gründe der öffentlichen Ordnung können beispielsweise nicht angeführt werden, wenn deren Schutz in Form einer allgemeinen Schutzklausel gewährleistet werden soll oder lediglich der Erreichung protektionistischer wirtschaftlicher Ziele dient. Wenn sich für abweichende Regelungen nach Artikel 36 AEUV alternative Rechtfertigungsgründe anbieten, tendiert der Gerichtshof dazu, sich auf diese alternative Rechtfertigung zu stützen oder den Rechtfertigungsgrund der öffentlichen Ordnung in Verbindung mit anderen möglichen Rechtfertigungsgründen zu kombinieren.<sup>209</sup> Die öffentliche Ordnung wurde als einziger Rechtfertigungsgrund in einem Ausnahmefall akzeptiert, bei dem ein Mitgliedstaat die Ein- und Ausfuhr von Goldmünzen für Sammlerzwecke beschränkte. Der Gerichtshof vertrat die Ansicht, dass dies aus Gründen der öffentlichen Ordnung gerechtfertigt sei, da es zum Schutz des Münzrechts diene, das herkömmlich als wesentliches Interesse des Staates betrachtet werde.<sup>210</sup>

Der Rechtfertigungsgrund der **öffentlichen Sicherheit** ist bisher im spezifischen Bereich des EU-Energiemarkts angeführt worden, obwohl eine Entscheidung nur auf die exakten Sachverhalte einer Rechtssache begrenzt werden sollte und nicht auf breiter Basis anwendbar ist. In der Rechtssache Campus Oil verlangte ein Mitgliedstaat von Erdölimporteuren, bis zu 35 % ihres Bedarfs an Erdöl durch Käufe bei einer nationalen Mineralölgesellschaft zu staatlich festgesetzten Preisen zu decken. Der Gerichtshof hielt dies für eine eindeutig protektionistische Maßnahme, die gegen Artikel 34 AEUV verstieß, die zugleich aber aus Gründen der öffentlichen Sicherheit gerechtfertigt war, weil sie gewährleisten sollte, dass eine wirtschaftlich lebensfähige Ö Raffinerie auch in Krisenzeiten die Versorgung aufrechterhalten konnte.<sup>211</sup> Auch in der Rechtssache

---

<sup>206</sup> Rechtssache C-121/85, Conegate/Customs and Excise Commissioners [1986], ECLI:EU:C:1986:114; Rechtssache C-34/79, R/Henn and Darby [1979], ECLI:EU:C:1979:295.

<sup>207</sup> Rechtssache C-275/92, Schindler [1994], ECLI:EU:C:1994:119, Rn. 58; Rechtssache C-124/97, Läärä u. a. [1999], ECLI:EU:C:1999:435, Rn. 33. Rechtssache C-98/14, Berlington Hungary [2015], ECLI:EU:C:2015:386, Rn. 58.

<sup>208</sup> Rechtssache C-244/06, Dynamic Medien Vertriebs GmbH/Avides Media AG [2008], ECLI:EU:C:2008:85.

<sup>209</sup> Wie der Gerichtshof einräumte, liegen einer Regelung, „die zum Ziel hat, den Alkoholkonsum zu regeln, um den schädlichen Auswirkungen alkoholhaltiger Stoffe auf die menschliche Gesundheit und die Gesellschaft vorzubeugen, und die so den Alkoholmissbrauch bekämpfen soll, die in Artikel 36 AEUV anerkannten Belange des Gesundheitsschutzes und der öffentlichen Ordnung zugrunde“; vgl. Urteil in der Rechtssache C-434/04 Ahokainen und Leppik/Ahokainen und Leppik [2006], ECLI:EU:C:2006:609, Rn. 28; siehe auch Rechtssache C-170/04, Rosengren u. a. [2007], ECLI:EU:C:2007:313, Rn. 40; Rechtssache C-198/14, Visnapuu/Visnapuu [2015], ECLI:EU:C:2015:751, Rn. 116.

<sup>210</sup> Rechtssache 7/78, R/Thompson [1978], ECLI:EU:C:1978:209.

<sup>211</sup> Rechtssache C-72/83, Campus Oil [1984], ECLI:EU:C:1984:256.

Hidroelectrica<sup>212</sup> akzeptierte der Gerichtshof die Sicherstellung der Energieversorgung als einen Grund der öffentlichen Ordnung im Sinne des Artikels 36 AEUV.

Ebenso akzeptierte der Gerichtshof die öffentliche Sicherheit als Rechtfertigungsgrund bei Rechtssachen, die den Handel mit strategisch sensiblen Gütern<sup>213</sup> betrafen, da „die Gefahr einer erheblichen Störung der auswärtigen Beziehungen oder des friedlichen Zusammenlebens der Völker die Sicherheit eines Mitgliedstaats beeinträchtigen kann“. In diesen Fällen erklärte der Gerichtshof, dass der Begriff der öffentlichen Sicherheit im Sinne des Artikels 36 AEUV sowohl die innere Sicherheit eines Mitgliedstaats (beispielsweise Aufdeckung von Straftaten sowie Verhinderung und Regulierung des Handels) als auch seine äußere Sicherheit umfasse.<sup>214</sup>

### 7.1.2. *Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen (Vorsorgeprinzip)*

Nach einer Entscheidung des Gerichtshofs nehmen „unter den in Artikel 36 geschützten Gütern und Interessen ... die Gesundheit und das Leben von Menschen den ersten Rang ein, und es ist Sache der Mitgliedstaaten, in den durch den Vertrag gesetzten Grenzen zu bestimmen, in welchem Umfang sie deren Schutz gewährleisten wollen, insbesondere wie streng die durchzuführenden Kontrollen ausfallen sollen“.<sup>215</sup> In der gleichen Entscheidung stellte der Gerichtshof fest, dass eine nationale Regelung oder Praxis nicht unter die Ausnahmebestimmungen von Artikel 36 AEUV falle, wenn die Gesundheit und das Leben von Menschen genauso wirksam durch Maßnahmen geschützt werden könne, die den Intra-EU-Handel weniger stark beschränkten.<sup>216</sup>

Der Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen ist der von den Mitgliedstaaten zur Rechtfertigung von Hemmnissen für den freien Warenverkehr am häufigsten geltend gemachte Rechtfertigungsgrund. Den Mitgliedstaaten wird zwar ein gewisser Ermessensspielraum eingeräumt<sup>217</sup>, bestimmte Grundregeln müssen jedoch beachtet werden. Es muss nachgewiesen werden, dass das Inverkehrbringen der betreffenden Erzeugnisse eine ernsthafte und reale Gefahr für die öffentliche Gesundheit darstellt.<sup>218</sup> Dies muss stichhaltig begründet sein, und die Mitgliedstaaten müssen sämtliche Nachweise, Angaben (technische, wissenschaftliche, statistische, ernährungsbezogene und weitere Daten) und sonstigen einschlägigen Informationen vorlegen.<sup>219</sup> Der Schutz der Gesundheit kann nicht angeführt werden, wenn die betreffende Maßnahme in Wirklichkeit dem Schutz des inländischen Markts

---

<sup>212</sup> Rechtssache C- 648/18, Hidroelectrica [2019], ECLI:EU:C:2020:723, Rn. 36.

<sup>213</sup> Rechtssache C-367/89, Strafverfahren gegen Aimé Richardt und Les Accessoires Scientifiques SNC [1991], ECLI:EU:C:1991:376.

<sup>214</sup> Ebd.

<sup>215</sup> Rechtssache C-104/75, De Peijper [1976], ECLI:EU:C:1976:67.

<sup>216</sup> Rechtssache C-333/14, Scotch Whisky Association [2015], ECLI:EU:C:2015:845, Rn. 59.

<sup>217</sup> Rechtssache C-198/14 Visnapuu [2015], ECLI:EU:C:2015:751, Rn. 118. Rechtssache C-108/09, Ker-Optika [2010], ECLI:EU:C:2010:725, Rn. 58.

<sup>218</sup> Rechtssache C-270/02, Kommission/Italien [2004] ECLI:EU:C:2004:78, Rn. 22; Rechtssache C-319/05, Kommission/Deutschland [2007], ECLI:EU:C:2007:678, Rn. 88; Rechtssache C-421/09, Humanplasma GmbH/Republik Österreich [2010], ECLI:EU:C:2010:760, Rn. 34.

<sup>219</sup> Rechtssache C-270/02, Kommission/Italien [2004], ECLI:EU:C:2004:78; Rechtssache C-319/05, Kommission/Deutschland [2007], ECLI:EU:C:2007:678; Rechtssache C-148/15, Deutsche Parkinson Vereinigung [2016], ECLI:EU:C:2016:776, Rn. 36 und 40.

dient, auch wenn es in Ermangelung einer Harmonisierung den Mitgliedstaaten obliegt, den Umfang des Schutzes festzulegen. Ebenso müssen die Maßnahmen verhältnismäßig sein, d. h. sich auf das beschränken, was zur Erreichung des berechtigten Ziels des Schutzes der öffentlichen Gesundheit erforderlich ist.<sup>220</sup>

**Anwendung des „Vorsorgeprinzips“:** Auch wenn es möglicherweise in der früheren Rechtsprechung bereits implizit enthalten war, wurde das Vorsorgeprinzip vom Gerichtshof erstmals in der Rechtssache *National Farmers' Union*<sup>221</sup> ausdrücklich bekräftigt. Der Gerichtshof stellte Folgendes fest: „Wenn das Vorliegen und der Umfang von Gefahren für die menschliche Gesundheit ungewiss ist, können die Organe Schutzmaßnahmen treffen, ohne abwarten zu müssen, dass das Vorliegen und die Größe der Gefahren klar dargelegt sind.“ Dieses Prinzip legt fest, unter welchen Umständen ein Gesetzgeber auf nationaler, EU- oder internationaler Ebene Maßnahmen erlassen kann, um die Verbraucher vor Gesundheitsrisiken zu schützen, die aufgrund von Unsicherheiten bezüglich des Stands der wissenschaftlichen Forschung bei einer Ware oder einer Dienstleistung möglicherweise bestehen.

Möchten Mitgliedstaaten Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit gemäß Artikel 36 AEUV aufrechterhalten oder treffen, müssen sie in der Regel den Nachweis für ihre Notwendigkeit erbringen.<sup>222</sup> Dies gilt auch für Fälle, bei denen das Vorsorgeprinzip geltend gemacht wird.<sup>223</sup> In seinen Urteilen betonte der Gerichtshof, es müsse auf Basis der aktuellen Erkenntnisse der internationalen wissenschaftlichen Forschung nachgewiesen werden, dass tatsächliche Risiken vorliegen. Der Gerichtshof stellte wiederholt fest, die Mitgliedstaaten müssten eine Risikobewertung vornehmen, bevor sie Vorsorgemaßnahmen gemäß den Artikeln 34 und 36 AEUV treffen.<sup>224</sup> Sie müssen aber nicht aufzeigen, dass zwischen den Beweisen und den Risiken ein eindeutiger Zusammenhang besteht.<sup>225</sup> Wenn die wissenschaftliche Unsicherheit hinsichtlich des Risikos fortbesteht und festgestellt wurde, lässt der Gerichtshof den Mitgliedstaaten bzw. den einschlägigen Institutionen einen erheblichen Ermessensspielraum bei der Entscheidung, welche Schutzmaßnahmen zu treffen sind.<sup>226</sup> In der Rechtssache *C-446/08 Solgar Vitamin's* betreffend die Festlegung von Höchstmengen an Vitaminen und Mineralstoffen, die bei der Herstellung von Nahrungsergänzungsmitteln verwendet werden dürfen, bestätigte der Gerichtshof, dass die Mitgliedstaaten nicht abwarten

---

<sup>220</sup> Rechtssache C-108/09, *Ker-Optika* [2010], ECLI:EU:C:2010:725, Rn. 35.

<sup>221</sup> Rechtssache C-157/96 *National Farmers Union* [1998], ECLI:EU:C:1998:191, Rn. 63.

<sup>222</sup> Siehe zum Beispiel Rechtssache C-227/82, *Van Bennekom* [1983], ECLI:EU:C:1983:354, Rn. 40, und Rechtssache C-178/84, *Kommission/Deutschland (Reinheitsgebot)* [1987], ECLI:EU:C:1987:126, Rn. 46.

<sup>223</sup> Rechtssache C-41/02, *Kommission/Niederlande* [2004], ECLI:EU:C:2004:762, Rn. 47; Rechtssache C-192/01, *Kommission/Dänemark* [2003], ECLI:EU:C:2003:492, Rn. 46; Rechtssache C-24/00, *Kommission/Frankreich* [2004], ECLI:EU:C:2004:70, Rn. 53.

<sup>224</sup> Rechtssache C-249/07, *Kommission/Niederlande* [2008], ECLI:EU:C:2008:683, Rn. 50-51; Rechtssache C-41/02, *Kommission/Niederlande* [2004], ECLI:EU:C:2004:762; Rechtssache C-192/01, *Kommission/Dänemark* [2003], ECLI:EU:C:2003:492. Rechtssache C-24/00, *Kommission/Frankreich* [2004], ECLI:EU:C:2004:70.

<sup>225</sup> Die Kommission nahm eine Mitteilung über die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips an (KOM(2000) 1 endg.).

<sup>226</sup> Vgl. Rechtssache C-132/03, *Codacons und Federconsumatori* [2005], ECLI:EU:C:2005:310, Rn. 61 und Rechtssache C-236/01, *Monsanto Agricoltura* [2003], ECLI:EU:C:2003:431, Rn. 111.

müssen, bis das Vorliegen und die Größe der Gefahren klar dargelegt sind.<sup>227</sup> Dennoch dürfen die Maßnahmen nicht auf der Grundlage „rein hypothetischer Erwägungen“<sup>228</sup> getroffen werden, wie der Gerichtshof in der Rechtssache C-672/15 *Noria Distribution* bestätigte, in der es ebenfalls um sichere Höchstmengen für Vitamine und Mineralstoffe bei der Herstellung von Nahrungsergänzungsmitteln ging.<sup>229</sup>

### *7.1.3. Schutz des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert*

Die Pflicht eines Mitgliedstaats, sein nationales Kulturgut und -erbe zu schützen, kann Maßnahmen rechtfertigen, die die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen behindern.

Die Mitgliedstaaten greifen auf unterschiedliche Maßnahmen zur Beschränkung der Ausfuhr von Antiquitäten und sonstigen Kunstwerken zurück, welche als im Sinne des Artikels 36 AEUV gerechtfertigt angesehen werden könnten.

In der Rechtssache *LIBRO* vertrat der Gerichtshof die Auffassung, dass der Schutz der kulturellen Vielfalt „generell ... nicht unter den ‚[Schutz] des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert‘“ im Sinne des Artikels 36 AEUV falle.<sup>230</sup>

### *7.1.4. Schutz des gewerblichen und kommerziellen Eigentums*

Artikel 36 AEUV nennt den „Schutz des gewerblichen und kommerziellen Eigentums“ als einen Rechtfertigungsgrund für Beschränkungen. „Gewerbliches und kommerzielles Eigentum“ bezeichnet im Allgemeinen Rechte des geistigen Eigentums wie Patente, Handelsmarken, Geschmacksmuster, Urheberrechte und geografische Herkunftsangaben.<sup>231</sup>

In seiner grundlegenden Rechtsprechung hat der Gerichtshof eine Reihe von Prinzipien entwickelt, die für die Bestimmung des Anwendungsbereichs der Ausnahmen auf nationaler Ebene bedeutsam waren sowie den Weg zu einer Harmonisierung und Vereinheitlichung der Rechte des geistigen Eigentums auf Ebene gebahnt haben (eine Besprechung dieser Fragen würde über den Gegenstand des vorliegenden Abschnitts hinausgehen).

Das erste Prinzip besteht darin, dass die gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften gewährten Rechte an geistigem Eigentum in ihrer Existenz durch den Vertrag nicht

---

<sup>227</sup> Rechtssache C-446/08, *Solgar Vitamin's France* [2010], ECLI:EU:C:2010:233, Rn. 67.

<sup>228</sup> Rechtssache C-236/01, *Monsanto Agricoltura* [2003], ECLI:EU:C:2003:431, Rn. 106; Rechtssache C-41/02, *Kommission/Niederlande* [2004], ECLI:EU:C:2004:762, Rn. 52; Rechtssache C-192/01, *Kommission/Dänemark* [2003], ECLI:EU:C:2003:492, Rn. 49; Rechtssache C-24/00, *Kommission/Frankreich* [2004], ECLI:EU:C:2004:70, Rn. 56. *Case C-446/08, Solgar Vitamin's France* [2010] ECLI:EU:C:2010:233, Rn. 67.

<sup>229</sup> Rechtssache C-672/15, *Noria Distribution SARL* [2017], ECLI:EU:C:2017:310, Rn. 33.

<sup>230</sup> Rechtssache C-531/07, *Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft/LIBRO* [2009], ECLI:EU:C:2009:276, Rn. 32.

<sup>231</sup> Siehe für eine Liste spezifischer Rechte des geistigen Eigentums die Erklärung der Kommission zu Artikel 2 der Richtlinie 2004/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums (2005/295/EG) (ABl. L 94 vom 13.4.2005, S. 37).

berührt werden. Auf nationaler Ebene erlassene Vorschriften über den Erwerb, die Übertragung und die Erschöpfung dieser Rechte sind somit rechtmäßig. Dieses Prinzip gilt jedoch nicht, wenn die nationalen Vorschriften ein Element der Diskriminierung enthalten.<sup>232</sup>

Das zweite Prinzip ist der *Erschöpfungsgrundsatz*. Der Inhaber des geistigen Eigentums kann die Nutzung, Herstellung und den Verkauf des durch das geistige Eigentum geschützten Erzeugnisses in dem Mitgliedstaat beschränken, für den dieses Recht gewährt wurde. Sobald aber der Inhaber des geistigen Eigentums das Erzeugnis selbst oder mit seiner Zustimmung in dem Mitgliedstaat rechtmäßig verkauft und vertrieben hat, ist dieses Recht an dem geistigen Eigentum an der Grenze *erschöpft*. Der Inhaber des Rechtes kann dann nicht mehr die Einfuhr des Erzeugnisses in einen Mitgliedstaat verbieten, in dem es zuerst vermarktet wurde, wodurch von jedem Ort in der EU Parallelimporte möglich werden.

Der Erschöpfungsgrundsatz dient dazu, den Schutz von Rechten am gewerblichen Eigentum und den Grundsatz des freien Warenverkehrs miteinander zu vereinbaren. Ausnahmen sind nur insoweit gestattet, als sie zur Wahrung des *spezifischen Gegenstands* dieses Eigentums berechtigt sind. Dieser Grundsatz ermöglicht es, in Bezug auf jede Art des geistigen Eigentums die Bedingungen zu bestimmen, unter denen die Ausübung dieses Rechts nach den EU-Rechtsvorschriften zulässig ist, auch wenn eine solche Rechtsausübung in einer grenzüberschreitenden Situation per definitionem den freien Warenverkehr behindert. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Erschöpfungsgrundsatz betrifft vor allem Patente, Warenzeichen, Geschmacksmuster<sup>233</sup> und das Urheberrecht<sup>234</sup>.

Bei Patenten sah der Gerichtshof beispielsweise als den spezifischen Gegenstand insbesondere an, „dass der Inhaber zum Ausgleich für seine schöpferische Erfindertätigkeit das ausschließliche Recht erlangt, gewerbliche Erzeugnisse herzustellen und erstmals in den Verkehr zu bringen, mithin die Erfindung entweder selbst oder im Wege der Lizenzvergabe an Dritte zu verwerten, und dass er ferner das Recht erlangt, sich gegen jegliche Zuwiderhandlung zur Wehr zu setzen“<sup>235</sup>. Es ist dann Aufgabe des Patentinhabers, in voller Kenntnis der Sachlage über die Bedingungen zu entscheiden, unter denen er sein Erzeugnis in den Verkehr bringt, was die Möglichkeit einschließt, das Erzeugnis in einem Mitgliedstaat abzusetzen, in dem dafür kein gesetzlicher Patentschutz besteht. Entscheidet er sich in dieser Weise, so hat er die Konsequenzen seiner Wahl hinzunehmen, soweit es um den freien Verkehr des Erzeugnisses innerhalb des Gemeinsamen Marktes geht. Würde man dem Erfinder erlauben, sich auf das Patent, das er in einem ersten Mitgliedstaat besitzt, zu berufen, um sich der Einfuhr des Erzeugnisses zu widersetzen, das von ihm in einem anderen Mitgliedstaat, in dem dieses Erzeugnis

---

<sup>232</sup> Rechtssache C-235/89, Kommission/Italien, Slg. 1992 I-777.

<sup>233</sup> Siehe zum Beispiel Rechtssache C-53/87, CICRA u. a./Renault, ECLI:EU:C:1988:472.

<sup>234</sup> Siehe zum Beispiel Rechtssache C-5/11, Donner, ECLI:EU:C:2012:370, Rn. 31-37, mit Verweisen auf frühere Rechtsprechung.

<sup>235</sup> Siehe zum Beispiel die verbundenen Rechtssachen C-267/95 und C-268/95, Merck & Co u. a./Primecrown Ltd u. a. ECLI:EU:C:1996:468, Rn. 30, mit Verweisen auf frühere Rechtsprechung.

nicht patentfähig war, frei in den Verkehr gebracht worden ist, so würde dies zu einer Abschottung der nationalen Märkte führen, die den Zielen des Vertrages zuwiderliefe.<sup>236</sup>

Was das Warenzeichenrecht betrifft, so hat der Gerichtshof in konsistenter Rechtsprechung entschieden, dass sein spezifischer Gegenstand darin besteht, dass seinem Inhaber das Recht verliehen wird, das Warenzeichen beim erstmaligen Inverkehrbringen eines Erzeugnisses zu benutzen. Dadurch wird er vor Konkurrenten geschützt, die die Stellung und den Ruf des Warenzeichens durch den Vertrieb widerrechtlich mit diesem Zeichen versehener Erzeugnisse zu missbrauchen suchen. Für die Bestimmung der genauen Reichweite dieses ausschließlichen Rechts des Warenzeicheninhabers ist nach Ansicht des Gerichtshofs die Hauptfunktion des Warenzeichens zu berücksichtigen, die darin besteht, dem Verbraucher oder Endabnehmer die Ursprungsidentität des gekennzeichneten Erzeugnisses zu garantieren, indem sie ihm ermöglicht, dieses Erzeugnis ohne Verwechslungsgefahr von Erzeugnissen anderer Herkunft zu unterscheiden.<sup>237</sup>

Diese Rechtsprechung wurde insbesondere auf dem Gebiet der Umverpackung pharmazeutischer Erzeugnisse weiterentwickelt und verfeinert.<sup>238</sup>

Es muss daran erinnert werden, dass der Gerichtshof seine Rechtsprechung angesichts fehlender Regelungen des EU-Sekundärrechts entwickelt hat. Er stellte fest, „dass sich ... die Voraussetzungen und die Modalitäten dieses Schutzes beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts mangels einer Rechtsvereinheitlichung oder -angleichung innerhalb der Gemeinschaft nach nationalem Recht bestimmen“.<sup>239</sup> Inzwischen hat jedoch der Unionsgesetzgeber eine umfangreiche Reihe von Richtlinien und Verordnungen über das gewerbliche Eigentum erlassen. So ist beispielsweise der Rechtsrahmen für Markenzeichen durch die Richtlinie (EU) 2015/2436 über Markenzeichen harmonisiert und die Verordnung (EU) 2017/1001 über die Unionsmarke vereinheitlicht.<sup>240</sup> Für Geschmacksmuster bestehen vergleichbare Regelungen, wohingegen die Harmonisierung der nationalen Patentvorschriften immer noch eher fragmentiert ist.<sup>241</sup>

Auf dem Gebiet des Urheberrechts und verwandter Rechte hat der Unionsgesetzgeber die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten weitgehend harmonisiert, indem er Autoren und anderen Rechteinhabern ein hohes Schutzniveau gewährte. Dazu gehören unter anderem ausschließliche Rechte, bestimmte Arten der Verwertung ihrer Inhalte zu autorisieren oder zu verbieten, mit harmonisierten Schutzbedingungen, ein Rechtsrahmen von Ausnahmen und Beschränkungen, Rechtsschutz für technische Schutzmaßnahmen und

---

<sup>236</sup> Siehe die verbundenen Rechtssachen C-267/95 und C-268/95, Merck & Co u. a./Primecrown Ltd u. a., ECLI:EU:C:1996:468, Rn. 32, mit Verweisen auf frühere Rechtsprechung.

<sup>237</sup> Siehe Rechtssache C-10/89, SA CNL-SUCAL NV/HAG GF AG, ECLI:EU:1990:359, Rn. 14, mit Verweisen auf frühere Rechtsprechung.

<sup>238</sup> Für eine gute Übersicht der Rechtsprechung des Gerichtshofs siehe Rechtssache C-143/00, Boehringer Ingelheim, ECLI:EU:C:2002:246.

<sup>239</sup> Rechtssache C-53/87, CICRA u. a./Renault, ECLI:EU:C:1988:472, Rn. 10.

<sup>240</sup> Richtlinie (EU) 2015/2436 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2015 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Marken [2015] (ABl. L 336, S. 1, Artikel 15 Absatz 1); Verordnung (EU) 2017/1001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2017 über die Unionsmarke [2017] (ABl. L 154, S. 1).

<sup>241</sup> Siehe [https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/intellectual-property\\_en](https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/intellectual-property_en) für einen Überblick über diese Rechtsvorschriften über das geistige Eigentum.

Informationen über Rechteverwaltung sowie kollektive Rechteverwaltung und -durchsetzung. Im Bereich des freien Warenverkehrs gewährt die Richtlinie 2001/29/EG<sup>242</sup> Urhebern das ausschließliche Verbreitungsrecht in Bezug auf ihre Werke. Richtlinie 2006/115/EG<sup>243</sup> gewährt ausübenden Künstlern und Herstellern von Tonträgern und Filmen sowie Sendeanstalten das ausschließliche Vertriebsrecht für ihre Schutzgegenstände. Die Richtlinie 2009/24/EG<sup>244</sup> sieht auch ein ausschließliches Vertriebsrecht für Computerprogramme vor.

In den drei oben erwähnten Urheberrechtsrichtlinien ist auch vorgesehen, dass durch den ersten Verkauf oder die erste sonstige Übertragung des Eigentumsrechts an einer Kopie des Werks oder sonstigen Schutzgegenstandes durch den Rechteinhaber oder mit dessen Einverständnis das Vertriebsrecht an dieser Kopie in der Union erschöpft ist. Diese Vorschrift sichert den freien Warenverkehr mit urheberrechtlich geschützten Waren innerhalb der Union, sobald sie durch den Rechteinhaber oder mit seiner Zustimmung auf den Markt gebracht wurden. Der Gerichtshof hat klargestellt, dass dieser Grundsatz auf körperliche Vervielfältigungsstücke von Werken oder sonstigen Schutzgegenständen anwendbar ist. Im Fall von Computerprogrammen hat der Gerichtshof jedoch klargestellt, dass das Vertriebsrecht an einer Kopie eines Computerprogramms nach dem Download einer Kopie von dem Internet mit dem Einverständnis des Rechteinhabers unter Bedingungen, die diesen Download dem Verkauf einer Kopie des Computerprogramms gleichwertig macht, ebenfalls erschöpft ist.<sup>245</sup> Der Gerichtshof hat kürzlich geurteilt, dass diese Erweiterung des Erschöpfungsgrundsatzes nach der Übertragung digitaler Kopien im Fall anderer Werke als Computerprogramme (z. B. E-Books) nicht anwendbar ist.<sup>246</sup>

Darüber hinaus hat der Gerichtshof spezifische Regeln für geografische Herkunftsangaben für die Zwecke des Artikels 36 AEUV entwickelt.<sup>247</sup>

## 7.2. Zwingende Erfordernisse

Der Gerichtshof definierte zwingende Erfordernisse in seinem Urteil in der Rechtssache *Cassis de Dijon* als eine nicht abschließende Liste geschützter Interessen im Rahmen von Artikel 34 AEUV. In diesem Urteil erklärte der Gerichtshof, diese zwingenden Erfordernisse bezögen sich insbesondere auf eine wirksame steuerliche Kontrolle, auf den Schutz der öffentlichen Gesundheit, auf die Lauterkeit des Handelsverkehrs und auf

---

<sup>242</sup> Richtlinie 2001/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft [2001] (ABl. L 167).

<sup>243</sup> Richtlinie 2006/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zum Vermietrecht und Verleihrecht sowie zu bestimmten dem Urheberrecht verwandten Schutzrechten im Bereich des geistigen Eigentums [2006] (ABl. L 376).

<sup>244</sup> Richtlinie 2009/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über den Rechtsschutz von Computerprogrammen [2009] (ABl. L 111).

<sup>245</sup> Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-128/11, *Usedsoft*.

<sup>246</sup> Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-263/18, *Tom Kabinet*.

<sup>247</sup> Rechtssache C-3/91, *Exportur/LOR*, Slg. 1992 I-5529, Rn. 37. Rechtssache C-216/01, *Budějovický Budvar* [2003], ECLI:EU:C:2003:618, Rn. 99.

den Verbraucherschutz.<sup>248</sup> Die Terminologie des Gerichtshofs hat sich nach und nach insofern verändert, als der Gerichtshof heutzutage häufig zwingende Erfordernisse des öffentlichen oder des Allgemeininteresses anstelle von zwingenden Erfordernissen anführt.

Zwingende Erfordernisse können zur Rechtfertigung nationaler Maßnahmen geltend gemacht werden, die geeignet sind, den Handel innerhalb des Binnenmarkts zu behindern und nicht unter die in Artikel 36 AEUV genannten Ausnahmen fallen. Die Bewertung der Rechtfertigung ist dieselbe wie nach Artikel 36: Um zulässig zu sein, müssen nationale Maßnahmen im Hinblick auf das verfolgte Ziel verhältnismäßig sein. Grundsätzlich können zwingende Erfordernisse nur zur Rechtfertigung nationaler Maßnahmen herangezogen werden, die unterschiedslos auf inländische Waren und auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten anwendbar sind.<sup>249</sup> Gründe, die nicht durch Artikel 36 AEUV abgedeckt sind, können daher theoretisch nicht zur Rechtfertigung diskriminierender Maßnahmen angeführt werden. Während der Gerichtshof Mittel fand, um diese Abgrenzung ohne Infragestellung seiner früheren Rechtsprechung zu übergehen<sup>250</sup>, wurde argumentiert, dass eine derartige Abgrenzung ohnehin künstlich sei, und der Gerichtshof habe sich für eine Vereinfachung entschieden, indem er zwingende Erfordernisse in gleicher Weise wie die in Artikel 36 AEUV aufgeführten Rechtfertigungsgründe behandle.

### 7.2.1. Umweltschutz

Auch wenn der Umweltschutz in Artikel 36 AEUV nicht ausdrücklich erwähnt ist, wurde er vom Gerichtshof als zwingendes Erfordernis anerkannt. Der Gerichtshof hat „den Umweltschutz ... als ein wesentliches Ziel [der Union] angesehen, das als solches bestimmte Beschränkungen des freien Warenverkehrs rechtfertigen kann“.<sup>251</sup> Tatsächlich wurde ein hohes Umweltschutzniveau bereits in den 1980er- und 1990er-Jahren als Ziel des Allgemeininteresses erkannt.<sup>252</sup>

Der Gerichtshof hat für eine Reihe von Maßnahmen und Zielen anerkannt, dass sie unter das Ziel des Umweltschutzes fallen:

- Nationale Förderprogramme für grünen Strom, sofern sie zur Verringerung von Treibhausgasemissionen beitragen, die zu den Hauptursachen des Klimawandels

---

<sup>248</sup> Rechtssache C-120/78, Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein [1979] ECLI:EU:C:1979:42, Rn 8.

<sup>249</sup> Siehe zum Beispiel verbundene Rechtssachen C- 1/90 und C- 176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior und Publivia/Departamento de Sanidad y Seguridad Social de Cataluña [1991], ECLI:EU:C:1991:327, Rn. 13.

<sup>250</sup> Siehe zum Beispiel Rechtssache C-2/90, Kommission/Belgien, [1992], ECLI:EU:C:1992:310, in der der Gerichtshof entschied, dass die Maßnahme zwar als diskriminierend angesehen werden könne, aber aufgrund der besonderen Art des Gegenstands der Rechtssache nicht diskriminierend sei, und darauf den Umweltschutz als Rechtfertigungsgrund akzeptierte. In der Rechtssache C-320/03, Kommission/Österreich [2005], ECLI:EU:C:2005:684, sah der Gerichtshof eine Maßnahme als unterschiedslos anwendbar und nicht als mittelbar diskriminierend an.

<sup>251</sup> Rechtssache C-302/86, Kommission/Dänemark [1988], ECLI:EU:C:1988:421, Rn. 8.

<sup>252</sup> Rechtssache C-240/83, Procureur de la République/ADBHU [1985], ECLI:EU:C:1985:59, Rn. 12, 13 und 15; Rechtssache C-302/86, Kommission/Dänemark [1988], ECLI:EU:C:1988:421, Rn. 8 und 9. Rechtssache C- 487/06, British Aggregates/Kommission [2008], ECLI:EU:C:2008:757, Rn. 91.

gehören, zu deren Bekämpfung sich die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten verpflichtet haben.<sup>253</sup>

- Ein nationales System zur Überprüfung der Nachhaltigkeit von flüssigen Biobrennstoffen, das vorsieht, dass alle Wirtschaftsbeteiligten, die in die Lieferkette eingebunden sind, bestimmten Pflichten unterliegen.<sup>254</sup>
- Schutz der Luftqualität

Der Schutz der Luftqualität war Gegenstand von zwei Rechtssachen (C-28/09 und C-320/03), die nationale Maßnahmen zur Verringerung der spezifischen Kraftfahrzeugemissionen und der Straßenverkehrsdichte betrafen, mit denen der Ausstoß von Stickstoffdioxid im Bundesland Tirol verringert werden sollte. Zu diesen Maßnahmen gehörten sektorale Fahrverbote für bestimmte Güter befördernde Lastkraftwagen mit einer Gesamtmasse von mehr als 7,5 t auf einem Teilstück der Autobahn A12 in Österreich. Prinzipiell könnten solche Maßnahmen zwar aus Gründen des Schutzes der Luftqualität im Rahmen des Schutzes der Umwelt und der menschlichen Gesundheit gerechtfertigt sein, doch waren sie in Bezug auf die angestrebten Ziele nicht verhältnismäßig.

- Nutzung erneuerbarer Energiequellen für die Biogasproduktion

Die Rechtssache E.ON Biofor Sverige betraf ein System zur Überprüfung der Nachhaltigkeit von Biogas. Das in Schweden bestehende System wirkte sich in der Praxis so aus, dass in Deutschland hergestelltes nachhaltiges Biogas, das über das deutsche und das dänische Gasnetz nach Schweden transportiert werden sollte, nicht in das System zur Überprüfung der Nachhaltigkeit von Biogas einbezogen werden und folglich nicht als „nachhaltig“ eingestuft werden konnte.<sup>255</sup>

Der Gerichtshof wies darauf hin, dass die Nutzung erneuerbarer Energiequellen zur Erzeugung von Biogas grundsätzlich dem Umweltschutz diene, da diese Regelung zur Verringerung der Emissionen von Treibhausgasen beitragen solle. Er stellte ferner fest, dass die vermehrte Nutzung erneuerbarer Energiequellen eines der wesentlichen Elemente des Maßnahmenbündels sei, das zur Verringerung dieser Emissionen und zur Einhaltung der entsprechenden Verpflichtungen auf Ebene der EU und auf internationaler Ebene benötigt werde, und dass eine solche vermehrte Nutzung zugleich den Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen bezwecke.<sup>256</sup>

- Errichtung eines Pfand- und Rücknahmesystems für Leergut<sup>257</sup>

---

<sup>253</sup> Rechtssache C-573/12, Ålands Vindkraft [2014], ECLI:EU:C:2014:2037, Rn. 78.

<sup>254</sup> Rechtssache C-242/17, L.E.G.O. [2018], ECLI:EU:C:2018:804, Rn. 72.

<sup>255</sup> Rechtssache C-549/15, E.ON Biofor Sverige [2017], ECLI:EU:C:2017:490, Rn. 74, 80 und 84

<sup>256</sup> Ebd., Rn. 88 und 89.

<sup>257</sup> Rechtssache C-302/86, Kommission/Dänemark [1988], ECLI:EU:C:1988:421. Wie jedoch bereits oben ausgeführt, fallen Pfandsysteme teilweise unter die Richtlinie 94/62/EG vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle und unter die Richtlinie (EU) 2018/852 zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle.

Die Mitgliedstaaten machen immer häufiger Umweltschutzgründe geltend; dies liegt u. a. an Verpflichtungen zur Bekämpfung des Klimawandels, am wissenschaftlichen Fortschritt und an einem zunehmenden öffentlichen Bewusstsein. Allerdings hat der Gerichtshof bekräftigt, dass die öffentliche Gesundheit und der Umweltschutz nicht immer als Begründungen für eine Beschränkung des freien Warenverkehrs ausreichen. In mehreren Rechtssachen stimmte der Gerichtshof den Argumenten der Kommission zu, wonach nationale Maßnahmen im Hinblick auf das zu erreichende Ziel unverhältnismäßig seien oder die angeführten Risiken nicht hinlänglich nachgewiesen werden konnten.<sup>258</sup>

Der Umweltschutz ist ein gutes Beispiel für den flexibleren Ansatz, den der Gerichtshof bei der Kategorisierung der Begründungen gewählt hat. Der Gerichtshof hat in mehreren Fällen anerkannt, dass der Schutz der Umwelt auch mit den Zielen des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen verknüpft ist.<sup>259</sup> In der Rechtssache Kommission/Österreich stellte der Gerichtshof fest, dass sich aus Artikel 174 Absatz 1 EGV (jetzt Artikel 191 AEUV) ergebe, dass der Schutz der menschlichen Gesundheit zu den Zielen der Umweltpolitik der Gemeinschaft gehöre. Er befand darüber hinaus, dass diese Ziele eng miteinander verbunden seien, insbesondere im Rahmen der Bekämpfung der Luftverschmutzung, mit der die Gesundheitsgefahren begrenzt werden sollen, die mit der Verschlechterung der Umwelt verbunden sind. Somit sei das Ziel des Gesundheitsschutzes grundsätzlich bereits vom Ziel des Umweltschutzes umfasst.<sup>260</sup>

### 7.2.2. Verbraucherschutz

Der Verbraucherschutz gehört zu den am häufigsten angeführten Rechtfertigungsgründen. Die Frage, welche Informationen den Verbrauchern zur Verfügung gestellt werden müssen, wird mit Blick „auf die mutmaßliche Erwartung eines normal informierten und angemessen aufmerksamen und verständigen Durchschnittsverbrauchers“ beurteilt.<sup>261</sup> Dies wurde zum Beispiel in der Rechtssache C-481/12 Juvelta festgestellt, in der es um Edelmetallpunzen ging. Der Gerichtshof hat darauf hingewiesen, dass eine Verpflichtung des Importeurs, in Edelmetallarbeiten ein Zeichen einzustanzen, das den Feingehalt angibt, grundsätzlich geeignet sein könne, einen wirksamen Schutz der Verbraucher zu gewährleisten und die Lauterkeit des Handelsverkehrs zu fördern. Der Gerichtshof hat jedoch auch entschieden, dass ein Mitgliedstaat keine erneute Punzierung von Erzeugnissen vorschreiben darf, die aus einem anderen Mitgliedstaat eingeführt werden, in dem sie rechtmäßig in Verkehr gebracht und mit einer Punze versehen worden sind, sofern die in dieser Punze

---

<sup>258</sup> Siehe beispielsweise Rechtssache C-319/05, Kommission/Deutschland [2007], ECLI:EU:C:2007:678; Rechtssache C-186/05, Kommission/Schweden [2007], ECLI:EU:C:2007:571; Rechtssache C-297/05, Kommission/Niederlande [2007], ECLI:EU:C:2007:531; Rechtssache C-254/05, Kommission/Belgien [2007], ECLI:EU:C:2007:319; Rechtssache C-432/03 Kommission/Portugal [2005], ECLI:EU:C:2005:669.

<sup>259</sup> Rechtssache C-242/17, L.E.G.O. [2018], ECLI:EU:C:2018:804, Rn. 65; Rechtssache C-573/12, Ålands Vindkraft [2014], ECLI:EU:C:2014:2037, Rn. 79 und 93.

<sup>260</sup> Rechtssache C-28/09, Kommission/Österreich [2011], ECLI:EU:C:2011:854, Rn. 121-122; Rechtssache C-67/97, Bluhme [1998], ECLI:EU:C:1998:584.

<sup>261</sup> Rechtssache C-481/12, Juvelta [2014], ECLI:EU:C:2014:11, Rn. 23.

enthaltenen Angaben den im Einfuhrmitgliedstaat vorgeschriebenen Angaben entsprechen und für die Verbraucher in diesem Staat verständlich sind.<sup>262</sup>

Dem liegt das Prinzip zugrunde, dass Verbraucher, die klare und angemessene Informationen erhalten, in der Lage sind, selbst Entscheidungen zu treffen. Nach Auffassung des Gerichtshofs ist ein größeres Angebot mit Qualitätsunterschieden für Verbraucher nützlicher als ein begrenztes Angebot von höherer Qualität auf der Grundlage nationaler Standards.<sup>263</sup> Im Falle einer ernsthaften Gefahr der Irreführung von Verbrauchern kann ein Erzeugnis verboten werden.

In seiner Rechtsprechung vertrat der Gerichtshof allerdings generell die Auffassung, dass für eingeführte Erzeugnisse, die inländischen Erzeugnissen ähnelten, eine angemessene Etikettierung, die nach den nationalen Rechtsvorschriften erforderlich ist, ausreiche, um den Verbraucher mit den erforderlichen Informationen über die Art des betreffenden Erzeugnisses zu versorgen. Unnötig beschränkende Maßnahmen können nicht aus Gründen des Verbraucherschutzes gerechtfertigt werden.<sup>264</sup>

### 7.2.3. Sonstige zwingende Erfordernisse

Der Gerichtshof hat im Lauf der Zeit noch weitere zwingende Erfordernisse anerkannt, mit denen Hemmnisse für den freien Warenverkehr gerechtfertigt werden können:

**Grundrechte:** In der Rechtssache Schmidberger stellte der Gerichtshof fest, dass in einigen Fällen der Grundrechtsschutz (in diesem Fall die Meinungsäußerungs- und Versammlungsfreiheit) mit den im Vertrag verankerten Grundfreiheiten in Einklang gebracht werden müsse, wenn die erstgenannten Freiheiten als Rechtfertigung für die letztgenannten herangezogen werden.<sup>265</sup>

**Verbesserung der Arbeitsbedingungen:** Während Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz Teil der öffentlichen Gesundheit im Sinne des Artikels 36 AEUV sind, stellt die Verbesserung der Arbeitsbedingungen ein „zwingendes Erfordernis“ dar, selbst wenn keine gesundheitlichen Aspekte vorliegen.<sup>266</sup>

**Kulturelle Ziele:**<sup>267</sup> In einer Rechtssache betreffend französische Vorschriften, mit denen die Verbreitung von Filmwerken gefördert werden sollte, schien der Gerichtshof anzuerkennen, dass der Schutz von Kultur unter bestimmten Umständen ein „zwingendes Erfordernis“ darstellen kann, das geeignet ist, Ein- oder Ausfuhrbeschränkungen zu

---

<sup>262</sup> Rechtssache C-481/12, Juvelta [2014], ECLI:EU:C:2014:11, Rn. 21-22; Rechtssache C-220/81, Robertson u. a. [1982], ECLI:EU:C:1982:239, Rn. 11-12.

<sup>263</sup> Rechtssache C-456/10, ANETT [2012], ECLI:EU:C:2012:241, Rn. 54.

<sup>264</sup> Rechtssache C-448/98, Guimont [2000], ECLI:EU:C:2000:663, über die französische Rechtsvorschrift, mit der die Bezeichnung „Emmentaler“ einer bestimmten Käsesorte mit Rinde vorbehalten wird, und Rechtssache C-261/81, Rau/De Schmedt [1982], ECLI:EU:C:1982:382, über die in Belgien für den Verkauf von Margarine vorgeschriebene Würfelform.

<sup>265</sup> Rechtssache C-112/00, Schmidberger [2003], ECLI:EU:C:2003:333, Rn. 77.

<sup>266</sup> In der Rechtssache C-155/80, Oebel [1981], ECLI:EU:C:1981:177, stellte der Gerichtshof fest, dass das Nachtbackverbot eine legitime wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidung in einem bekanntermaßen sensiblen Sektor ist.

<sup>267</sup> Verbundene Rechtssachen C-60/84 und C-61/84, Cinéthèque SA/Fédération nationale des cinémas français [1985], ECLI:EU:C:1985:329.

rechtfertigen. Darüber hinaus wurde der Schutz von Büchern als Kulturgut als zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses angesehen.<sup>268</sup>

**Aufrechterhaltung der Medienvielfalt:**<sup>269</sup> Bei einem Vorabentscheidungsersuchen betreffend das österreichische Verbot von Zeitschriften, die den Lesern die Teilnahme an Gewinnspielen anboten, vertrat der Gerichtshof die Auffassung, die Aufrechterhaltung der Medienvielfalt könne ein zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses darstellen. Er erklärte, diese Vielfalt trage nämlich zur Wahrung des Rechts der freien Meinungsäußerung bei, das durch Artikel 10 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten geschützt sei.

**Finanzielles Gleichgewicht des Systems der sozialen Sicherheit:** Rein wirtschaftliche Gründe können eine Beschränkung des freien Warenverkehrs nicht rechtfertigen. In der Rechtssache C-120/95, Decker erkannte der Gerichtshof jedoch an, dass eine erhebliche Gefährdung des finanziellen Gleichgewichts des Systems der sozialen Sicherheit einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen könne, der eine solche Beschränkung rechtfertigen könne.<sup>270</sup>

**Straßenverkehrssicherheit:** In mehreren Rechtssachen vertrat der Gerichtshof auch die Auffassung, die Straßenverkehrssicherheit stelle einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses dar, der geeignet sei, eine Beschränkung des freien Warenverkehrs zu rechtfertigen.<sup>271</sup>

**Kriminalitätsbekämpfung:** In einer Rechtssache betreffend ein portugiesisches Verbot, farbige Folien an den Scheiben von Kraftfahrzeugen zu befestigen<sup>272</sup>, befand der Gerichtshof, die Verbrechensbekämpfung könne einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen, der geeignet sei, eine Beschränkung des freien Warenverkehrs zu rechtfertigen.

**Schutz des Wohlbefindens der Tiere:** In der Rechtssache C-219/07 erinnerte der Gerichtshof daran, dass der Schutz des Wohlbefindens der Tiere ein im Allgemeininteresse liegendes berechtigtes Ziel darstellt, dessen Bedeutung die Annahme des Protokolls über den Tierschutz und das Wohlergehen der Tiere, das dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigelegt ist, durch die Mitgliedstaaten sichtbar gemacht habe.<sup>273</sup>

**Förderung des Gebrauchs einer der Amtssprachen eines Mitgliedstaats:** Der Gerichtshof hat auch darauf hingewiesen, dass die Förderung des Gebrauchs einer der

---

<sup>268</sup> Rechtssache C-531/07, Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft [2009], ECLI:EU:C:2009:276, Rn. 34.

<sup>269</sup> Rechtssache C-368/95, Familiapress [1997], ECLI:EU:C:1997:325.

<sup>270</sup> Rechtssache C-120/95, Decker 1998], ECLI:EU:C:1998:167, Rn. 39-40, und Schlussanträge des Generalanwalts Szpunar in der Rechtssache C-148/15, Deutsche Parkinson Vereinigung [2016], ECLI:EU:C:2016:394, Rn. 42.

<sup>271</sup> Siehe zum Beispiel Rechtssache C-54/05, Kommission/Finnland [2007], ECLI:EU:C:2007:168, Rn. 40 und zitierte Rechtsprechung, sowie Rechtssache C-61/12, Kommission/Litauen [2014], ECLI:EU:C:2014:172, Rn. 59.

<sup>272</sup> Rechtssache C-265/06, Kommission/Portugal [2008], ECLI:EU:C:2008:210, Rn. 38.

<sup>273</sup> Rechtssache C-219/07, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers und Andibel [2008], ECLI:EU:C:2008:353, Rn. 27.

Amtssprachen eines Mitgliedstaats ein berechtigtes Ziel ist, das grundsätzlich geeignet sei, eine Beschränkung der nach dem Unionsrecht bestehenden Verpflichtungen zu rechtfertigen.<sup>274</sup>

Wie bereits erwähnt, ist die Liste der zwingenden Erfordernisse nicht abschließend, sondern entwickelt sich in der Rechtsprechung des Gerichtshofs ständig weiter.

### 7.3. Prüfung der Verhältnismäßigkeit

Damit eine staatliche Maßnahme aufgrund von Artikel 36 AEUV oder aufgrund der vom Gerichtshof in seiner Rechtsprechung definierten zwingenden Erfordernisse gerechtfertigt sein kann, muss sie mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Einklang stehen.<sup>275</sup>

Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zufolge sind die von den Mitgliedstaaten gewählten Maßnahmen auf das zu beschränken, was zur Erreichung des verfolgten berechtigten Ziels tatsächlich geeignet und notwendig ist.<sup>276</sup> Vereinfacht ausgedrückt setzt Geeignetheit voraus, dass die betreffende Maßnahme zur Erreichung des verfolgten Ziels dienlich ist, während Notwendigkeit voraussetzt, dass die gewählten Maßnahmen den freien Warenverkehr nicht stärker als notwendig beschränken. In diesem Zusammenhang wäre zu prüfen, ob Mittel zur Verfügung stehen, die den Intra-EU-Handel weniger beschränken, aber dennoch zum gleichen Ergebnis führen. Ein wichtiger Aspekt bei der Analyse der von einem Mitgliedstaat vorgebrachten Rechtfertigung ist daher das Vorhandensein alternativer Maßnahmen. Der Gerichtshof hat mehrfach staatliche Maßnahmen als unverhältnismäßig angesehen, weil alternative Maßnahmen verfügbar waren.<sup>277</sup>

So hat der Gerichtshof etwa in den Rechtssachen C-28/09 und C-320/03 hervorgehoben, dass die Behörden vor Erlass einer so radikalen Maßnahme wie der eines völligen Fahrverbots auf einem Autobahnabschnitt, der eine überaus wichtige Verbindung zwischen bestimmten Mitgliedstaaten darstelle, sorgfältig zu prüfen habe, ob nicht auf Maßnahmen zurückgegriffen werden könnte, die den freien Verkehr weniger beschränken, und durften solche nur ausschließen, wenn ihre Ungeeignetheit im Hinblick auf den verfolgten Zweck eindeutig feststand.<sup>278</sup> In der Rechtssache C-549/15 betreffend ein System zur Überprüfung der Nachhaltigkeit von Biogas sah der Gerichtshof es als

---

<sup>274</sup> Rechtssache C-15/15, *New Valmar* [2016], ECLI:EU:C:2014:464, Rn. 50. Siehe hierzu Rechtssache C- 379/87, *Groener/Minister for Education and City of Dublin Vocational Education Committee* [1989], ECLI: EU:C:1989:599, Rn. 19; Rechtssache C- 391/09, *Runevič-Vardyn und Wardyn* [2011], ECLI: EU:C:2011:291, Rn. 85, und Rechtssache C- 202/11, *Las* [2013], ECLI: EU:C:2013:239, Rn. 25-27.

<sup>275</sup> Rechtssache C-390/99 *Canal Satélite Digital* [2002], ECLI:EU:C:2002:34, Rn. 33; Rechtssache C-254/05, *Kommission/Belgien* [2007], ECLI:EU:C:2007:319, Rn. 33, und zitierte Rechtsprechung; Rechtssache C-286/07, *Kommission/Luxemburg* [2008], ECLI:EU:C:2008:251, Rn. 36.

<sup>276</sup> Siehe zum Beispiel Rechtssache C-320/03, *Kommission/Österreich* [2005], ECLI:EU:C:2005:684, Rn. 85, und Rechtssache C-319/05, *Kommission/Deutschland (Knoblauchpräparat)* [2007], ECLI:EU:C:2007:678, Rn. 87, und zitierte Rechtsprechung.

<sup>277</sup> Vgl. Rechtssache C-104/75, *De Peijper* [1976], ECLI:EU:C:1976:67; Rechtssache C-54/05, *Kommission/Finnland* [2007], ECLI:EU:C:2007:168, Rn. 46, und Rechtssache C-297/05, *Kommission/Niederlande* [2007], ECLI:EU:C:2007:53, Rn. 79, bei denen der Gerichtshof Alternativen zu den angefochtenen Maßnahmen aufzeigte.

<sup>278</sup> Rechtssache C-28/09, *Kommission/Österreich* [2011], ECLI:EU:C:2011:854, Rn. 116-117, 140, 150 und 151, und Rechtssache C-320/03, *Kommission/Österreich* [2005], ECLI:EU:C:2005:684, Rn. 87 und 91.

nicht erwiesen an, dass die Ausnahme vom Grundsatz des freien Warenverkehrs erforderlich sei, um die betreffenden Ziele zu erreichen. Dies sei darauf zurückzuführen, dass die Behörden nicht konkret nachgewiesen hätten, dass ein Grund des Allgemeininteresses vorliege und dass die Maßnahme hinsichtlich des verfolgten Ziels verhältnismäßig sei. Daher wurde die fragliche Maßnahme als nicht gerechtfertigt angesehen.<sup>279</sup>

In der Rechtssache *Scotch Whisky Association* vertrat der Gerichtshof die Auffassung, dass eine Verteuerung des Alkoholkonsums mit dem Ziel, die Gesundheit und das Leben von Menschen zu schützen, indem für den Verkauf von alkoholischen Getränken im Einzelhandel ein Mindestpreis pro Alkoholeinheit vorgegeben werde, nicht verhältnismäßig sei. Er begründete dies mit der Verfügbarkeit von weniger einschränkenden Maßnahmen wie einer Verbrauchsteuer. Der Gerichtshof stellte jedoch weiterhin fest, dass es Sache des vorlegenden Gerichts sei, anhand einer eingehenden Prüfung aller einschlägigen Gesichtspunkte der bei ihm anhängigen Rechtssache zu ermitteln, ob dies wirklich der Fall sei. Insoweit müssten die Rechtfertigungsgründe, auf die sich ein Mitgliedstaat berufen kann, von geeigneten Beweisen oder einer Untersuchung zur Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit der von diesem Mitgliedstaat erlassenen beschränkenden Maßnahme sowie von genauen Angaben zur Stützung seines Vorbringens begleitet sein.<sup>280</sup> Die Bewertung der Verhältnismäßigkeit sei nicht auf die Beweismittel oder Angaben beschränkt, die zum Zeitpunkt des Erlasses der Maßnahme verfügbar waren, sondern müsse anhand der Beweismittel oder Angaben erfolgen, die dem nationalen Gericht zum Zeitpunkt seiner Entscheidung zur Verfügung stehen.<sup>281</sup>

Die Mitgliedstaaten sind zudem gehalten, die geltend gemachten Ziele konsequent und systematisch zu verfolgen.<sup>282</sup> Kann ein Mitgliedstaat nachweisen, dass die alternative Maßnahme anderen berechtigten Interessen zuwiderlaufen würde, wird dies bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung berücksichtigt.<sup>283</sup> Bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung geht es daher um eine Abwägung einander entgegenstehender Interessen im Gesamtkontext des jeweiligen Falles.

In Ermangelung einer auf Gemeinschaftsebene harmonisierten Regelung steht es den Mitgliedstaaten frei, das Schutzniveau festzulegen, das sie zur Erreichung des betreffenden legitimen Ziels für erforderlich halten. In bestimmten Bereichen ließ der Gerichtshof den Mitgliedstaaten einen gewissen Ermessensspielraum im Hinblick auf die getroffenen Maßnahmen und das angestrebte Schutzniveau, der je nach den nationalen Voraussetzungen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich sein kann. Dieser Ermessensspielraum ist natürlich in als sensibler geltenden Bereichen größer.<sup>284</sup>

---

<sup>279</sup> Rechtssache C-549/15, *E.ON Biofor Sverige* [2017], ECLI:EU:C:2017:490, Rn. 85, 88-99.

<sup>280</sup> Rechtssache C-333/14, *Scotch Whisky Association* [2015], ECLI:EU:C:2015:845, Rn. 50 und 54.

<sup>281</sup> Rechtssache C-333/14, *Scotch Whisky Association* [2015], ECLI:EU:C:2015:845, Rn. 65.

<sup>282</sup> Siehe zum Beispiel Rechtssache C-169/07, *Hartlauer* [2009], ECLI:EU:C:2009:141, Rn. 55, und Rechtssache C-333/14, *Scotch Whisky Association* [2015], ECLI:EU:C:2015:845, Rn. 37.

<sup>283</sup> Siehe Schlussanträge von Generalanwalt Maduro in der Rechtssache C-434/04, *Ahokainen und Leppik* [2006], ECLI:EU:C:2006:609, Rn. 25.

<sup>284</sup> Dies ist insbesondere beim Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen der Fall, der unter den in Artikel 36 AEUV geschützten Gütern und Interessen den höchsten Rang einnimmt. Dieser „Ermessensspielraum“ wurde auch bei Maßnahmen eingeräumt, die mit der notwendigen Gewährleistung der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sittlichkeit und der öffentlichen Sicherheit

Ungeachtet dieser relativen Freiheit bei der Festlegung des angestrebten Schutzniveaus darf sich die Tatsache, dass ein Mitgliedstaat ein anderes Schutzsystem gewählt hat als ein anderer Mitgliedstaat, nicht auf die Beurteilung der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit der zu diesem Zweck erlassenen Bestimmungen auswirken.<sup>285</sup> Die entsprechenden Bestimmungen sind ausschließlich im Hinblick auf die von den nationalen Behörden des betreffenden Mitgliedstaats verfolgten Ziele und das angestrebte Schutzniveau zu beurteilen.<sup>286</sup>

Angesichts der zunehmenden Zahl möglicher Rechtfertigungsgründe ist die Verhältnismäßigkeitsprüfung zu einem wesentlichen und oft ausschlaggebenden Faktor in der Argumentation des Gerichtshofs geworden.<sup>287</sup>

#### 7.4. Beweislast

Der Mitgliedstaat, der einen Rechtfertigungsgrund für eine Beschränkung des freien Warenverkehrs geltend macht, muss konkret darlegen, dass im Allgemeininteresse liegende Gründe vorliegen aus denen sich ergibt, dass die Beschränkung erforderlich und hinsichtlich des verfolgten Ziels verhältnismäßig ist.<sup>288</sup> Wie oben beschrieben, muss der von dem Mitgliedstaat geltend gemachte Rechtfertigungsgrund geeignete Beweise oder eine Untersuchung zur Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit der erlassenen beschränkenden Maßnahme vorlegen sowie genaue Angaben zur Stützung seines Vorbringens machen.<sup>289</sup> In dieser Hinsicht reicht eine bloße Erklärung, dass die Maßnahme aus einem der anerkannten Gründe gerechtfertigt ist, oder das Fehlen einer Analyse alternativer Maßnahmen nicht aus.<sup>290</sup> Der Gerichtshof hat aber erklärt, dass die Beweislast nicht so weit geht, dass der Mitgliedstaat positiv belegen müsste, dass sich dieses Ziel mit keiner anderen vorstellbaren Maßnahme unter den gleichen Bedingungen erreichen lasse.<sup>291</sup>

---

begründet sind. In Bezug auf die öffentliche Gesundheit als Rechtfertigungsgrund siehe beispielsweise Rechtssache C-322/01, *DocMorris* [2003], ECLI:EU:C:2003:664, Rn. 103, und zitierte Rechtsprechung. In Bezug auf die öffentliche Sittlichkeit als Rechtfertigungsgrund siehe Rechtssachen C-34/79, *Henn und Darby* [1979], ECLI:EU:C:1979:295, und C-244/06, *Dynamic Medien* [2008], ECLI: EU:C:2008:85. In Bezug auf Maßnahmen zur Bekämpfung des Alkoholkonsums sowie auf die öffentliche Gesundheit und die öffentliche Ordnung als Rechtfertigungsgründe siehe zum Beispiel Rechtssache C-434/04, *Ahokainen und Leppik* [2006], ECLI:EU:C:2006:609. In Bezug auf Maßnahmen zum Verbot von Geldspielen sowie auf die öffentliche Sittlichkeit, die öffentliche Ordnung und die öffentliche Sicherheit als Rechtfertigungsgründe siehe Rechtssache C-65/05, *Kommission/Griechenland* [2006], ECLI:EU:C:2006:673; in Bezug auf Maßnahmen zum Tierschutz siehe Rechtssache C-219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers und Andibel* [2008], ECLI:EU:C:2008:353.

<sup>285</sup> Siehe zum Beispiel Rechtssache C-219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers und Andibel* [2008], ECLI:EU:C:2008:353, Rn. 31.

<sup>286</sup> Rechtssache C-124/97, *Läärä u. a.* [1999], ECLI:EU:C:1999:435, Rn. 36.

<sup>287</sup> Siehe zum Beispiel Rechtssache C-204/12, *Essent Belgium* [2014], ECLI:EU:C:2014:2192, Rn. 96-116.

<sup>288</sup> Rechtssache C-14/02, *ATRAL* [2004], ECLI:EU:C:2003:265, Rn. 69.

<sup>289</sup> Ebd. Rn. 69, Rechtssache C-254/05, *Kommission/Belgien* [2007], ECLI:EU:C:2007:319, Rn. 36.

<sup>290</sup> Rechtssache C-265/06, *Kommission/Portugal* [2008], ECLI:EU:C:2008:210, Rn. 40-47.

<sup>291</sup> Rechtssache C-110/05, *Kommission/Italien* [2009], ECLI:EU:C:2009:66, Rn. 66. Rechtssache C-333/14, *Scotch Whisky Association* [2015], ECLI:EU:C:2015:845, Rn. 55.

## 8. VERHÄLTNIS ZU ANDEREN FREIHEITEN UND ARTIKELN DES VERTRAGS BETREFFEND DEN FREIEN WARENVERKEHR

### 8.1. Grundfreiheiten

#### 8.1.1. Artikel 45 AEUV – Freizügigkeit der Arbeitnehmer

Artikel 45 AEUV (ex-Artikel 39 EGV) gewährleistet die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der EU. Diese Freizügigkeit umfasst die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung von Wanderarbeitnehmern und inländischen Arbeitnehmern innerhalb der EU in Bezug auf die Beschäftigung und die Arbeitsbedingungen sowie die Besteuerung und die Sozialleistungen. Artikel 45 AEUV verbietet jede Art der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, aber auch nationale Rechtsvorschriften, die zwar ungeachtet der Staatsangehörigkeit der Arbeitnehmer zur Anwendung kommen, ihre Freizügigkeit aber beschränken.

Probleme im Zusammenhang mit der Einfuhr persönlicher Gegenstände von Arbeitnehmern könnten theoretisch gemäß Artikel 34 AEUV oder Artikel 45 AEUV bewertet werden. Der Gerichtshof befasste sich mit dieser Frage in der Rechtssache Weigel<sup>292</sup>, bei der ein Ehepaar ihre Kraftfahrzeuge aus ihrem Herkunftsland (Deutschland) in einen Mitgliedstaat einführte, in dem der Ehemann eine Beschäftigung aufgenommen hatte (Österreich). Bei der Zulassung der Kraftfahrzeuge in Österreich musste das Ehepaar übermäßig hohe Abgaben entrichten. Das Ehepaar machte geltend, die Abgabe würde sie davon abhalten, ihre Rechte auf Freizügigkeit gemäß Artikel 45 AEUV wahrzunehmen.

Der Gerichtshof stimmte dem Ehepaar insofern zu, als er einräumte, dass „[die Abgabe] Wanderarbeitnehmer davon abhalten könnte, von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch zu machen“.<sup>293</sup> Der Gerichtshof wies aber aus anderen Gründen das Vorbringen des Ehepaars, die Abgabe verstoße gegen Artikel 45 AEUV, zurück. Es sei angemerkt, dass sich der Gerichtshof nicht explizit zu der Frage äußerte, ob solche Beschränkungen einzig und allein nach Maßgabe von Artikel 34 AEUV zu beurteilen seien. Außerdem ist nach wie vor nicht sicher, in welchen Situationen die Anwendung von Artikel 45 AEUV anstatt von Artikel 34 AEUV vorteilhafter ist, wobei die erste Bestimmung nur bei Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats zur Anwendung kommt, während sich Artikel 34 AEUV auf Waren aus einem Drittland bezieht, die in der EU in Verkehr gebracht wurden.

Es sei darauf hingewiesen, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs nationale Regelungen, die die Zulassung und/oder die Besteuerung eines Firmenwagens in dem Mitgliedstaat vorschreiben, in dem der Arbeitnehmer, der das Fahrzeug benutzt, ansässig ist, auch wenn der Arbeitgeber, der ihm das Fahrzeug zur Verfügung gestellt hat, in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist und das Fahrzeug hauptsächlich im Mitgliedstaat der Niederlassung des Arbeitgebers benutzt wird, gegen Artikel 45 AEUV

---

<sup>292</sup> Rechtssache C-387/01, Weigel [2004], ECLI:EU:C:2004:256.

<sup>293</sup> Ebd., Rn. 54.

verstoßen.<sup>294</sup> Der Grund ist, dass solche Vorschriften dazu führen können, dass ein Arbeitnehmer bestimmte Leistungen wie etwa die Bereitstellung eines Fahrzeugs nicht in Anspruch nehmen kann und er letztendlich davon abgehalten wird, in einem anderen Mitgliedstaat zu arbeiten.

Dies wurde zuletzt in der Rechtssache C-420/15 bekräftigt, in der es um ein Strafverfahren gegen einen italienischen Staatsangehörigen ging, der sein in Italien zugelassenes Kraftfahrzeug fuhr, obwohl er seinen Hauptwohnsitz in Belgien hatte. Das Kraftfahrzeug war im Wesentlichen zur Nutzung in Italien vorgesehen und wurde in Belgien nur gelegentlich zur Durchfahrt genutzt. Der Gerichtshof bestätigte, dass Artikel 45 AEUV dahin auszulegen sei, dass er einer Regelung eines Mitgliedstaats entgegensteht, die einen dort wohnhaften Arbeitnehmer dazu verpflichtet, ein in einem anderen Mitgliedstaat zugelassenes und im Wesentlichen zur Nutzung in diesem Mitgliedstaat vorgesehenes Kraftfahrzeug im erstgenannten Mitgliedstaat zuzulassen.<sup>295</sup>

### 8.1.2. Artikel 49 und 56 AEUV – Niederlassungsfreiheit und freier Dienstleistungsverkehr

Die Niederlassungsfreiheit nach Artikel 49 AEUV (ex-Artikel 43 EGV) und die Freiheit der (grenzüberschreitenden) Erbringung von Dienstleistungen nach Artikel 56 AEUV (ex-Artikel 49 EGV) sind weitere Grundfreiheiten, die im Vertrag verankert sind und in engem Zusammenhang mit dem freien Warenverkehr stehen. Sowohl die Niederlassungsfreiheit als auch der freie Dienstleistungsverkehr beziehen sich auf selbstständige wirtschaftliche Tätigkeiten.<sup>296</sup> Im Fall der Niederlassung wird die fragliche Tätigkeit bzw. die Gesellschaft auf einer stabilen und kontinuierlichen Grundlage auf unbestimmte Zeit<sup>297</sup> ausgeübt bzw. gegründet und weist eine tatsächliche oder lediglich potenzielle grenzüberschreitende Dimension auf<sup>298</sup>. Bei der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung wird der Tätigkeit hingegen vorübergehend oder gelegentlich<sup>299</sup> und immer mit einer klaren grenzüberschreitenden Dimension<sup>300</sup> ausgeübt.

Für die Ausübung einer selbstständigen wirtschaftlichen Tätigkeit gilt sowohl Niederlassungsfreiheit als auch der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs. Da diese wirtschaftliche Tätigkeit, die in der Erbringung einer Dienstleistung (mit wirtschaftlicher Gegenleistung<sup>301</sup>) besteht, auch Waren umfassen kann, beeinträchtigt eine nationale Maßnahme, die eine solche Dienstleistung beschränkt, normalerweise auch

---

<sup>294</sup> Rechtssache C-232/01, Van Lent [2003], ECLI:EU:C:2003:535 und Rechtssache C-464/02, Kommission/Dänemark [2005], ECLI:EU:C:2005:546.

<sup>295</sup> Rechtssache C-420/15, U [2017], ECLI:EU:C:2017:408, Rn. 21 und 22.

<sup>296</sup> Im Gegensatz zur Tätigkeit eines Arbeitnehmers im Rahmen eines Arbeitsvertrags nach Maßgabe der Arbeitnehmerfreizügigkeit; siehe Abschnitt 7.1 bzw. Rechtssache C-337/97 Meusen [1999], ECLI:EU:C:1999:284, Rn. 17, und Rechtssache C-413/13, FNV [2014] ECLI:EU:C:2014:241, Rn. 37.

<sup>297</sup> Rechtssache C-221/89, Factortame [1991], ECLI:EU:C:1991:320, Rn. 20.

<sup>298</sup> Rechtssache C-384/08, Attanasio Group [2010] ECLI:EU:C:2010:133, Rn. 39.

<sup>299</sup> Siehe Artikel 57 Unterabsatz 2 AEUV, sowie Rechtssache C-55/94, Gebhard [1995], ECLI:EU:C:1995:411, Rn. 39.

<sup>300</sup> Siehe Artikel 56 Unterabsatz 1 AEUV und auch Rechtssache C-97/98, Jägerskiöld [1999], ECLI:EU:C:1999:515, Rn. 43 und 44.

<sup>301</sup> In der Regel gegen Entgelt erbracht, durch das im Wesentlichen ein Teil der Kosten der Tätigkeit abgedeckt wird; siehe Rechtssache C-263/86, Humbel [1988], ECLI:EU:C:1988:451, Rn. 17.

den Verkehr der betreffenden Waren. Dies ist eindeutig der Fall beim Vertrieb von Waren, allgemein definiert als Transport<sup>302</sup> von Waren, Groß- und Einzelhandel<sup>303</sup>, trifft aber auch zu, wenn eine Ware bei der Ausübung der Tätigkeit verwendet wird, entweder als Ausrüstung oder als Material, das ein integraler Bestandteil der erbrachten Dienstleistung ist. Andererseits ist klar, dass der freie Warenverkehr nach Artikel 34 AEUV nicht nur bei Beschränkungen bezüglich der Merkmale der Ware, sondern auch bei Beschränkungen in Bezug auf deren Inverkehrbringen und Verwendung zum Tragen kommt. Die Frage, ob eine nationale Maßnahme sich nun unter dem Aspekt der Niederlassungs- bzw. Dienstleistungsfreiheit oder unter dem Aspekt des freien Warenverkehrs oder unter beiden Aspekten auf derartige wirtschaftliche Aktivitäten auswirkt, stellt sich daher immer wieder und muss von Fall zu Fall beurteilt werden. Beispielsweise können Werbebeschränkungen (etwa für Alkohol<sup>304</sup>) zu einer Auswirkung auf den Werbesektor, d. h. den Dienstleister, haben zum anderen auf den Verkauf bestimmter Erzeugnisse und die Marktdurchdringung, sodass der Handel mit diesen Erzeugnissen behindert wird.

Der Gerichtshof vertritt die Auffassung, dass die Verträge keinen Vorrang zwischen dem freien Dienstleistungsverkehr und den übrigen Grundfreiheiten festlegen<sup>305</sup>, auch nicht in Bezug auf die Dienstleistungsfreiheit nach Artikel 57 AEUV, in dem die Dienstleistungsfreiheit gegenüber dem Inhalt der anderen Freiheiten als subsidiär angesehen wird<sup>306</sup>. Beschränkt eine nationale Maßnahme mehr als eine Grundfreiheit, prüfte der Gerichtshof vermutlich aus Gründen der Verfahrensökonomie diese Maßnahme häufig nur im Lichte einer Grundfreiheit. Zu diesem Zweck wird üblicherweise entschieden, zu welcher der Grundfreiheiten ein stärkerer Bezug besteht.<sup>307</sup> In einigen wenigen Fällen hat der Gerichtshof eine Maßnahme unter den Gesichtspunkten beider Grundfreiheiten betrachtet.

Dies zeigt sich beispielsweise in der Rechtssache C-591/17 Österreich/Deutschland betreffend eine Infrastrukturabgabe und eine Steuerentlastung bei der Kraftfahrzeugsteuer für in Deutschland zugelassene Fahrzeuge. Der Gerichtshof kam zu dem Schluss, dass Deutschland, indem es die Infrastrukturabgabe eingeführt und gleichzeitig eine Steuerentlastung bei der Kraftfahrzeugsteuer in einer Höhe, die mindestens dem Betrag der entrichteten Abgabe entspricht, zugunsten der Halter von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen vorgesehen hat, gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 18, 34, 56 und 92 AEUV verstoßen habe.<sup>308</sup>

---

<sup>302</sup> Verkehrsdienstleistungen fallen nicht unter Artikel 56 AEUV, wie in Artikel 58 Absatz 1 AEUV festgelegt wird.

<sup>303</sup> In den verbundenen Rechtssachen C-360/15 und C-31/16, Visser [2018], ECLI:EU:C:2018:44, stellte der Gerichtshof eindeutig fest, dass Einzelhandelstätigkeiten eine Dienstleistung darstellen.

<sup>304</sup> Rechtssache C-405/98, Gourmet International Products [2001], ECLI:EU:C:2001:135.

<sup>305</sup> Rechtssache C-452/04, Fidium Finanz [2006], ECLI:EU:C:2006:631, Rn. 32.

<sup>306</sup> Ebd.

<sup>307</sup> Rechtssache C-20/03, Burmanjer [2005], ECLI:EU:C:2005:307, Rn. 34.

<sup>308</sup> Rechtssache C-591/17, Österreich/Deutschland [2019], ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 164. Im Licht des Urteils in der Rechtssache Visser (Rechtssache C-31/16) ist der Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie (2006/123/EG) von der feinen Abgrenzung der Grundfreiheiten nach dem AEUV nicht beeinträchtigt. Bei seiner Schlussfolgerung, dass Einzelhandel nach Artikel 4 Absatz 1 der Dienstleistungsrichtlinie als eine Dienstleistung angesehen werden sollte und dass das Kapitel der Richtlinie über die Niederlassung (Kapitel III) auf Tatbestände des Binnenmarkts anwendbar ist, hat

*Maßnahmen, die sich auf den Vertrieb einer Ware auswirken:* Maßnahmen, die sich auf den Transport und den Groß- und Einzelhandel einer Ware auswirken, können gleichzeitig den freien Warenverkehr und die Freiheit der Erbringung von Vertriebsdienstleistungen einschränken. Einige Maßnahmen, die sich auf den Vertrieb auswirken, gehören immer noch eindeutig zum Bereich des freien Warenverkehrs, so z. B. Maßnahmen, die den unmittelbaren Vorgang der Einfuhr bzw. Ausfuhr betreffen (siehe Abschnitt 4.1).

Andere Maßnahmen, die sich auf den freien Verkehr von Vertriebsdienstleistungen auswirken, betreffen möglicherweise auf den ersten Blick die Vertriebsdienstleistung an sich und nicht die vertriebene Ware. Nach einer Einzelfallprüfung des jeweiligen Gegenstands, insbesondere auch der Auswirkungen der Maßnahme, kommt es jedoch vor, dass die Maßnahme als eher warenbezogen angesehen wird, wenn sie Folgendes betrifft:

- Genehmigungsverfahren für Händler (nicht speziell für Importeure/Exporteure) – siehe Abschnitt 4.5
- Verpflichtungen für Händler, Vertreter zu benennen oder Lagerkapazitäten bereitzustellen – siehe Abschnitt 4.2
- Preiskontrollen und Kostenerstattungspflichten – siehe Abschnitte 4.4 und 4.11
- Werbebeschränkungen – siehe Abschnitt 4.6

In manchen Fällen kann nicht ohne Weiteres entschieden werden, ob die Maßnahme in Bezug auf ihren Gegenstand und ihre Auswirkungen in erster Linie die Waren selbst oder die jeweilige Dienstleistung betrifft. Nationale Vorschriften, die den Verkauf im Wege einer Versteigerung verbieten, können beispielsweise einerseits die Dienstleistungstätigkeit eines – niedergelassenen oder grenzüberschreitende Dienstleistungen erbringenden – Auktionators behindern, andererseits aber auch Verkaufshindernisse für die betreffenden Waren schaffen.<sup>309</sup>

Ein hilfreiches Kriterium scheint zu sein, ob ein erheblicher Einfluss auf die Bereitstellung des Erzeugnisses auf dem Markt besteht. Im Hinblick auf Vertriebsdienstleistungen ist die Rechtsprechung des Gerichtshofs im Laufe der Zeit eindeutiger geworden, da viele, wenn nicht sogar alle Maßnahmen, die auf den Vertrieb einer Ware abzielen oder sich auf diesen auswirken, potenziell als „Verkaufsmodalitäten“ im Sinne des Urteils Keck gelten können (siehe Abschnitt 3.4.2.2).

*Maßnahmen, die sich auf die Verwendung einer Ware auswirken:* Maßnahmen, die insbesondere auf die Verwendung bestimmter Waren abzielen oder sich auf diese auswirken, sind häufig eng mit Dienstleistungstätigkeiten verbunden. Daher spielen die

---

der Gerichtshof die Überlegung nicht akzeptiert, dass das Primärrecht die Auslegung der Dienstleistungsrichtlinie gemäß ihren eigenen Begriffen einschränkt (siehe Rn. 92-94 und 107 des Urteils).

<sup>309</sup> Rechtssache C-239/90, SCP Boscher [1991], ECLI:EU:C:1991:180.

Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit im Allgemeinen eine besonders wichtige Rolle bei der Beurteilung der Zulässigkeit einer Maßnahme.

Der erste zu berücksichtigende Aspekt ist, ob die Tätigkeit, die die Verwendung einer Ware mit sich bringt, eine selbstständige wirtschaftliche Tätigkeit darstellt, d. h. ob sie darin besteht, Dienstleistungen zu erbringen und Waren mit wirtschaftlicher Gegenleistung auf den Markt zu bringen. Ist dies nicht der Fall, kann davon ausgegangen werden, dass die Maßnahme sich zwar auf den freien Verkehr der betreffenden Ware bezieht oder sich darauf besonders auswirkt, nicht aber die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit betrifft.

Handelt es sich bei der Dienstleistungstätigkeit, die die Verwendung einer Ware (im weitesten Sinne, d. h. einschließlich Recycling, Wiederverwendung oder Entsorgung der Ware) mit sich bringt, jedoch um eine selbstständige wirtschaftliche Tätigkeit, dann ist die Maßnahme, die sich auf die Verwendung der Ware auswirkt, für die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit von Bedeutung.

In einigen Fällen sind die Auswirkungen auf den freien Verkehr der betreffenden Ware nicht sekundär. Auch hier scheint ein hilfreiches Kriterium zu sein, ob ein erheblicher (wenn auch indirekter) Einfluss auf die Bereitstellung des Erzeugnisses auf dem Markt besteht.<sup>310</sup>

### *8.1.3. Artikel 63 AEUV und folgende – Freier Kapital- und Zahlungsverkehr*

Die Artikel 63 AEUV und folgende (ex-Artikel 56 EGV und folgende) regeln den freien Kapital- und Zahlungsverkehr. Artikel 63 AEUV verbietet Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten.

Die Freiheit bestimmter Kapitalbewegungen ist eine Voraussetzung für die wirksame Ausübung anderer durch den AEUV garantierter Freiheiten.<sup>311</sup>

Obwohl die Berührungspunkte mit dem freien Warenverkehr gering sind, hat der Gerichtshof der Europäischen Union schon vor langer Zeit klargestellt, dass Zahlungsmittel nicht als Waren zu betrachten sind.<sup>312</sup> Darüber hinaus stellte der Gerichtshof fest, dass ein materieller Transfer von Vermögenswerten als Kapitalverkehr im Sinne des Artikels 63 Absatz 1 AEUV bzw. – wenn ein solcher Transfer eine mit dem Waren- oder Dienstleistungsverkehr zusammenhängende Zahlung darstellt – als Zahlung im Sinne des Artikels 63 Absatz 2 AEUV anzusehen ist.<sup>313</sup>

---

<sup>310</sup> Anhand der (direkten) Auswirkungen der Maßnahmen auf die Verwendung kann mitunter feststellbar sein, ob bei Waren, die einer derartigen bestimmten Verwendung nicht entsprechen können, obwohl sie legal im Handel sind, die Nachfrage stark eingeschränkt oder sogar zur Gänze unterbunden werden soll.

<sup>311</sup> Rechtssache C-203/80, Casati [1981], ECLI:EU:C:1981:261, Rn. 8.

<sup>312</sup> Rechtssache C-7/78, Thompson [1978], ECLI:EU:C:1978:209, Rn. 25.

<sup>313</sup> Rechtssache C-358/93, Bordessa u. a. [1995], ECLI:EU:C:1995:54, Rn. 13-14.

Während grenzüberschreitender Kapitalverkehr regelmäßig die Investition von Finanzmitteln beinhaltet<sup>314</sup>, kann nicht ausgeschlossen werden, dass er unter bestimmten Umständen auch Sachleistungen betrifft. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat entschieden, dass es in Fällen, in denen ein Steuerpflichtiger eines Mitgliedstaats die steuerliche Abzugsfähigkeit eines Betrags geltend macht, der dem Wert von Spenden an in einem anderen Mitgliedstaat ansässige Dritte entspricht, unerheblich ist, ob es sich bei den zugrunde liegenden Spenden um Geld- oder Sachspenden handelt. Solche Spenden fallen auch dann unter Artikel 63 AEUV, wenn es sich um Sachspenden in Form von Gegenständen des täglichen Gebrauchs handelt.<sup>315</sup>

Darüber hinaus hat sich der Gerichtshof ebenfalls mit Fragen der Zulassung von Kraftfahrzeugen aus der Perspektive von Artikel 63 AEUV befasst.<sup>316</sup> Obwohl es in der Regel als Hemmnis für den freien Warenverkehr behandelt wird, wenn dieses Verfahren den Verkehr bestimmter Fahrzeuge zwischen den Mitgliedstaaten beschränkt, hat der Gerichtshof in einem Fall, in dem ein Fahrzeug im Rahmen einer grenzüberschreitenden Transaktion zwischen in verschiedenen Mitgliedstaaten wohnhaften Bürgern unentgeltlich überlassen wurde, eine Beurteilung im Hinblick auf den freien Kapitalverkehr vorgenommen.<sup>317</sup>

## **8.2. Weitere einschlägige Vertragsartikel**

### *8.2.1. Artikel 18 AEUV – Nichtdiskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit*

Artikel 18 AEUV (ex-Artikel 12 EGV) verbietet die Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Nach ständiger Rechtsprechung soll die Bestimmung eigenständig nur bei unionsrechtlich geregelten Fallgestaltungen zur Anwendung kommen, für die keine besonderen Diskriminierungsverbote vorgesehen sind.<sup>318</sup>

Der in Artikel 18 AEUV verankerte Grundsatz der Nichtdiskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit findet seinen spezifischen Ausdruck in den Vertragsbestimmungen über die Freizügigkeitsrechte von Personen, d. h. die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nach Artikel 45 AEUV und den freien Dienstleistungsverkehr nach Artikel 56 AEUV. In der Rechtssache Österreich/Deutschland prüfte der Gerichtshof jedoch eine Autobahnfinanzierungsregelung im Lichte der Artikel 18 sowie 34, 56 und 92 AEUV. Die nationale finanzpolitische Maßnahme Deutschlands wurde letztlich als Verstoß gegen alle diese Vertragsverpflichtungen angesehen, da die wirtschaftliche Last dieser neuen Abgabe allein auf den Haltern ausländischer Fahrzeuge liege.<sup>319</sup>

---

<sup>314</sup> Der EG-Vertrag enthält zwar keine Definition des Begriffe „Kapital-“ und „Zahlungsverkehr“, doch hat die Richtlinie 88/361/EWG zusammen mit der Nomenklatur in ihrem Anhang nach ständiger Rechtsprechung Hinweischarakter für die Definition des Begriffs „Kapitalverkehr“ (Rechtssache C-222/97, Trummer und Mayer [1999], ECLI:EU:C:1999:143, Rn. 20-21).

<sup>315</sup> Rechtssache C-318/07, Persche [2009], ECLI:EU:C:2009:33, Rn. 25 und 30.

<sup>316</sup> Siehe Abschnitt 4.2.

<sup>317</sup> Rechtssache C-583/14, Nagy [2015], ECLI:EU:C:2015:737, Rn. 23.

<sup>318</sup> Rechtssache C-591/17, Österreich/Deutschland [2019], ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 39; Rechtssache C-296/15, Medisanus [2017], EU:C:2017:431.

<sup>319</sup> Rechtssache C-591/17, Österreich/Deutschland [2019], ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 162-164.

### 8.2.2. Artikel 28 und 30 AEUV – Zollunion

Artikel 34 AEUV bezieht sich lediglich auf nichttarifäre Handelshemmnisse. Zölle und Abgaben gleicher Wirkung sind gemäß Artikel 28 und 30 AEUV (ex-Artikel 25 EGV) verboten. Dieses Verbot ist allgemeiner und absoluter Natur. Es gilt für alle Zölle oder Abgaben gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten, unabhängig von deren Höhe, Bezeichnung, Art der Anwendung oder dem Zweck und der Bestimmung der erzielten Einnahmen.<sup>320</sup>

Im Gegensatz zu Artikel 34 AEUV sind nach Artikel 28 und 30 AEUV keine Ausnahmen gestattet.<sup>321</sup> Allerdings würde Artikel 30 AEUV auf Abgaben, die für Inspektionen im Hinblick auf die Erfüllung von Verpflichtungen aus dem EU-Recht erhoben werden, und auf Abgaben, die ein anteiliges Entgelt für eine tatsächlich erbrachte Dienstleistung darstellen, nicht angewendet werden.<sup>322</sup>

Die Artikel 28 und 30 AEUV sind von dem Verbot der Erhebung diskriminierender inländischer Abgaben nach Artikel 110 AEUV zu unterscheiden, bei dem Rechtfertigungsgründe möglich sind. Es muss stets beachtet werden, dass Artikel 30 und 110 AEUV sich gegenseitig ausschließen.<sup>323</sup>

Abgaben mit zollgleicher Wirkung gemäß Artikel 30 AEUV werden einseitig auf Waren erhoben, weil diese eine Grenze überschreiten.<sup>324</sup> Dennoch fallen nationale Maßnahmen in den Anwendungsbereich von Artikel 110, wenn dieselbe Abgabe auf einheimische und gleiche ausgeführte Erzeugnisse auf der gleichen Handelsstufe einführen, wenn der Steuertatbestand, der die Abgabe auslöst, für diese Erzeugnisse derselbe ist.<sup>325</sup> Ausnahmen gelten für Abgaben, bei denen die Belastung eines nationalen Erzeugnisses durch die Vorteile dieser Abgaben vollständig ausgeglichen wird; sie fallen in den Anwendungsbereich der Artikel 28 und 30 AEUV.<sup>326</sup>

Schließlich hat der Gerichtshof klargestellt, dass der Abgabepflichtige selbst dann die Möglichkeit haben muss, die Erstattung einer Abgabe, die mit Artikel 30 AEUV unvereinbar ist, zu erlangen, wenn der Zahlungsmechanismus für die Abgabe im

---

<sup>320</sup> Rechtssache C-24/68, Kommission/Italien [1969], ECLI:EU:C:1969:29, Rn. 7; Rechtssache C-441/98, Michailidis [2000], ECLI:EU:C:2000:479, Rn. 15; Rechtssache C-313/05, Brzeziński [2007], ECLI:EU:C:2007:33, Rn. 22; Rechtssache C-254/13, Orgacom [2014] ECLI:EU:C:2014:2251, Rn. 23; Rechtssache C-65/16, Istanbul Logistik [2017], ECLI:EU:C:2017:770, Rn. 39.

<sup>321</sup> Rechtssache C-173/05, Kommission/Italien, [2007], ECLI:EU:C:2007:362, Rn. 42, Rechtssache C-65/16, Istanbul Logistik, [2017] ECLI:EU:C:2017:770, Rn. 40, Rechtssache C-305/17, FENS [2018] ECLI:EU:C:2018:986, Rn. 53.

<sup>322</sup> Verbundene Rechtssachen C-149/91 und C-150/91, Sanders Adour und Guyomarc'h Orthez Nutrition animale [1992], ECLI:EU:C:1992:261, Rn. 17; Rechtssache C-72/03, Carbonati Apuani [2004], ECLI:EU:C:2004:506, Rn. 31, und Rechtssache C-39/17, Lubrizol [2018], ECLI:EU:C:2018:438, Rn. 26.

<sup>323</sup> Rechtssache C-39/17, Lubrizol [2018], ECLI:EU:C:2018:438, Rn. 25.

<sup>324</sup> Rechtssache C-24/68, Kommission/Italien [1969] ECLI:EU:C:1969:29, Rn. 14; Rechtssache C-441/98, Michailidis [2000], ECLI:EU:C:2000:479, Rn. 15; Rechtssache C-313/05, Brzeziński [2007], ECLI:EU:C:2007:33, Rn. 22; Rechtssache C-254/13, Orgacom, ECLI:EU:C:2014:2251, Rn. 23; Rechtssache C-65/16, Istanbul Logistik, ECLI:EU:C:2017:770, Rn. 39.

<sup>325</sup> Rechtssache C-254/13, Orgacom, ECLI:EU:C:2014:2251, Rn. 29.

<sup>326</sup> Rechtssache C-28/96, Fricarnes [1997], ECLI:EU:C:1997:412, Rn. 24 und 25. Rechtssache C-76/17, Petrotel-Lukoil und Georgescu [2018], ECLI:EU:C:2018:139, Rn. 24.

nationalen Recht so gestaltet war, dass diese Abgabe auf den Verbraucher abgewälzt werden sollte.<sup>327</sup>

### 8.2.3. Artikel 37 AEUV – Staatliche Handelsmonopole

In Artikel 37 (ex-Artikel 31 EGV) Absatz 1 AEUV heißt es: „Die Mitgliedstaaten formen ihre staatlichen Handelsmonopole derart um, dass jede Diskriminierung in den Versorgungs- und Absatzbedingungen zwischen den Angehörigen der Mitgliedstaaten ausgeschlossen ist.“

Dies bedeutet keineswegs, dass Handelsmonopole beseitigt werden müssen. Sie müssen aber derart geändert werden, dass jede möglicherweise diskriminierende Wirkung ausgeschlossen ist. Artikel 37 AEUV kommt im Allgemeinen zur Anwendung, wenn der betreffende Staat 1) ausschließliche Kaufs- oder Verkaufsrechte gewährt, sodass die Ein- und Ausfuhren kontrolliert werden können, oder 2) einem staatlichen Unternehmen, einer staatlichen Einrichtung oder – mittels Delegation – einer privaten Organisation Rechte gewährt.

Artikel 37 AEUV hat eine unmittelbare Wirkung, und er findet nur auf Waren Anwendung (er bezieht sich daher weder auf den freien Dienstleistungsverkehr noch auf den freien Kapitalverkehr<sup>328</sup>). Außerdem betrifft diese Vertragsbestimmung diejenigen Aktivitäten, die untrennbar mit dem Monopol verbunden sind, und ist somit für Regelungen, die sich vom Monopol trennen lassen, irrelevant. Ein solcher Ansatz hat zur Folge, dass Artikel 37 AEUV eine Lex-specialis-Bestimmung gegenüber der allgemeinen Regel des Artikels 34 AEUV darstellt. In der Rechtssache Franzén betreffend das schwedische Einzelhandelsmonopol für alkoholische Getränke erklärte der Gerichtshof, „die Bestimmungen über das Bestehen und die Funktionsweise des Monopols“<sup>329</sup> fielen in den Anwendungsbereich von Artikel 37 AEUV, wohingegen „die Auswirkung der anderer Bestimmungen der nationalen Regelung, die sich von der Funktionsweise des Monopols trennen lassen, auch wenn sie sich auf dieses auswirken, ... an Artikel [34] AEUV zu messen“<sup>330</sup> sei.

In der Rechtssache Hanner betreffend das schwedische staatliche Monopol für den Einzelhandelsverkauf von Arzneimitteln argumentierte der Gerichtshof, dass Artikel 37 AEUV „die Hindernisse für den freien Warenverkehr, allerdings mit Ausnahme der durch das Bestehen der betreffenden Monopole bedingten Einschränkungen des Handels, beseitigen soll“<sup>331</sup>. Später befand der Gerichtshof in der Rechtssache Rosengren: „Zwar berührt die in Rede stehende Maßnahme [...] den freien Warenverkehr in der Europäischen Gemeinschaft, sie regelt als solche jedoch nicht die Ausübung des ausschließlichen Rechts zum Einzelhandelsverkauf alkoholischer Getränke in Schweden durch dieses [schwedische] Monopol [auf den Einzelhandelsverkauf alkoholischer Getränke]. Diese Maßnahme, die also nicht die Ausübung der genannten besonderen

---

<sup>327</sup> Rechtssache C-76/17, Petrotel-Lukoil und Georgescu [2018], ECLI:EU:C:2018:139, Rn. 39.

<sup>328</sup> Rechtssache C-155/73, Sacchi [1974], ECLI:EU:C:1974:40.

<sup>329</sup> Rechtssache C-189/95, Franzén [1997], ECLI:EU:C:1997:504, Rn. 35.

<sup>330</sup> Rechtssache C-189/95, Franzén [1997], ECLI:EU:C:1997:504, Rn. 36.

<sup>331</sup> Rechtssache C-438/02, Hanner [2005], ECLI:EU:C:2005:332, Rn. 35.

Funktion durch dieses Monopol berührt, kann daher nicht als eine Maßnahme angesehen werden, die das Bestehen des Monopols betrifft.<sup>332</sup>

Diese Argumentation wurde in der jüngeren Rechtsprechung wiederholt, wie z. B. in der Rechtssache ANETT betreffend eine nationale Regelung, die es Tabakeinzelhändlern verbietet, die Tätigkeit der Einfuhr von Tabakerzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten auszuüben. Erstens stellte der Gerichtshof fest, dass Artikel 37 AEUV anwendbar sei, wenn diese Regelung die Funktionsweise eines Handelsmonopols betreffe und den Handel beschränkende Auswirkungen habe, die durch das Bestehen eines solchen Monopols bedingt seien. Zweitens stellte er fest, dass die Bestimmungen über das Bestehen und die Funktionsweise eines Monopols an Artikel 37 AEUV zu messen seien, der speziell den Fall betrifft, dass ein staatliches Handelsmonopol seine Ausschließlichkeitsrechte ausübt. Bestimmungen der nationalen Regelung wiederum, die sich von der Funktionsweise des Monopols trennen ließen, auch wenn sie sich auf dieses auswirkten, seien auf den Handel innerhalb der Union an Artikel 34 AEUV zu messen.<sup>333</sup>

In der Rechtssache ANETT stellte der Gerichtshof fest, dass das betreffende Monopol aufgrund der ihm zugewiesenen besonderen Funktion, den Konzessionsnehmern das ausschließliche Recht zum Einzelhandelsverkauf von Tabakerzeugnissen vorzubehalten, zwar den freien Warenverkehr berühre, ohne jedoch die Ausübung des zu dem Monopol gehörenden ausschließlichen Rechts zu regeln. Ein solches Verbot könne von der Funktion des Monopols getrennt werden, da dieses sich nicht auf die Modalitäten des Einzelhandelsverkaufs von Tabakerzeugnissen beziehe, sondern auf den vorgelagerten Markt für solche Erzeugnisse. Ebenso ziele das Verbot weder auf das Vertriebsnetz des Monopols noch auf die Vermarktung oder die Werbung für die von ihm vertriebenen Erzeugnisse ab. Der Gerichtshof kam zu dem Schluss, dass die nationale Maßnahme nicht als eine Bestimmung angesehen werden könne, die das Bestehen oder die Funktionsweise des Monopols betreffe, und aus diesem Grund der Artikel 37 AEUV für die Prüfung, ob eine solche Maßnahme mit dem Unionsrecht vereinbar sei, nicht einschlägig sei.<sup>334</sup>

In der Rechtssache Visnapuu prüfte der Gerichtshof, ob das Erfordernis einer Einzelhandelserlaubnis für die Einfuhr alkoholischer Getränke mit dem Ziel ihres Einzelhandelsverkaufs an in Finnland ansässige Verbraucher nach Artikel 34 AEUV oder nach Artikel 37 AEUV zu beurteilen sei. Die finnische Regierung machte geltend, dass die Monopolregelung nach Artikel 37 AEUV zu beurteilen sei, die Erlaubnisregelungen dagegen nach Artikel 34 AEUV. Der Gerichtshof folgte dieser Auffassung und stellte fest, dass die Erlaubnistatbestände nicht die Funktionsweise des Monopols oder die Ausübung der Ausschließlichkeitsrechte desselben regelten, da sie für ordnungsgemäß ermächtigte Personen das Recht vorsehen, bestimmte Kategorien alkoholischer Getränke im Einzelhandel zu verkaufen. Somit ließen sich diese Erlaubnistatbestände von der Funktionsweise des Monopols trennen und seien an Artikel 34 AEUV zu messen.<sup>335</sup> Unter Hinweis auf sein Urteil in der Rechtssache Franzén erinnerte der Gerichtshof daran, dass nach Artikel 37 AEUV das Monopol so umgeformt werden muss, dass jede

---

<sup>332</sup> Rechtssache C-170/04, Rosengren [2007], ECLI:EU:C:2007:313, Rn. 21-22; siehe auch Rechtssache C-186/05, Kommission/Schweden [2007], ECLI:EU:C:2007:571.

<sup>333</sup> Rechtssache C-456/10, ANETT [2012], ECLI:EU:C:2012:241, Rn. 21-23.

<sup>334</sup> Rechtssache C-456/10, ANETT [2012], ECLI:EU:C:2012:241, Rn. 25-31.

<sup>335</sup> Rechtssache C-198/14, Visnapuu [2015], ECLI:EU:C:2015:751, Rn. 90-91.

Diskriminierung in den Versorgungs- und Absatzbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten ausgeschlossen ist, damit der Handel mit Waren aus anderen Mitgliedstaaten gegenüber dem mit einheimischen Waren nicht benachteiligt und der Wettbewerb zwischen den Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten nicht verfälscht wird.<sup>336</sup>

Im Lichte der Rechtsprechung scheint der Gerichtshof zu der Betrachtung übergegangen zu sein, dass die Artikel 34 und 37 AEUV sich gegenseitig ausschließen. Falls die fragliche nationale Maßnahme nicht die Ausübung der besonderen Funktion des Monopols betrifft, fällt sie nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 37 AEUV, sondern ist nach den Artikeln 34 und 36 AEUV zu beurteilen.

Allerdings wird auch argumentiert, dass sich Artikel 37 AEUV und andere Vertragsartikel teilweise überschneiden. In Vertragsverletzungsverfahren betreffend verschiedene nationale Elektrizitäts- und Gasversorgungsmonopole<sup>337</sup> befand der Gerichtshof, dass sowohl Artikel 37 AEUV als auch Artikel 34 AEUV zur Anwendung kommen könnten. Dieser Ansatz bedeutet, dass eine Maßnahme betreffend ein staatliches Monopol zunächst im Hinblick auf Artikel 37 AEUV zu prüfen wäre. Wird die Maßnahme als diskriminierend angesehen, ist eine Prüfung gemäß den Artikeln 34 und 35 AEUV nicht mehr erforderlich. Wenn dagegen eine Maßnahme im Sinne des Artikels 37 AEUV nicht als diskriminierend angesehen wird, muss sie in Bezug auf die allgemeinen Bestimmungen über den freien Warenverkehr analysiert werden.

#### 8.2.4. Artikel 107 AEUV – Staatliche Beihilfen

Artikel 107 AEUV (ex-Artikel 87 EGV) sieht vor, dass staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar sind, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

In dieser Hinsicht wird mit den Bestimmungen über die staatlichen Beihilfen und mit den Artikeln 34 bis 36 AEUV der gleiche übergeordnete Zweck verfolgt, nämlich die Gewährleistung des freien Warenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten unter normalen Wettbewerbsbedingungen.<sup>338</sup> Allerdings haben beide Vorschriften ein unterschiedliches Augenmerk, sodass die Einstufung einer Regelung als Beihilfe es nicht automatisch ausschließt, dass dieselbe Regelung nicht auch auf ihre Vereinbarkeit mit anderen EU-Rechtsvorschriften wie etwa den Artikeln 34-36 AEUV geprüft werden kann.<sup>339</sup> In dem richtungsweisenden Urteil in der Rechtssache *Kommission/Frankreich*<sup>340</sup> beispielsweise untersuchte der Gerichtshof die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme, wonach Presseunternehmen Steuervergünstigungen unter der Bedingung, dass die Zeitungen in Frankreich gedruckt wurden, gewährt werden sollten. Während die Kommission

---

<sup>336</sup> Rechtssache C-198/14, *Visnapuu* [2015], ECLI:EU:C:2015:751, Rn. 95.

<sup>337</sup> Rechtssache C-159/94, *Kommission/Frankreich* [1997], ECLI:EU:C:1997:501, Rn. 41; Rechtssache C-158/94, *Kommission/Italien* [1997], ECLI:EU:C:1997:500, Rn. 33; Rechtssache C-157/94, *Kommission/Niederlande* [1997], ECLI:EU:C:1997:499, Rn. 24.

<sup>338</sup> Rechtssache C-103/84, *Kommission/Italien* [1986], ECLI:EU:C:1986:229, Rn. 19.

<sup>339</sup> Rechtssache C-234/99, *Nygård* [2002], ECLI:EU:C:2002:244, Rn. 56; Rechtssache C-351/88, *Laboratori Bruneau* [1991], ECLI:EU:C:1991:304, Rn. 7.

<sup>340</sup> Rechtssache C-18/84, *Kommission/Frankreich* [1985], ECLI:EU:C:1985:175.

argumentierte, dass dies einen Verstoß gegen Artikel 34 AEUV darstelle, erläuterte die französische Regierung, dass die Vorschrift nach Artikel 107 AEUV beurteilt werden müsse, da die steuerlichen Maßnahmen nicht von dem Beihilfesystem für die Presse losgelöst werden könnten. Der Gerichtshof stellte fest, dass Frankreich die Beihilfe nicht gemäß Artikel 108 Absatz 3 AEUV angemeldet hatte, und gab folgende Grundsatzklärung ab: „Der Umstand, dass eine einzelstaatliche Maßnahme möglicherweise als Beihilfe ... betrachtet werden kann, stellt ... keinen hinreichenden Grund dafür dar, sie vom Verbot [gemäß den Bestimmungen über den freien Warenverkehr] auszunehmen“.<sup>341</sup> Darüber hinaus stellte der Gerichtshof in seiner Vorabentscheidung in der Rechtssache *PreussenElektra*<sup>342</sup> fest, dass die nationale Maßnahme in Bezug auf die regionale Elektrizitätsversorgung geeignet sei, den innergemeinschaftlichen Handel zumindest potenziell zu behindern. Da die Maßnahme jedoch auf den Schutz der Umwelt gerichtet war, indem sie zur Verringerung der Emission von Treibhausgasen beitrug, wurde sie nicht als Verstoß gegen den freien Warenverkehr angesehen.

Allerdings reicht der bloße Umstand, dass eine staatliche Beihilfe den Handel innerhalb der Union als solches beeinträchtigt, nicht aus, um sie als Maßnahme gleicher Wirkung gemäß Artikel 34 AEUV einzustufen. Der Gerichtshof unterscheidet stattdessen zwischen Aspekten, die untrennbar mit dem Ziel der Beihilfe verbunden sind, und Aspekten, die von den Bedingungen und Maßnahmen losgelöst betrachtet werden können, die, auch wenn sie Teil der Beihilferegulierung sind, zur Verwirklichung des Zwecks der Beihilfe oder zu ihrem Funktionieren nicht unerlässlich sind.<sup>343</sup> Nur die letzteren Aspekte sind durch die Artikel 34-36 AEUV abgedeckt. Wie das Gericht in seinem Urteil in der Rechtssache *Castelnou Energía, SL*<sup>344</sup> festgestellt hat, genügt „der Umstand, dass, wenn ein System staatlicher oder aus staatlichen Mitteln gespeister Beihilfen lediglich infolge der Begünstigung bestimmter einheimischer Unternehmen oder Produkte geeignet ist, die Einfuhr ähnlicher oder konkurrierender Erzeugnisse aus den übrigen Mitgliedstaaten zumindest mittelbar zu beeinträchtigen, ... für sich allein genommen nicht ..., um eine Beihilfe als solche einer Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung im Sinne von Artikel 34 AEUV gleichzustellen“.

Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs geht auch hervor, dass ein nationales Gericht für die Beurteilung der Vereinbarkeit einer Beihilferegulierung mit denjenigen Vertragsbestimmungen, die unmittelbare Wirkung haben und nicht die staatlichen Beihilfen betreffen (z. B. die Artikel 34 bis 36 AEUV; 63 AEUV<sup>345</sup>), nur befugt ist, wenn die Bestimmungen isoliert beurteilt werden können und zur Verwirklichung des Zweckes der Beihilferegulierung oder zu ihrem Funktionieren nicht unerlässlich sind.<sup>346</sup> Folglich stehen die Artikel 107 und 108 AEUV dem entgegen, dass ein nationales Gericht eine Beurteilung einer staatlichen Maßnahme nach anderen Bestimmungen mit unmittelbarer

---

<sup>341</sup> Rechtssache C-21/88, *Du Pont de Nemours Italiana Spa* [1990], ECLI:EU:C:1990:121; Rechtssache C-351/88, *Laboratori Bruneau* [1991], ECLI:EU:C:1991:304; Rechtssache C-156/98, *Deutschland* [2000], ECLI:EU:C:2000:467, Rn. 78, und Rechtssache C-114/00, *Spanien/Kommission* [2002], ECLI:EU:C:2002:508, Rn. 104.

<sup>342</sup> Rechtssache C-379/98, *PreussenElektra* [2001], ECLI:EU:C:2001:160.

<sup>343</sup> Rechtssache C-74/76, *Ianelli* [1977], ECLI:EU:C:1977:51, Rn. 17.

<sup>344</sup> Rechtssache T-57/11, *Castelnou Energía/Kommission*, [2014], ECLI:EU: T:2014:1021, Rn. 196.

<sup>345</sup> Rechtssache C-598/17, *A-Fonds* [2019], ECLI:EU:C:2019:352.

<sup>346</sup> Ebd., Rn. 47. Siehe hierzu auch Rechtssache C-234/99, *Nygård* [2002], ECLI:EU:C:2002:244, Rn. 57.

Wirkung vornimmt, insofern diese mit dem Funktionieren und dem Zweck der betreffenden Maßnahme verknüpft sind.

#### 8.2.5. Artikel 110 AEUV – Steuerliche Vorschriften

Artikel 110 AEUV (ex-Artikel 90 EGV) ergänzt die Bestimmungen über die Abschaffung der Zölle und Abgaben gleicher Wirkung. Er soll den freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten unter normalen Wettbewerbsbedingungen dadurch gewährleisten, dass jede Form des Schutzes, die aus einer auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten erhobenen diskriminierenden inländischen Abgabe folgen könnte, beseitigt wird.<sup>347</sup> Gegenüber Artikel 34 AEUV wird Artikel 110 AEUV als *Lex specialis* betrachtet, das heißt, dass Artikel 34 AEUV keine Anwendung auf die in den Anwendungsbereich von Artikel 110 fallenden Rechtssachen findet. Dies war z. B. im Urteil in der Rechtssache *Kawala*<sup>348</sup> der Fall, bei dem der Gerichtshof erklärte, eine Zulassungsgebühr für eingeführte Gebrauchtwagen sei fiskalischer Art und müsse nach Artikel 110 AEUV geprüft werden. Artikel 34 AEUV komme daher nicht zur Anwendung. Es sei jedoch daran erinnert, dass die Mitgliedstaaten nach ständiger Rechtsprechung ihre Zuständigkeit im Bereich der direkten Steuern in einer Weise ausüben müssen, die mit dem EU-Recht und insbesondere mit den durch den Vertrag garantierten Grundfreiheiten vereinbar ist.<sup>349</sup>

Nach Artikel 110 Absatz 1 AEUV ist es allen Mitgliedstaaten verboten, auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten höhere inländische Abgaben zu erheben als auf gleichartige inländische Waren. Ein Verstoß gegen diese Bestimmung liegt vor, wenn eine Abgabe auf ein eingeführtes Erzeugnis und eine Abgabe auf ein gleichartiges inländisches Erzeugnis nicht in gleicher Weise berechnet werden, sodass es zumindest in bestimmten Fällen zu einer höheren Besteuerung des eingeführten Erzeugnisses kommt.

Der Gerichtshof hat gleichartige Waren als Waren definiert, die aus Sicht der Verbraucher ähnliche Merkmale aufweisen und dieselben Bedürfnisse erfüllen, wobei nicht geprüft wird, ob sie streng identisch sind, sondern ob ihre Verwendung ähnlich und vergleichbar ist. In der Rechtssache *Kommission/Frankreich*<sup>350</sup> vertrat der Gerichtshof die Auffassung, dass dunkle und helle Zigaretten als ähnliche Waren angesehen werden können.

Praktische Schwierigkeiten können nicht herangezogen werden, um die Erhebung inländischer Abgaben zu rechtfertigen, durch die aus anderen Mitgliedstaaten stammende Waren diskriminiert werden.<sup>351</sup>

Mit Artikel 110 Absatz 2 AEUV soll jede Form von indirektem Steuerprotektionismus verhindert werden, der Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten benachteiligt, die zwar nicht gleichartig wie inländische Waren sind, aber dennoch mit einigen von ihnen konkurrieren. Die höhere Besteuerung von Erzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten im

---

<sup>347</sup> Rechtssache C-91/18, *Kommission/ Griechenland* [2019], ECLI:EU:C:2019:600, Rn. 52.

<sup>348</sup> Rechtssache C-134/07, *Piotr Kawala/Gmina Miasta Jaworzna* [2007], ECLI:EU:C:2007:770.

<sup>349</sup> Siehe zum Beispiel Rechtssache C-591/17, *Österreich/Deutschland* [2019], ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 56, und zitierte Rechtsprechung.

<sup>350</sup> Rechtssache C-302/00, *Kommission/Frankreich* [2002], ECLI:EU:C:2002:123.

<sup>351</sup> Rechtssache C-221/06, *Stadtgemeinde Frohnleiten* [2007], ECLI:EU:C:2007:185, Rn. 70.

Vergleich zu konkurrierenden inländischen Waren ist verboten, wenn sie geeignet ist, auf dem betreffenden Markt den potenziellen Verbrauch eingeführter Erzeugnisse zum Vorteil konkurrierender inländischer Erzeugnisse zu reduzieren. In der Rechtssache *Kommission/Schweden*<sup>352</sup> vertrat der Gerichtshof die Auffassung, dass Weine der mittleren Kategorie (hauptsächlich eingeführte Weine) über hinreichende Gemeinsamkeiten mit Starkbier (hauptsächlich einheimisches Bier) verfügten und demnach als in einem Wettbewerbsverhältnis zu Starkbier anzusehen seien. Nach Auffassung des Gerichtshofs konnte in diesem Fall jedoch nicht nachgewiesen werden, dass die unterschiedliche Besteuerung dieser beiden Erzeugnisse geeignet sei, das Verbraucherverhalten in dem betroffenen Segment zu beeinflussen (keine Schutzwirkung).

Wird eine Abgabe auf inländische und eingeführte Erzeugnisse erhoben und ihr Aufkommen zur Finanzierung von Tätigkeiten, die nur den inländischen Erzeugnissen zugutekommen, verwendet, sodass die Belastung letzterer teilweise<sup>353</sup> (aber nicht vollständig) ausgeglichen wird, stellt dies ebenfalls eine gemäß Artikel 110 AEUV verbotene diskriminierende Abgabe dar.<sup>354</sup>

#### 8.2.6. Artikel 351 AEUV

Artikel 351 AEUV (ex-Artikel 307 EGV) bezieht sich auf die Rechte und Pflichten aus Übereinkünften, die die Mitgliedstaaten vor 1958 oder vor dem Zeitpunkt ihres Beitritts mit einem oder mehreren Drittländern geschlossen haben. Es gilt die Regel, dass diese Rechte und Pflichten durch die Bestimmungen des Vertrags nicht berührt werden, sofern die folgenden Bedingungen gleichzeitig erfüllt sind:

- Die internationale Übereinkunft muss den Mitgliedstaat **verpflichten und es ihm nicht nur gestatten**, eine Maßnahme zu ergreifen, die mit einer Verpflichtung dieses Mitgliedstaats nach dem Unionsrecht unvereinbar ist. In Bezug auf Artikel 34 AEUV grenzte der Gerichtshof in der Rechtssache C-324/93<sup>355</sup> die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten ab, Maßnahmen zu treffen, die gegen ihre Verpflichtungen aus diesem Artikel verstoßen. Im konkreten Fall ging es um die Weigerung Großbritanniens, die Einfuhr von Diacetylmorphin (ein unter das Einheits-Übereinkommen von 1961 fallender Suchtstoff) in das Vereinigte Königreich zu genehmigen. Der Gerichtshof entschied: „Die Tatsache, dass sich eine solche Maßnahme ... aus einer internationalen Übereinkunft ergibt, die vor dem Vertrag oder dem Beitritt eines Mitgliedstaats getroffen wurde, und dass der Mitgliedstaat diese Maßnahme gemäß Artikel [351] trotz ihres behindernden Charakters beibehält, führt nicht dazu, dass sie dem Anwendungsbereich des Artikels [34] entzogen ist, denn Artikel [351] greift nur dann ein, wenn die Übereinkunft einem Mitgliedstaat eine mit dem Vertrag unvereinbare Verpflichtung auferlegt.“

---

<sup>352</sup> Rechtssache C-167/05, *Kommission/Schweden* [2008], ECLI:EU:C:2008:202.

<sup>353</sup> Falls sie vollständig ausgeglichen wird, stellt diese Abgabe eine Abgabe zollgleicher Wirkung dar und verstößt gegen Artikel 28 und 30 AEUV.

<sup>354</sup> Rechtssache C-76/17, *Petrotel-Lukoil* [2018], ECLI:EU:C:2018:139, Rn. 22-25.

<sup>355</sup> Rechtssache C-324/93, *The Queen/Secretary of State for Home Department, ex parte Evans Medical und Macfarlan Smith* [1995], ECLI:EU:C:1995:84.

Daraus folgt, dass die Mitgliedstaaten keine Maßnahmen, die gegen das EU-Recht, insbesondere gegen die Bestimmungen über den freien Warenverkehr verstoßen, treffen dürfen, wenn die internationalen Übereinkommen, denen sie beigetreten sind, solche Maßnahmen nicht zwingend vorschreiben.

- Die Übereinkunft stellt die Grundsätze nicht infrage, die zu den Grundfesten der Unionsrechtsordnung gehören.

## **9. DURCHSETZUNG DER SICH AUS ARTIKEL 34 UND 35 AEUV ERGEBENDEN RECHTE**

### **9.1. Unmittelbare Wirkungen – Durchsetzung durch Einzelne**

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist das in Artikel 34 AEUV verankerte Verbot „zwingend und klar: es bedarf zu seiner Verwirklichung keiner weiteren Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder der Organe [der Union]“. Artikel 34 AEUV „erzeugt somit unmittelbare Wirkungen und begründet Rechte der Einzelnen, die von den staatlichen Gerichten zu wahren sind“.<sup>356</sup>

Später entschied der Gerichtshof, dass Artikel 35 AEUV ebenfalls unmittelbare Wirkung hat und seine Bestimmungen „unmittelbar anwendbar“ sind und „Rechte der Einzelnen, welche die Gerichte der Mitgliedstaaten zu wahren haben“<sup>357</sup>, begründen.

Einzelne können somit den Grundsatz des freien Warenverkehrs und das Recht hierauf vor einem nationalen Gericht geltend machen. Das Gericht kann die Anwendung einer nationalen Vorschrift aussetzen, wenn sie seines Erachtens gegen die Artikel 34 und 35 AEUV verstößt. Die nationalen Gerichte müssen auch beurteilen, inwiefern ein Einfuhr- oder Ausfuhrhemmnis im Hinblick auf zwingende Erfordernisse oder aus den in Artikel 36 AEUV aufgeführten Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein können.

### **9.2. SOLVIT**

SOLVIT ist ein europaweites Netzwerk ([www.europa.eu/solvit](http://www.europa.eu/solvit)) zur Lösung von Problemen, die durch die falsche Anwendung von Binnenmarktregeln durch nationale Behörden entstehen.<sup>358</sup> Zu diesem Zweck haben alle EWR-Staaten SOLVIT-Stellen eingerichtet, die über eine Online-Datenbank direkt miteinander kommunizieren. Die SOLVIT-Stellen sind Teil der nationalen Verwaltung und haben Probleme von Bürgern und Unternehmen innerhalb von zehn Wochen zu lösen. In einer vom Rat gebilligten Empfehlung der Kommission aus dem Jahr 2001<sup>359</sup> sind die Verfahrensregeln für SOLVIT festgelegt. Die Europäische Kommission überwacht das Netz und unterstützt es erforderlichenfalls, um bei Beschwerden rasche Lösungen zu finden. 2018 hat SOLVIT

---

<sup>356</sup> Rechtssache C-74/76, Iannelli/Meroni [1977], ECLI:EU:C:1977:51.

<sup>357</sup> Rechtssache C-83/78, Pigs Marketing Board/Redmond [1978], ECLI:EU:C:1978:214.

<sup>358</sup> Weitere Angaben in der Mitteilung der Kommission: „Aktionsplan zur Stärkung von SOLVIT“ (COM(2017) 255) und der Empfehlung der Kommission zu den Grundsätzen für SOLVIT (C(2013) 5869).

<sup>359</sup> Empfehlung der Kommission vom 7. Dezember 2001 über Grundsätze zur Nutzung von „SOLVIT“, dem Problemlösungsnetz für den Binnenmarkt, K(2001) 3901 (ABl. L 331 vom 15.12.2001, S. 79-82).

mehr als 2000 Fälle bearbeitet, und in diesem Jahr lag der Anteil der abgeschlossenen Fälle bei 90 %.

Darüber hinaus wurde mit der Verordnung (EU) 2019/515 über die gegenseitige Anerkennung ein neues Problemlösungsverfahren im Zusammenhang mit dem SOLVIT-Netzwerk eingeführt.<sup>360</sup> Artikel 8 der Verordnung legt ein Verfahren fest, das auf Fälle anwendbar ist, in denen die nationalen Behörden eine Verwaltungsentscheidung gefällt haben. Die an diesem Verfahren beteiligte SOLVIT-Stelle kann die Kommission ersuchen, die Vereinbarkeit einer Verwaltungsentscheidung zu bewerten und eine Stellungnahme abzugeben. Die Fristen dieses Verfahrens sind länger als üblicherweise beim SOLVIT-Verfahren.

### **9.3. Vertragsverletzungsverfahren gemäß den Artikeln 258 und 260 AEUV**

#### *9.3.1. Vertragsverletzungsverfahren*

Soweit der Verdacht besteht, dass ein Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen aus dem EU-Recht nicht nachgekommen ist, kann die Kommission als „Hüterin des Vertrags“ auf eine Beschwerde hin oder auf eigene Initiative ein Vertragsverletzungsverfahren gegen einen Mitgliedstaat einleiten.

In Artikel 258 AEUV (ex-Artikel 226 EGV) sind die förmlichen Schritte des Vertragsverletzungsverfahrens festgelegt. Als erstes wird dem betreffenden Mitgliedstaat ein Aufforderungsschreiben übermittelt, in dem dieser gebeten wird, innerhalb einer bestimmten Frist – in der Regel innerhalb von zwei Monaten – Stellung zu nehmen.

Je nachdem, ob und wie der betreffende Mitgliedstaat darauf reagiert, kann die Kommission beschließen, ihm eine mit Gründen versehene Stellungnahme zu übermitteln. In der mit Gründen versehenen Stellungnahme wird dargelegt, warum die Kommission einen Verstoß gegen das EU-Recht als gegeben ansieht, und der Mitgliedstaat aufgefordert, diesen Verstoß bis zu einem bestimmten Zeitpunkt – in der Regel innerhalb von zwei Monaten – abzustellen. Hält sich der Mitgliedstaat nicht an das EU-Recht, kann die Kommission beschließen, den Gerichtshof der EU anzurufen, damit dieser einen Verstoß gegen das EU-Recht feststellt.

In dem Aufforderungsschreiben und der mit Gründen versehenen Stellungnahme grenzt die Kommission den Streitgegenstand ein, der danach nicht mehr erweitert werden kann. Die mit Gründen versehene Stellungnahme und die Klage der Kommission müssen daher auf dieselben Gründe gestützt werden wie das Mahnschreiben, mit dem das Vorverfahren eingeleitet wird.<sup>361</sup>

Wenn der Gerichtshof in seinem abschließenden Urteil befindet, dass gegen EU-Recht verstoßen wurde, wird der Mitgliedstaat unmittelbar nach dem Urteil von der Kommission aufgefordert, die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil ergeben.

---

<sup>360</sup> Verordnung (EU) 2019/515 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2019 über die gegenseitige Anerkennung von Waren, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht worden sind und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 764/2008 (ABl. L 91 vom 29.3.2019, S. 1-18).

<sup>361</sup> Rechtssache C-457/07, Kommission/Portugal [2009], ECLI:EU:C:2009:531, Rn. 55.

Wird der Verstoß nicht beendet, kann die Kommission den Gerichtshof erneut anrufen und die Auferlegung finanzieller Sanktionen beantragen (Pauschalbetrag und eine tägliche Strafzahlung). Das Verfahren für die zweite Anrufung des Gerichtshofs ist in Artikel 260 Absatz 2 AEUV festgelegt. Im Rahmen dieses Verfahrens und solange der Mitgliedstaat dem Urteil des Gerichtshofs nicht nachgekommen ist, 1) übermittelt die Kommission dem Mitgliedstaat ein Schreiben, in dem sie ihn an seine Verpflichtung zur Einhaltung hinweist; 2) richtet dann ein Aufforderungsschreiben an den Mitgliedstaat und kann schließlich 3) die Angelegenheit an den Gerichtshof überweisen (zweite Anrufung). Stellt der Gerichtshof fest, dass der betreffende Mitgliedstaat seinem ersten Urteil nicht nachgekommen ist, so kann er finanzielle Sanktionen verhängen. Diese Sanktion soll eine abschreckende Wirkung haben und die Mitgliedstaaten dazu ermutigen, dem EU-Recht möglichst rasch nachzukommen.<sup>362</sup>

### 9.3.2. Beschwerden

Wer meint, dass die Maßnahme eines Mitgliedstaats gegen Artikel 34-36 AEUV verstößt, kann bei der Europäischen Kommission eine Beschwerde einreichen. In der Praxis leitet die Kommission einen Großteil der Vertragsverletzungsverfahren im Zusammenhang mit dem freien Warenverkehr infolge einer Beschwerde ein. Die Vorschriften für den Umgang mit Beschwerden sind in einer Reihe von Mitteilungen der Kommission über die Beziehungen zum Beschwerdeführer in Fällen von Verstößen gegen EU-Recht<sup>363</sup> festgelegt.

Beschwerden werden unter Verwendung eines Standardformulars eingereicht. Das Beschwerdeformular ist auf Anfrage bei den Dienststellen der Kommission erhältlich oder online über die Website „Europa“<sup>364</sup>. Beschwerden müssen online eingereicht oder per Post an das Generalsekretariat der Kommission unter der Anschrift „1049 Brüssel, Belgien“ gesendet werden oder bei einer der Kommissionsvertretungen in den Mitgliedstaaten hinterlegt werden. Das online oder per Brief eingereichte Standardbeschwerdeformular muss in einer der Amtssprachen der Union abgefasst sein.

Der Beschwerdeführer erhält binnen 15 Arbeitstagen eine Empfangsbestätigung von der Kommission. Innerhalb eines Monats nach Absendung dieser Empfangsbestätigung entscheidet die Kommission, ob die Eingabe als Beschwerde registriert wird.

Der Beschwerdeführer ist an einem gegen einen Mitgliedstaat eingeleiteten Verfahren zwar nicht förmlich beteiligt, genießt aber wichtige Rechte gegenüber der Verwaltung:

---

<sup>362</sup> Weitere Informationen zum Vertragsverletzungsverfahren und zur Methode zur Berechnung von finanziellen Sanktionen: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_de).

<sup>363</sup> (KOM(2002) 141 endg.: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Europäischen Bürgerbeauftragten über die Beziehungen zum Beschwerdeführer bei Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht). COM(2012) 154 final: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: „Aktualisierung der Mitteilung über die Beziehungen zu Beschwerdeführern in Fällen der Anwendung von Unionsrecht“. Mitteilung der Kommission „EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung“, C(2016) 8600 (ABl. C 18 vom 19.1.2017, S. 10).

<sup>364</sup> [https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints\\_de/index.html](https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_de/index.html);  
[https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level\\_de](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level_de)

- Die Kommission gibt seine Identität nicht bekannt, es sei denn, er ist ausdrücklich damit einverstanden.
- Die Kommission bemüht sich, binnen zwölf Monaten nach Eintragung der Beschwerde eine Sachentscheidung zu treffen (entweder Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens oder Einstellung des Verfahrens).
- Die Kommission hält den Beschwerdeführer über die wichtigsten Schritte des Verfahrens auf dem Laufenden. Er wird von der zuständigen Kommissionsdienststelle im Voraus benachrichtigt, wenn diese beabsichtigt, den Vorgang einzustellen, damit er mit neuen Fakten oder Elementen reagieren kann.
- Ist die Kommission nach Prüfung einer Beschwerde der Ansicht, dass möglicherweise ein Verstoß gegen EU-Recht vorliegt, kann sie die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gemäß Artikel 258 AEUV beschließen.

Als Hüterin des Vertrags überwacht die Kommission sorgfältig, ob das EU-Recht insgesamt eingehalten wird und ob die Mitgliedstaaten den Vorschriften und Verpflichtungen aus dem Vertrag und dem Sekundärrecht nachkommen. Aus verschiedenen Gründen sind Gerichtsverfahren wie etwa Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 258 AEUV aber nicht immer der beste und effizienteste Weg für die Behandlung einer Angelegenheit. Die Kommission nimmt ihre Aufgabe – d. h. die Überwachung der Einhaltung des EU-Rechts durch die Mitgliedstaaten – in vollem Umfang wahr, verfügt bei ihrer Entscheidung, ob sie ein Vertragsverletzungsverfahren einleitet oder nicht, aber über einen breiten Ermessensspielraum.<sup>365</sup>

## 10. EINSCHLÄGIGE INSTRUMENTE DES SEKUNDÄRRECHTS

### 10.1. Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft

Gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535 sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verpflichtet, der Kommission und deren zuständigen Gremien jeden Entwurf einer technischen Vorschrift in Bezug auf Waren oder Dienste der Informationsgesellschaft zu übermitteln, bevor diese in nationales Recht umgesetzt werden. EWR-Länder, die Schweiz und die Türkei notifizieren ihre technischen Vorschriften ebenfalls über die Datenbank TRIS („Technical Regulation Information System“).

Die Kommission und die Mitgliedstaaten stützen sich dabei auf ein System der vorbeugenden Kontrolle. Es gelten Stillhaltefristen, nach denen die Mitgliedstaaten die mitgeteilten Entwürfe frühestens nach einem Zeitraum von drei Monaten, in dem diese geprüft werden, in Kraft setzen können. Während dieses Zeitraums können bilaterale

---

<sup>365</sup> Rechtssache C-200/88, Kommission/Griechenland [1990], ECLI:EU:C:1990:346; siehe auch den Beschluss in der Rechtssache T-47/96, SDDDA/Kommission [1996], ECLI:EU:T:1996:164, Rn 42. siehe auch den Beschluss in der Rechtssache T-177/05, Finnland/Kommission vom 9. Januar 2006, Rn. 37-40.

Gespräche mit den Behörden der Mitgliedstaaten geführt werden. Die Stillhaltefrist kann auf bis zu sechs Monate verlängert werden, wenn ein Verstoß des Entwurfs gegen Binnenmarktvorschriften der EU festgestellt wird. Es ist sogar möglich, die Stillhaltefrist durch eine aufschiebende Entscheidung auf bis zu 18 Monate auszudehnen, wenn der Rat zu dem gleichen Gegenstand, der von dem übermittelten Entwurf einer Vorschrift behandelt wird, einen Standpunkt annimmt.<sup>366</sup>

Das Verfahren zielt folglich darauf ab, in Form einer proaktiven Rechtsaufsicht Hindernisse für den Binnenmarkt zu unterbinden, bevor sie in Kraft treten, wodurch sich Berichtigungsmaßnahmen erübrigen, die immer mit größerem Aufwand verbunden sind.

Laut der Rechtsprechung des Gerichtshofs (siehe die Urteile in den Rechtssachen CIA Security und Unilever<sup>367</sup>) können technische Vorschriften, die nicht ordnungsgemäß im Entwurfsstadium notifiziert wurden oder die während der verbindlichen Stillhaltefrist angenommen wurden, nicht angewendet werden und sind damit auch nicht vor Gericht gegenüber Einzelnen durchsetzbar. Dies ist durch den Gerichtshof mehrfach bestätigt worden.<sup>368</sup>

## **10.2. Verordnung (EU) 2019/515 – Verordnung über die gegenseitige Anerkennung**

Der EU-Gesetzgeber erließ 2008 die Verordnung (EG) Nr. 764/2008 zur Festlegung von Verfahren im Zusammenhang mit der Anwendung bestimmter nationaler technischer Vorschriften für Produkte, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in den Verkehr gebracht worden sind.<sup>369</sup> Hauptziel dieser Verordnung war es, die Rechte und Pflichten von nationalen Behörden und Unternehmen festzulegen, wenn erstere das Ziel verfolgen, den Zugang eines in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in den Verkehr gebrachten Produkts zum Markt zu verweigern. Nach der Verordnung liegt die Beweislast bei den nationalen Behörden, die den Marktzugang verweigern wollen; diese müssen die technische oder wissenschaftliche Begründung darlegen, auf deren Grundlage es beabsichtigt ist, dem betroffenen Produkt den Zugang zum inländischen Markt zu verweigern. Der betreffende Wirtschaftsteilnehmer erhielt die Möglichkeit, seine Interessen zu verteidigen und den zuständigen Behörden stichhaltige Argumente zu unterbreiten.

Die Verordnung sah auch die Einrichtung von „Produktinfostellen“ in jedem Mitgliedstaat vor, die den Unternehmen und den zuständigen Behörden in anderen Mitgliedstaaten Informationen über die technischen Vorschriften für Produkte und über die Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung zur Verfügung stellen.

---

<sup>366</sup> Siehe Artikel 5 und 6 der Richtlinie.

<sup>367</sup> Rechtssache C-194/94, CIA Security [1996], ECLI:EU:C:1996:172; Rechtssache C-443/98, Unilever [2000], ECLI:EU:C:2000:496.

<sup>368</sup> Rechtssache C-20/05, Schwibbert [2007], ECLI:EU:C:2007:652; Rechtssache C-390/18, Airbnb Ireland [2019], ECLI:EU:C:2019:1112.

<sup>369</sup> Verordnung (EG) Nr. 764/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 zur Festlegung von Verfahren im Zusammenhang mit der Anwendung bestimmter nationaler technischer Vorschriften für Produkte, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in den Verkehr gebracht worden sind, und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 3052/95/EG (ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 21).

Die Verordnung (EU) 2019/515 über die gegenseitige Anerkennung von Waren, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht worden sind,<sup>370</sup> ersetzte ab dem 19. April 2020 die Verordnung (EG) Nr. 764/2008.

Mit der Verordnung (EU) 2019/515 soll die Rechtssicherheit für Unternehmen und nationale Behörden verbessert werden. Eingeführt werden die Erklärung zur gegenseitigen Anerkennung (Selbsterklärung), mit der Wirtschaftsakteure nachweisen können, dass ihre Waren in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht wurden, ein neues Problemlösungsverfahren auf der Grundlage von SOLVIT und eine engere Verwaltungszusammenarbeit sowie ein gemeinsames IT-Tool, um die Kommunikation, die Zusammenarbeit und das Vertrauen zwischen den nationalen Behörden zu verbessern.

Ausführlichere Informationen über die Verordnung (EU) 2019/515 bietet ein separater Leitfaden.

### **10.3. Verordnung (EG) Nr. 2679/98 – Die „Erdbeer-Verordnung“**

Die Verordnung (EG) Nr. 2679/98 über das Funktionieren des Binnenmarktes im Zusammenhang mit dem freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten<sup>371</sup> sieht spezielle Verfahren vor, die zur Anwendung kommen, wenn eine schwerwiegende Behinderung des freien Warenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten den betroffenen Personen erheblichen Schaden zufügt und sich daraus ein unmittelbarer Handlungsbedarf ergibt. Derartige Hindernisse können entstehen, wenn es die einzelstaatlichen Behörden versäumen, gegen gewaltsame Handlungen von Einzelpersonen oder gewaltfreie Grenzblockaden einzuschreiten, oder wenn ein Mitgliedstaat einen institutionalisierten Boykott eingeführter Waren betreibt.

Vorgesehen sind auch ein Warnverfahren und ein Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission. Zudem haben die Mitgliedstaaten die Pflicht, zur Gewährleistung des freien Warenverkehrs die erforderlichen und der Situation angemessenen Maßnahmen zu ergreifen sowie die Kommission darüber zu unterrichten. Die Kommission ist befugt, den betreffenden Mitgliedstaat aufzufordern, die entsprechenden Maßnahmen unverzüglich einzuleiten.<sup>372</sup>

---

<sup>370</sup> Verordnung (EU) 2019/515 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2019 über die gegenseitige Anerkennung von Waren, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht worden sind und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 764/2008 (ABl. L 91 vom 29.3.2019, S. 1-18).

<sup>371</sup> Verordnung (EG) Nr. 2679/98 des Rates vom 7. Dezember 1998 über das Funktionieren des Binnenmarktes im Zusammenhang mit dem freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten (ABl. L 337 vom 12.12.1998, S. 8-9).

<sup>372</sup> Weitere Informationen siehe [https://ec.europa.eu/growth/single-market/barriers-to-trade/physical\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/barriers-to-trade/physical_en) und die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2019) 371 final.



Brüssel, den 05.03.2021  
C(2021) 1457 final

ANNEX

**ANHANG**

*der*

**MITTEILUNG DER KOMMISSION**

**Leitfaden zu den Artikeln 34-36 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)**

## ANHANG – RÄUMLICHER GELTUNGSBEREICH

**Gebiete gemäß Artikel 52 Absatz 1 EUV, für die Artikel 34 AEUV im Einklang mit Artikel 355 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gilt:**

**Das Hoheitsgebiet der 27 Mitgliedstaaten einschließlich folgender Gebiete:**

**Ålandinseln** (autonome Provinz Finnlands).

Rechtsgrundlage: Artikel 355 Absatz 4 AEUV (ex-Artikel 299 Absatz 5 EGV).

**Azoren** (autonome Region Portugals). Sie umfassen São Miguel, Pico, Terceira, São Jorge, Faial, Flores, Santa Maria, Graciosa, Corvo.

Rechtsgrundlage: Artikel 355 Absatz 1 AEUV (ex-Artikel 299 Absatz 2 EGV).

**Kanarische Inseln** (Autonome Gemeinschaft Spaniens). Sie umfassen Teneriffa, Fuerteventura, Gran Canaria, Lanzarote, La Palma, La Gomera, El Hierro.

Rechtsgrundlage: Artikel 355 Absatz 1 AEUV (ex-Artikel 299 Absatz 2 EGV).

**Französisch-Guayana** (Übersee-Region Frankreichs).

Rechtsgrundlage: Artikel 355 Absatz 1 AEUV (ex-Artikel 299 Absatz 2 EGV).

**Guadeloupe** (Übersee-Region Frankreichs).

Rechtsgrundlage: Artikel 355 Absatz 1 AEUV (ex-Artikel 299 Absatz 2 EGV).

**Madeira** (autonome Region Portugals). Umfasst Madeira, Porto Santo, Desertas-Inseln, Wilde Inseln.

Rechtsgrundlage: Artikel 355 Absatz 1 AEUV (ex-Artikel 299 Absatz 2 EGV).

**Martinique** (Übersee-Region Frankreichs).

Rechtsgrundlage: Artikel 355 Absatz 1 AEUV (ex-Artikel 299 Absatz 2 EGV).

**Mayotte** (Übersee-Region Frankreichs).

Rechtsgrundlage: Artikel 355 Absatz 1 AEUV.

**Réunion** (Übersee-Region Frankreichs).

Rechtsgrundlage: Artikel 355 Absatz 1 AEUV (ex-Artikel 299 Absatz 2 EGV).

**Saint-Martin** (Übersee-Körperschaft Frankreichs).

Rechtsgrundlage: Artikel 355 Absatz 1 AEUV.

**Mit EU-Mitgliedstaaten verbundene Gebiete, für die Artikel 34 AEUV nicht gilt:**

**Aruba** (autonomes Land der Niederlande).

Rechtsgrundlage: Artikel 355 Absatz 2 AEUV (ex-Artikel 299 Absatz 3 EGV).

**Ceuta und Melilla** (autonome Städte unter spanischer Hoheitsgewalt).

Rechtsgrundlage: Obgleich Artikel 34 AEUV vermutlich für Waren gilt, die aus der übrigen EU in diese Gebiete verbracht werden, scheinen die Artikel 24 und 25 der Akte über den Beitritt Spaniens zur EU<sup>1</sup> aufgrund ihres Wortlauts nicht für Waren mit Ursprung in Ceuta und Melilla, die in die übrige EU gelangen, zu gelten. Daher findet Artikel 34 AEUV anscheinend keine Anwendung für Waren mit Ursprung in Ceuta und Melilla.

**Färöer** (autonome Provinz Dänemarks).

Trotz der Zuständigkeit Dänemarks für die Außenbeziehungen der 18 Inseln, die dieses Gebiet bilden, behalten die Färöer ein hohes Maß an Selbstverwaltung, und im AEUV ist ausdrücklich festgehalten, dass diese Inseln nicht in seinen räumlichen Geltungsbereich fallen.

Rechtsgrundlage: Artikel 355 Absatz 5 Buchstabe a AEUV (ex-Artikel 299 Absatz 6

---

<sup>1</sup> OJ L 302, 1985.

Buchstabe a EGV).

**Französisch-Polynesien** (Übersee-Körperschaft Frankreichs).

Rechtsgrundlage: Artikel 355 Absatz 2 AEUV (ex-Artikel 299 Absatz 3 EGV).

**Französische Süd- und Antarktisgebiete** (überseeisches Gebiet Frankreichs).

Rechtsgrundlage: Artikel 355 Absatz 2 AEUV (ex-Artikel 299 Absatz 3 EGV).

**Niederländische Antillen** (autonomes Land der Niederlande). Sie umfassen Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius und Sint Maarten.

Rechtsgrundlage: Artikel 355 Absatz 2 AEUV (ex-Artikel 299 Absatz 3 EGV).

**Neukaledonien und seine Nebengebiete** (französische Überseegemeinschaft mit besonderem Status). Umfassen die Hauptinsel Grande Terre, die Loyauté-Inseln und mehrere kleinere Inseln.

Rechtsgrundlage: Artikel 355 Absatz 2 AEUV (ex-Artikel 299 Absatz 3 EGV).

**St. Pierre und Miquelon** (Übersee-Körperschaft Frankreichs).

Rechtsgrundlage: Artikel 355 Absatz 2 AEUV (ex-Artikel 299 Absatz 3 EGV).

**Saint Barthélemy** (Übersee-Körperschaft Frankreichs).

Rechtsgrundlage: Artikel 355 Absatz 2 AEUV.

**Wallis und Futuna** (Übersee-Körperschaft Frankreichs).

Rechtsgrundlage: Artikel 355 Absatz 2 AEUV (ex-Artikel 299 Absatz 3 EGV).

Schließlich kommen die Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) Island, Lichtenstein und Norwegen gemäß dem Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) in den Genuss des freien Warenverkehrs in der EU.