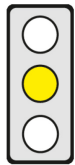


## KERNPUNKTE

**Ziel der Verordnung:** Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung bei der Warenverkehrsfreiheit soll gestärkt werden: Waren, die bereits in einem Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht wurden, sollen in anderen Mitgliedstaaten nicht vorschnell wegen abweichender Produktvorschriften verboten oder eingeschränkt werden können.

**Betroffene:** Unternehmen, mitgliedstaatliche Behörden, insbesondere Zulassungs- und Marktüberwachungsbehörden.



**Pro:** (1) Behörden können leichter prüfen, ob eine Ware bereits in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht wurde.

**Contra:** (1) Behörden werden aufgrund der Komplexität ausländischer technischer Vorschriften weiterhin dazu neigen, eine Ware zu verbieten, die nicht den inländischen Vorschriften entspricht.

(2) In die Verordnung sollte eine Genehmigungsfiktion aufgenommen werden, die greift, wenn eine Behörde sich nicht an die Anforderungen der Verordnung hält.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag COM(2017) 796** vom 17. Dezember 2017 für eine **Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Waren**, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht worden sind

### Kurzdarstellung

Hinweis: Die Artikelangaben verweisen auf den Verordnungsvorschlag COM(2017) 796.

#### ► Hintergrund

- Ein wesentliches Ziel der EU ist die Errichtung des Binnenmarktes (Art. 3 Abs. 3 EUV, Art. 26 AEUV). Dieser umfasst den freien Warenverkehr (Art. 28 AEUV). Dadurch ist es den Mitgliedstaaten untersagt, untereinander mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen oder „Maßnahmen gleicher Wirkung“ einzuführen (Art. 34 AEUV).
- Unterschiedliche nationale „technische Vorschriften“, etwa zu Qualität, Sicherheit, Zusammensetzung oder Verpackung von Waren, können den freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten einschränken.
- Der vom EuGH im Cassis-de-Dijon-Urteil [EuGH, Urteil v. 20.02.1979, REWE ./ Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Rs. 120/78, EU:C:1979:42, Rn. 8 -14.] etablierte „Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung“ (im Folgenden „Grundsatz“) soll den freien Warenverkehr stärken. Danach darf ein Mitgliedstaat Waren, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht wurden, nicht auf seinem Markt verbieten oder beschränken, auch wenn die Waren dessen nationalen „technischen Vorschriften“ nicht entsprechen.
  - Der Grundsatz gilt für Waren, für die keine oder nur teilweise harmonisierte Vorschriften der EU existieren.
- Der Grundsatz lässt Ausnahmen zu. Mitgliedstaaten dürfen „technische Vorschriften“ erlassen zum Schutz
  - insbesondere der Gesundheit und des Lebens, der öffentlichen Ordnung (Art. 36 AEUV), und/oder
  - zwingender, öffentlicher Interessen, die durch den EuGH anerkannt wurden („zwingende Erfordernisse“).
- Laut Kommission wird der Grundsatz von den mitgliedstaatlichen Behörden nur unzureichend angewandt.

#### ► Ziel des Verordnungsvorschlags

- Der vorliegende Verordnungsvorschlag soll Probleme bei der Anwendung des Grundsatzes beheben, indem er
  - eine „Erklärung zur gegenseitigen Anerkennung“ (im Folgenden „Erklärung“) einführt, mit der ein Unternehmen darlegen kann, dass eine Ware in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht wurde,
  - die Anforderungen an die mitgliedstaatlichen Behörden bei der Anwendung des Grundsatzes verschärft,
  - ein „Problemlösungsverfahren“ einführt, falls ein Unternehmen, das sich auf den Grundsatz beruft, Probleme mit einer mitgliedstaatlichen Behörde hat, und
  - die Anforderungen an die bereits bestehenden nationalen „Produktinfostellen“ erweitert.
- Der Verordnungsvorschlag soll die bestehende Verordnung [(EG) Nr. 764/2008] ersetzen.

#### ► „Erklärung zur gegenseitigen Anerkennung“

- Die von mitgliedstaatlichen Behörden geforderten Nachweise, dass eine Ware bereits in einem Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht wurde, unterscheiden sich erheblich (Erwägungsgrund 15). Die Kommission will Unternehmen diesen Nachweis erleichtern.

- Es wird eine EU-weit einheitliche, freiwillige „Erklärung zur gegenseitigen Anerkennung“ eingeführt.
- Die Erklärung folgt einem Muster (Art. 4 Abs. 2) und enthält insbesondere (Annex I zum Verordnungsvorschlag):
  - eine genaue Warenbeschreibung,
  - Angaben zum Inverkehrbringen, etwa den Mitgliedstaat, in dem die Ware bereits in Verkehr gebracht wurde, und das Datum, an dem dies erstmals geschah, sowie
  - Angaben zur Rechtmäßigkeit des Inverkehrbringens, etwa
    - in diesem Mitgliedstaat eingehaltene gesetzliche Vorschriften und/oder
    - durchlaufene Konformitätsprüfungen.
- Die Erklärung kann in Papierform oder online erfolgen, etwa auf den Websites der Unternehmen.
- Mitgliedstaatliche Behörden, die eine Erklärung von einem Unternehmen erhalten (Art. 4 Abs. 7),
  - dürfen vom Unternehmen nur Nachweise anfordern, um die in der Erklärung enthaltenen Angaben zu prüfen, jedoch keine darüberhinausgehenden Nachweise, und
  - müssen die Erklärung und die ggf. angeforderten Nachweise als Beweis dafür akzeptieren, dass die Ware in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht wurde.
- Die mitgliedstaatlichen Behörden können die Ware allerdings weiterhin nach ihren nationalen Vorschriften bewerten und den Marktzugang verbieten oder beschränken (Art. 5 Abs. 1, Erwägungsgrund 15), wenn
  - eine der oben genannten Ausnahmen vom Grundsatz erfüllt ist und
  - diese Entscheidung verhältnismäßig ist.
- ▶ **Anforderungen an die mitgliedstaatlichen Behörden bei der Anwendung des Grundsatzes**
  - Mitgliedstaatliche Behörden, die den Marktzugang einer Ware, die in einem anderen Mitgliedstaat bereits rechtmäßig in Verkehr gebracht wurde, verbieten oder beschränken wollen, müssen
    - binnen 20 Tagen die Kommission, die anderen Mitgliedstaaten und das betroffene Unternehmen über diese Entscheidung informieren (Art. 5 Abs. 3) sowie
    - die Entscheidung mit überprüfbaren Gründen versehen (Art. 5 Abs. 4) und hierbei insbesondere folgende Angaben machen (Art. 5 Abs. 5):
      - die nationalen technischen Vorschriften, auf der die Entscheidung beruht,
      - die bei der Entscheidung berücksichtigten technischen oder wissenschaftlichen Entwicklungen, die seit dem Erlass der nationalen Vorschriften eingetreten sind,
      - die berechtigten Gründe des Allgemeininteresses, mit denen die Entscheidung begründet wird,
      - Nachweise, die belegen, dass die Entscheidung verhältnismäßig ist, und
      - eine Zusammenfassung der Argumente des betroffenen Unternehmens,
      - in der Entscheidung auf das „Problemlösungsverfahren“ und Rechtsbehelfe hinweisen (Art. 5 Abs. 6).
- ▶ **Erweiterung des SOLVIT-Verfahrens um ein „Problemlösungsverfahren“**
  - SOLVIT ist ein Problemlösungsnetzwerk der Mitgliedstaaten, das solchen Bürgern und Unternehmen hilft, die bei der Wahrnehmung ihrer Binnenmarktrechte Probleme mit Behörden eines anderen Mitgliedstaates haben [Empfehlung der Kommission C(2013) 5869]. Das SOLVIT-Verfahren vermittelt und gestaltet sich wie folgt:
    - Jeder Mitgliedstaat besitzt eine SOLVIT-Stelle, an die sich dessen Bürger und Unternehmen wenden können.
    - Diese SOLVIT-Stelle (Heimatstelle) prüft das Anliegen und wendet sich, sofern kein Gerichtsverfahren bemüht wurde, an die SOLVIT-Stelle des Mitgliedstaates, in dem es das Problem gibt (federführende Stelle).
    - Die federführende Stelle kann versuchen, das Problem mit der Behörde, die das binnenmarktrelevante Problem verursacht, möglichst in zehn Wochen zu lösen. Sie informiert regelmäßig die Heimatstelle.
  - Die Kommission will das SOLVIT-Verfahren um die Möglichkeit einer formellen Stellungnahme der Kommission erweitern, wenn es Probleme bei der Anwendung des Grundsatzes gibt („Problemlösungsverfahren“).
    - Hierzu soll die Heimatstelle die Kommission um eine formelle Stellungnahme bitten können, ob das Handeln einer EU-ausländischen Behörde mit dem Grundsatz vereinbar ist (Art. 8 Abs. 1 und 2). Die Stellungnahme ist im Rahmen des Verfahrens zu berücksichtigen (Art. 8 Abs. 4).
- ▶ **Anforderungen an die Produktinfostellen**
  - Die Produktinfostellen in den Mitgliedstaaten sollen online und kostenlos insbesondere folgende Informationen zur mitgliedstaatlichen Rechtslage bereitstellen müssen (Art. 9 Abs. 2):
    - die Anforderungen an die mitgliedstaatlichen Behörden bei der Anwendung des Grundsatzes,
    - die Kontaktdaten der zuständigen Behörde zwecks direkter Kontaktaufnahme.
  - Produktinfostellen übermitteln innerhalb von 15 Tagen
    - auf Anfrage einer EU-ausländischen Behörde alle relevanten Informationen über die Ware, die bereits in dem Mitgliedstaat der Produktinfostelle in Verkehr gebracht wurde (Art. 10 Abs. 2, Art. 9 Abs. 3),
    - auf Anfrage eines Unternehmens „alle sachdienlichen“ Informationen, insbesondere (Art. 9 Abs. 3 und 4)
      - die in dem Mitgliedstaat der Produktinfostelle anwendbaren „technischen Vorschriften“ und/oder
      - Angaben darüber, ob ein Inverkehrbringen der Ware vorab von einer Behörde genehmigt werden muss.
  - Die Kommission sorgt für eine wirksame Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den Behörden und den Produktinfostellen (Art. 10 Abs. 1).

## Wesentliche Änderungen zum Status quo

- ▶ Bisher konnten die mitgliedstaatlichen Behörden zum Nachweis des rechtmäßigen Inverkehrbringens einer Ware in einem anderen Mitgliedstaat die von ihnen als erforderlich erachteten Informationen anfordern. Nun gilt hierfür abschließend die Erklärung zur gegenseitigen Anerkennung.
- ▶ Bisher musste bei einer ablehnenden Entscheidung einer mitgliedstaatlichen Behörde nur das Unternehmen und die Kommission benachrichtigt werden. Nun müssen auch die anderen Mitgliedstaaten benachrichtigt werden. Zudem müssen die berücksichtigten technischen oder wissenschaftlichen Entwicklungen, die seit dem Erlass der nationalen Vorschrift eingetreten sind, in der Entscheidung angegeben werden.
- ▶ Bisher wurde die Kommission zur Lösung von einzelnen Fällen nicht formell in ein SOLVIT-Verfahren einbezogen. Nun kann die Kommission um eine Stellungnahme gebeten werden, die in dem Verfahren zu berücksichtigen ist.
- ▶ Zukünftig müssen die Produktinfostellen ausgewählte Informationen online bereitstellen.

## Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die im Verordnungsvorschlag vorgesehenen Verfahren stellen sicher, dass die mitgliedstaatlichen Behörden den Grundsatz einheitlich anwenden, so dass alle Unternehmen gleichbehandelt werden, und verhindern sich widersprechende Entscheidungen.

## Stand der Gesetzgebung

19.12.2017 Annahme durch Kommission

03.09.2018 Abstimmung im Ausschuss

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

## Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:

GD Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU

Ausschüsse des Europäischen Parlaments:

Binnenmarkt und Verbraucherschutz (federführend),

Berichterstatter: Ivan Štefanec (EVP)

Bundesministerien:

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Ausschüsse des Deutschen Bundestags:

Wirtschaft und Energie (federführend)

Entscheidungsmodus im Rat:

Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

## Formalien

Kompetenznorm:

Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)

Art der Gesetzgebungszuständigkeit:

Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)

Verfahrensart:

Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

# BEWERTUNG

## Ökonomische Folgenabschätzung

Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung wird von den mitgliedstaatlichen Behörden nur selten angewandt. Dies hat zur Folge, dass ein Unternehmen seine Ware in der Regel, wenn es sie in einem anderen Mitgliedstaat in Verkehr bringen möchte, an dessen technische Vorschriften anpassen muss. Sind die Anpassungskosten zu hoch, verzichtet das Unternehmen darauf. Es ist daher sachgerecht, dass die Kommission den Grundsatz stärken will.

**Dass der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung nur selten angewandt wird, liegt insbesondere an zwei Problemen: Zum einen werden die mitgliedstaatlichen Behörden bei der Bewertung – etwa ob EU-ausländische Produktsicherheitsvorgaben mit den inländischen vergleichbar sind – mit oft komplexen ausländischen Vorschriften konfrontiert, deren technischen, historischen und kulturellen Hintergrund sie nicht kennen, so dass sie eher dazu neigen, eine Ware, die die nationalen technischen Vorschriften nicht erfüllt, zu verbieten. Zum anderen fordern häufig nationale Händler, die Einhaltung nationaler Vorschriften, um importierte Waren leichter verkaufen zu können. Das produzierende Unternehmen könnte in diesem Fall seine Ware selbst dann nicht im EU-Ausland ohne Anpassungen an einen Händler verkaufen, wenn die nationale Behörde den Grundsatz anerkennen würde. An den beiden Problemen ändert der Vorschlag der Kommission nur wenig.** Daher ist nicht zu erwarten, dass er die Anwendung des Grundsatzes signifikant steigern wird.

Vor diesem Hintergrund werden die Details des Verordnungsvorschlags wie folgt bewertet: Die Erklärung zur gegenseitigen Anerkennung verringert die Bürokratiekosten für ein Unternehmen, das sich auf den Grundsatz berufen

möchte. Denn es muss die hierfür notwendigen Informationen nur noch einmal zusammenstellen und kann diese – sieht man von notwendigen Übersetzungen ab – für alle Mitgliedstaaten verwenden.

**Dass die Erklärung auf der Website des Unternehmens veröffentlicht werden kann, soll vorschnelle Verbote durch eine Behörde verhindern. Denn wenn diese eine Ware entdeckt, die nicht den nationalen Vorgaben entspricht, kann sie zukünftig auf der Website des Herstellers nachschauen, ob diese Ware bereits in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr gebracht wurde.** Inwieweit die nationale Behörde dies tatsächlich macht, ist jedoch fraglich.

Es ist sachgerecht, dass die Beweislast bei einer Nichtanwendung des Grundsatzes auch zukünftig bei der das Inverkehrbringen untersagenden Behörde liegen soll. Dass die damit notwendige Begründung künftig auch die bei der Entscheidung berücksichtigten technischen oder wissenschaftlichen Entwicklungen enthalten soll, die seit dem Erlass der nationalen Vorschrift eingetreten sind, fordert die Behörden indirekt auf, solche Entwicklungen zu berücksichtigen. Dies ist zwar sinnvoll, da nationale Vorschriften teils mehrere Jahrzehnte alt und technisch oft überholt sind. Eine praktische Relevanz wird diese Ergänzung aber kaum haben, da die Begründungen in der Praxis oft nur erstellt werden, wenn es zu einem Gerichtsverfahren kommt. Dieses wird von Unternehmen jedoch häufig gescheut.

Bislang haben Unternehmen Schwierigkeiten, die Entscheidung einer Behörde anzufechten [SWD(2017) 471, S. 13], da dies – nach einem eventuellen Widerspruchsverfahren – nur vor nationalen Gerichten möglich ist. Diese sind – ähnlich wie die Behörden – mit den Vorschriften in anderen Mitgliedstaaten meist nicht vertraut und geben daher häufig den Behörden recht. Zudem sind solche Gerichtsverfahren teuer. **Das Problemlösungsverfahren, also die Möglichkeit einer Stellungnahme der Kommission, wertet das SOLVIT-Verfahren deutlich auf.** Für die mitgliedstaatlichen Behörden und Gerichte wird es schwer, diese Stellungnahmen zu ignorieren. **Fraglich ist allerdings, ob die Kommission über die notwendigen Ressourcen verfügt, um regelmäßig solche Stellungnahmen auszuarbeiten.**

Dass die Produktinfostellen bestimmte Informationen online breitstellen müssen, verringert die Suchkosten für Unternehmen nur unwesentlich. Das grundlegende Problem, dass die Unternehmen und die Produktinfostellen mit massiven Sprachproblemen zu kämpfen haben, bleibt weiter bestehen. Daher ist nicht zu erwarten, dass sich die Arbeit der Produktinfostellen merklich verbessern wird.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Unproblematisch.

### Subsidiarität

Unproblematisch. Der Verordnungsvorschlag soll die Berufung auf den EU-rechtlichen Grundsatz vereinfachen und vereinheitlicht hierzu Verfahrensregelungen.

### Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Der Verordnungsvorschlag ist verhältnismäßig. Die Pflicht, **die Erklärung zur gegenseitigen Anerkennung** als abschließenden Nachweis für das rechtmäßige Inverkehrbringen zu akzeptieren, **beschneidet die behördliche Kompetenz, einen Sachverhalt zu ermitteln, nicht übermäßig**; es kann ohnehin nicht mehr zum Nachweis verlangt werden als in der Mustererklärung vorgesehen ist. **In die Verordnung sollte eine Genehmigungsfiktion aufgenommen werden, die greift, wenn eine Behörde sich nicht an die Anforderungen der Verordnung bei der Anwendung des Grundsatzes – etwa zur Begründung – hält** oder wenn eine Behörde eine bestimmte Verfahrensdauer bei der Überprüfung einer Ware überschreitet.

### Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Verordnung sollte aus Gründen der Rechtsklarheit den Hinweis enthalten, dass das Problemlösungsverfahren nicht die Fristen der formalen Rechtsbehelfe hemmt und dass das fristwahrende und vorsorgliche Einreichen eines Rechtsbehelfs den Rechtsschutzsuchenden im Problemlösungsverfahren nicht benachteiligen darf.

## Zusammenfassung der Bewertung

Dass der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung selten angewandt wird, liegt an zwei Problemen: Zum einen werden die mitgliedstaatlichen Behörden mit komplexen ausländischen Vorschriften konfrontiert, so dass sie dazu neigen, eine Ware zu verbieten. Zum anderen fordern häufig nationale Händler die Einhaltung nationaler Vorschriften. An den Problemen ändert der Vorschlag nur wenig. Dass die Erklärung auf der Website des Unternehmens veröffentlicht werden kann, soll Verbote durch eine Behörde verhindern. Denn diese kann zukünftig auf der Website des Herstellers nachschauen, ob diese Ware bereits in einem anderen Mitgliedstaat in Verkehr gebracht wurde. Die Möglichkeit von Stellungnahmen der Kommission wertet das SOLVIT-Verfahren auf. Fraglich ist, ob die Kommission über die Ressourcen verfügt, um regelmäßig solche Stellungnahmen auszuarbeiten. Die Erklärung zur gegenseitigen Anerkennung beschneidet die behördliche Kompetenz, einen Sachverhalt zu ermitteln, nicht übermäßig. In die Verordnung sollte eine Genehmigungsfiktion aufgenommen werden, die greift, wenn eine Behörde sich nicht an die Anforderungen der Verordnung hält.