



FREIER WARENVERKEHR

Der freie Warenverkehr wird durch die Abschaffung von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen sowie durch das Verbot von Maßnahmen mit gleicher Wirkung sichergestellt. Die Grundsätze der gegenseitigen Anerkennung, der Beseitigung physischer und technischer Hindernisse und der Förderung der Normung wurden hinzugefügt, um zur Vollendung des Binnenmarkts beizutragen. Durch die Verabschiedung des Neuen Rechtsrahmens im Jahr 2008 wurden der freie Warenverkehr, das Marktüberwachungssystem der EU und die CE-Kennzeichnung gestärkt. Jüngsten Untersuchungen zufolge lassen sich die Vorteile, die sich aus dem Grundsatz des freien Warenverkehrs und den damit zusammenhängenden Rechtsvorschriften ergeben, auf 386 Mrd. EUR im Jahr beziffern.

RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 26 und 28 bis 37 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

ZIELE

Das Recht auf freien Warenverkehr für aus den Mitgliedstaaten stammende Waren sowie für diejenigen Waren aus Drittstaaten, die sich in den Mitgliedstaaten im freien Verkehr befinden, gehört zu den Grundsätzen des Vertrags (Artikel 28 AEUV). Ursprünglich wurde der freie Warenverkehr als Teil einer Zollunion zwischen den Mitgliedstaaten mit Abschaffung der Zölle, der mengenmäßigen Beschränkungen im Handel und der Maßnahmen mit gleicher Wirkung sowie der Festlegung eines gemeinsamen Außenzolls für die Gemeinschaft konzipiert. Später verlagerte sich der Schwerpunkt auf die Beseitigung der noch bestehenden Hindernisse für den freien Warenverkehr und die Schaffung eines Binnenmarkts.

ERRUNGENSCHAFTEN

Der Abbau der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen (Kontingente) zwischen den Mitgliedstaaten wurde am 1. Juli 1968 erreicht. Die ergänzenden Ziele, wie das Verbot von Maßnahmen mit gleicher Wirkung und die Harmonisierung der betreffenden nationalen Rechtsvorschriften, konnten innerhalb dieser Frist nicht verwirklicht werden. Diese Ziele rückten in den Mittelpunkt der kontinuierlichen Bemühungen zur Verwirklichung des freien Warenverkehrs.



A. Verbot von Abgaben mit zollgleicher Wirkung: Artikel 28 Absatz 1 und Artikel 30 AEUV

In Ermangelung einer Bestimmung des oben genannten Begriffs im Vertrag musste er durch die Rechtsprechung definiert werden. Der Gerichtshof der Europäischen Union betrachtet als Abgabe mit zollgleicher Wirkung jede Abgabe unabhängig von ihrer Bezeichnung oder Erhebungsmethode, die dadurch, dass sie speziell die aus einem Mitgliedstaat eingeführten Waren, nicht aber gleichartige einheimische Waren trifft, jene Waren verteuert und somit die gleiche Auswirkung auf den freien Warenverkehr hat wie ein Zoll, ungeachtet ihrer Art oder Form (Rechtssachen 2/62 und 3/62^[1] und Rechtssache 232/78^[2]).

B. Verbot von Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen: Artikel 34 und 35 AEUV

Der Gerichtshof vertrat in seinem Urteil in der Rechtssache „[Dassonville](#)“ die Auffassung, dass jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell behindern kann, als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen anzusehen ist ([Rechtssache 8/74](#) vom 11. Juli 1974 und [Rechtssache C-320/03 vom 15. November 2015](#), Randnummern 63 bis 67). In der „Cassis-de-Dijon“-Entscheidung (Rechtssache 120/78) entwickelte der Gerichtshof seine Rechtsprechung weiter und stellte den Grundsatz auf, dass jedes Erzeugnis, das in einem Mitgliedstaat entsprechend den gerechten und traditionellen Vorschriften und den Produktionsverfahren dieses Landes hergestellt und in Verkehr gebracht wird, Zugang zu dem Markt jedes anderen Mitgliedstaates haben muss. Dies waren die grundlegenden Argumente für die Debatte über die Bestimmung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung, der gilt, wenn keine Harmonisierung erfolgt ist. Demzufolge sind die Mitgliedstaaten auch dann, wenn keine europäischen Harmonisierungsmaßnahmen vorliegen (sekundäres EU-Recht), verpflichtet, Waren, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellt und in Verkehr gebracht wurden, Zugang zu ihrem Markt zu gewähren.

Von Bedeutung ist, dass der Anwendungsbereich von Artikel 34 AEUV durch das Urteil in der Rechtssache Keck begrenzt wird, laut dem bestimmte Verkaufsvereinbarungen unter der Voraussetzung, dass sie nicht benachteiligender Natur sind, nicht in den Anwendungsbereich des Artikels fallen (d. h. sie gelten für alle betroffenen Händler, die auf dem nationalen Gebiet tätig sind, sowie rechtlich und tatsächlich auch für die Vermarktung von nationalen Produkten und Produkten aus anderen Mitgliedstaaten) ([verbundene Rechtssachen C-267/91 und C-268/91](#)).

C. Ausnahmen vom Verbot von Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen

Gemäß Artikel 36 AEUV dürfen die Mitgliedstaaten Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen treffen, wenn diese aus allgemeinen,

[1] Urteil des Gerichtshofs vom 14. Dezember 1962; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0002>

[2] Urteil des Gerichtshofs vom 25. September 1979; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A61978CJ0232>



nicht wirtschaftlichen Erwägungen heraus gerechtfertigt sind (z. B. öffentliche Sittlichkeit, öffentliche Ordnung oder öffentliche Sicherheit). Solche Ausnahmen vom allgemeinen Grundsatz müssen eng ausgelegt werden, und nationale Maßnahmen dürfen kein Instrument einer willkürlichen Diskriminierung oder verschleierte Handelsbeschränkung zwischen den Mitgliedstaaten darstellen. Schließlich müssen sich die Maßnahmen unmittelbar aus dem jeweiligen schutzwürdigen öffentlichen Interesse auswirken, und sie dürfen das notwendige Ausmaß nicht überschreiten (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit).

Der Gerichtshof hat in seiner Rechtsprechung (im Urteil in der Rechtssache Cassis de Dijon) weiterhin für Recht erkannt, dass die Mitgliedstaaten von dem Verbot der Maßnahmen mit gleicher Wirkung abweichen können, um verbindlichen Anforderungen zu genügen (unter anderem zur Wahrung der Wirksamkeit der Steueraufsicht, zum Schutz der öffentlichen Gesundheit, zur Lauterkeit von Handelsgeschäften und zum Verbraucherschutz). Die Mitgliedstaaten müssen die Kommission über einzelstaatliche Ausnahmeregelungen unterrichten. Zur Erleichterung der Kontrolle jeglicher einzelstaatlicher Ausnahmeregelungen wurden Verfahren für den Informationsaustausch und ein Überwachungsmechanismus eingeführt (siehe Artikel 114 und 117 AEUV, [Beschluss Nr. 3052/95/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates und [Verordnung \(EG\) Nr. 2679/98 des Rates](#)). Weiter formalisiert wurde dies in der [Verordnung \(EG\) Nr. 764/2008](#) über die gegenseitige Anerkennung, die 2008 als Teil des sogenannten Neuen Rechtsrahmens verabschiedet wurde.

D. Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften

Durch die Verabschiedung von Harmonisierungsvorschriften wurde es möglich, Hindernisse zu beseitigen (etwa indem nationale Bestimmungen für unanwendbar erklärt wurden) und gemeinsame Regeln zu schaffen, die sowohl den freien Warenverkehr sicherstellen als auch der Erfüllung weiterer Ziele des EG-Vertrags, wie dem Umweltschutz, dem Verbraucherschutz oder dem Wettbewerb dienen.

Die Harmonisierung wurde durch die Einführung des Grundsatzes der qualifizierten Mehrheit, die für die meisten Richtlinien im Zusammenhang mit der Vollendung des Binnenmarktes erforderlich war (Artikel 95 EG-Vertrag in der durch den Vertrag von Maastricht geänderten Fassung), sowie durch die Annahme eines neuen Konzepts, das in einem [Weißbuch der Kommission](#) vom Juni 1985 vorgeschlagen worden war und mit dem ein schwerfälliger und umständlicher Harmonisierungsprozess vermieden werden sollte, weiter erleichtert. Für das neue Konzept, das auf der Entschließung des Rates vom 7. Mai 1985 beruht (und in der [Entschließung des Rates vom 21. Dezember 1989](#) und im [Beschluss 93/465/EWG des Rates](#) bestätigt wurde), gilt der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung der nationalen Vorschriften. Die Harmonisierung muss auf die wesentlichen Anforderungen beschränkt werden und ist dann gerechtfertigt, wenn die nationalen Vorschriften nicht als gleichwertig betrachtet werden können und Beschränkungen schaffen. Richtlinien, die nach diesem neuen Konzept angenommen werden, verfolgen den zweifachen Zweck der Sicherstellung des freien Warenverkehrs durch die technische Harmonisierung ganzer Wirtschaftszweige und der Sicherstellung eines hohen Schutzniveaus für die in Artikel 114 Absatz 3 AEUV genannten Ziele



des öffentlichen Interesses (z. B. Spielzeug, Baustoffe, Maschinen, Gasgeräte und Telekommunikationsendgeräte).

E. Vollendung des Binnenmarkts

Die Errichtung des Binnenmarkts setzte die Beseitigung sämtlicher noch verbleibender Hindernisse für den freien Warenverkehr voraus. Das [Weißbuch der Kommission von 1985](#) enthielt eine Auflistung der physischen und technischen Hindernisse sowie der Maßnahmen, die die Gemeinschaft zu deren Beseitigung zu ergreifen hatte. Die meisten dieser Maßnahmen wurden inzwischen angenommen. Dennoch sind für den Binnenmarkt nach wie vor tiefgreifende Reformen notwendig, wenn den Herausforderungen des technologischen Fortschritts Rechnung getragen werden soll.

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Das Parlament förderte die Vollendung des Binnenmarkts und hat stets insbesondere das „neue Konzept“ für den freien Warenverkehr unterstützt. Es hat auch einen entschiedenen legislativen Beitrag zu den Harmonisierungsrichtlinien geleistet. Das Parlament war wesentlich am Legislativpaket des Neuen Rechtsrahmens beteiligt, das 2008 verabschiedet wurde. In den Verhandlungen mit dem Rat ging es dem Parlament vor allem darum, Einvernehmen darüber zu erzielen, dass alle beteiligten Marktteilnehmer stärker dafür verantwortlich gemacht werden sollten, für die Konformität und Sicherheit der von ihnen auf den Markt gebrachten Produkte zu sorgen, und durch eine bessere Aufklärung der Verbraucher eine Stärkung der CE-Kennzeichnung zu erreichen. Das Parlament führt seine Arbeiten auf diesem Gebiet mit dem Angleichungspaket fort, das aus neun Richtlinien besteht, die verschiedene Produkte abdecken, darunter Aufzüge, pyrotechnische Gegenstände und Explosivstoffe.

In seiner [Entschließung vom 8. März 2011](#)^[3] forderte das Parlament die Kommission auf, auf der Grundlage eines Rechtsakts, der sowohl die [Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit](#) als auch die [Verordnung \(EG\) Nr. 765/2008](#) über die Marktüberwachung abdeckt, ein einheitliches Marktüberwachungssystem für alle (harmonisierten und nicht harmonisierten) Produkte einzurichten, um so ein hohes Maß an Produktsicherheit und Marktüberwachung und eine Klarstellung der Rechtsgrundlage zu erreichen. 2013 legte die Kommission auf Aufforderung des Parlaments ein [Gesetzgebungspaket für den Bereich Produktsicherheit und Marktüberwachung](#) vor, das neue Vorschriften zur Durchsetzung des Binnenmarkts für Waren vorsieht, die es den nationalen Marktüberwachungsbehörden ermöglichen werden, die Rechtsvorschriften durchzusetzen und für einen besseren und umfassenderen Verbraucherschutz zu sorgen. Am 17. April 2019 verabschiedete das Europäische Parlament eine neue [Verordnung über die Marktüberwachung und die Konformität von Produkten](#). Die in dieser Verordnung enthaltenen Bestimmungen über die Marktüberwachung gelten für Produkte, die Gegenstand einer unionsweiten Harmonisierung sind. Damit wird ein einheitlicher Rahmen für die Marktüberwachung

[3]ABl. C 199 E vom 7.7.2012, S. 1; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2012%3A199E%3ATOC>



auf Unionsebene sichergestellt, was dazu beitragen wird, das Vertrauen der Verbraucher zu stärken.

Auch die Normung ist für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes von entscheidender Bedeutung. Durch harmonisierte europäische Normen wird der freie Warenverkehr im Binnenmarkt sichergestellt, und die Unternehmen in der EU werden so wettbewerbsfähiger. Solche Normen tragen dazu bei, die Gesundheit und Sicherheit der europäischen Verbraucher sowie die Umwelt zu schützen. Das Parlament nahm am [21. Oktober 2010 eine Entschließung](#)^[4] an, in der die Beibehaltung und Verbesserung der zahlreichen erfolgreichen Elemente des Normungssystems und das richtige Gleichgewicht der nationalen, europäischen und internationalen Dimensionen gefordert wurden mit dem Ziel, den Inhalt der Reform des Normungssystems zu verbessern.

Am 25. Oktober 2012 nahmen das Parlament und der Rat die [Verordnung \(EU\) Nr. 1025/2012](#) zur europäischen Normung an, mit der der Prozess für die Festlegung europäischer Normen modernisiert und verbessert wurde.

In der siebten Wahlperiode wurde die legislative Überarbeitung von neun Richtlinien des Angleichungspakets, und zwar in Bereichen wie Niederspannungs-Betriebsmittel, elektromagnetische Verträglichkeit, Messgeräte, Explosivstoffe für zivile Zwecke, sowie von Richtlinien über Druckgeräte und Funkanlagen abgeschlossen. Das Parlament brachte ferner folgende legislativen Arbeiten zum Abschluss: Verordnung zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten, die Etikettierung und Kennzeichnung der Faserzusammensetzung von Textilerzeugnissen und die Sicherheit und Umweltfreundlichkeit von zwei-, drei- und vierrädrigen Fahrzeugen, Richtlinie über Sportboote und Wassermotorräder^[5].

In der achten Wahlperiode wurden diese Bemühungen durch die Arbeit an Verordnungen über Seilbahnen, mit gasförmigen Brennstoffen betriebene Geräte, medizinische Geräte und persönliche Schutzausrüstungen fortgesetzt. Die Arbeiten an der eCall-Verordnung^[6] und dem Beschluss über Interoperabilitätslösungen für europäische öffentliche Verwaltungen, Unternehmen und Bürger (ISA2)^[7] schloss das Parlament erfolgreich ab. Im Rahmen des Pakets zur Kreislaufwirtschaft war das Parlament an der Ausarbeitung einer Rechtsvorschrift für die Bereitstellung von Düngeprodukten mit CE-Kennzeichnung auf dem Binnenmarkt beteiligt^[8].

[4] ABl. C 70 E vom 8.3.2012, S. 56; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2012%3A070%3ATOC>

[5] Weitere Informationen sind in der vom Ausschuss des Parlaments für Binnenmarkt und Verbraucherschutz erstellten Studie mit dem Titel „EU Mapping: Overview of IMCO related legislation“ („Bestandsaufnahme auf EU-Ebene: Übersicht über Rechtsvorschriften im Zuständigkeitsbereich des IMCO-Ausschusses“) enthalten: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL_STU\(2015\)536317_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL_STU(2015)536317_EN.pdf)

[6] Verordnung (EU) 2015/758 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2015 über Anforderungen für die Typgenehmigung zur Einführung des auf dem 112-Notruf basierenden bordeigenen eCall-Systems in Fahrzeugen und zur Änderung der Richtlinie 2007/46/EG (ABl. L 123 vom 19.5.2015, S. 77); <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32007L0046>

[7] Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Programms über Interoperabilitätslösungen für europäische öffentliche Verwaltungen, Unternehmen und Bürger (ISA2) – Interoperabilität als Mittel zur Modernisierung des öffentlichen Sektors (Text von Bedeutung für den EWR) (COM(2014) 367); http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_2_proposal_de.pdf

[8] Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Bereitstellung von Düngeprodukten mit CE-Kennzeichnung auf dem Markt und zur Änderung der



In der 8. Wahlperiode verabschiedete das Parlament eine neue [Notifizierungsrichtlinie \(Richtlinie \(EU\) 2015/1535\)](#) zur Verbesserung der gegenseitigen Unterrichtung der Mitgliedstaaten über technische Vorschriften und eine neue [Verordnung über die gegenseitige Anerkennung \(Verordnung \(EU\) 2019/515\)](#) mit verbesserten Bestimmungen für die nationalen Verfahren, die die Ausweitung der gegenseitigen Anerkennung zur Folge haben^[9]. Am 16. April 2019 verabschiedete das Parlament die Verordnung über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich ihrer allgemeinen Sicherheit und des Schutzes der Fahrzeuginsassen und von ungeschützten Verkehrsteilnehmern mit dem Ziel, zahlreiche technische Maßnahmen einzuführen, um Menschenleben zu retten und Verletzungen bei Straßenverkehrsunfällen zu begrenzen, die jährlich mehr als 25 000 Todesopfer und 100 000 schwere Verletzungen auf europäischen Straßen verursachen^[10].

Das Parlament bestand darauf, dass diese Rechtsvorschriften durch Online-Plattformen wie SOLVIT und das Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) gemäß der [Verordnung \(EU\) Nr. 1024/2012](#) ergänzt werden, damit Informationen zwischen nationalen Behörden und der Kommission ausgetauscht werden können, um Probleme zu lösen, mit denen Bürger und Unternehmen beim Kauf oder Verkauf von Waren in der EU konfrontiert sind. Das Parlament hat durch die Verabschiedung der [Verordnung \(EU\) 2018/1724](#)^[11] dafür gesorgt, dass alle diese Plattformen mithilfe des zentralen digitalen Zugangstors „Your Europe“ für die Bürger und Unternehmen zugänglich gemacht werden.

Das Parlament unterstützt eine stärkere Zusammenarbeit zwischen der EU und den nationalen Behörden, um die Qualität der EU-Rechtsvorschriften zu verbessern und diejenigen Rechtsvorschriften zu ermitteln, die einer Vereinfachung oder Kodifizierung bedürfen. Das Parlament fordert darüber hinaus die anderen Organe auf, die Koregulierung und freiwillige Vereinbarungen nach Möglichkeit in Übereinstimmung mit demselben Grundsatz der besseren Rechtsetzung zu unterstützen.

Jüngsten Untersuchungen zufolge lassen sich die Vorteile, die sich aus dem Grundsatz des freien Warenverkehrs und den damit zusammenhängenden Rechtsvorschriften ergeben, auf 386 Mrd. EUR im Jahr beziffern^[12].

[Mariusz Maciejewski / Christina Ratcliff](#)

Verordnungen (EG) Nr. 1069/2009 und (EG) Nr. 1107/2009 ([COM\(2016\) 157](#)); <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0157>

[9]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); <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32019R0515>

[10]Workshop zum Thema Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen; <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/imco/events-workshops.html?id=20181115WKS02022>

[11]Duke Ch. „Single Digital Gateway: how EU could meet expectations of citizens and businesses?“ [Einheitliches digitales Portal: Wie die EU die Erwartungen der Bürger und Unternehmen erfüllen könnte], von der Fachabteilung A für den IMCO-Ausschuss erstelltes Briefing; [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614219/IPOL_BRI\(2018\)614219_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614219/IPOL_BRI(2018)614219_EN.pdf)

[12]Studie mit dem Titel „Contribution to Growth: Free Movement of Goods. Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses“ (2019), ausgearbeitet von der Fachabteilung A und dem ifo-Institut für den IMCO-Ausschuss; [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/631063/IPOL_IDA\(2019\)631063_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/631063/IPOL_IDA(2019)631063_EN.pdf)



