Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

27. Oktober 2016*

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats — Freier Warenverkehr — Richtlinie 2007/23/EG — Inverkehrbringen pyrotechnischer Gegenstände — Art. 6 — Freier Verkehr von den Anforderungen der Richtlinie entsprechenden pyrotechnischen Gegenständen — Nationale Regelung, die das Inverkehrbringen pyrotechnischer Gegenstände von der Erfüllung zusätzlicher Anforderungen abhängig macht — Verpflichtung zur vorherigen Anzeige bei einer nationalen Stelle, die befugt ist, die Gebrauchsanleitungen für diese Gegenstände zu prüfen und zu ändern“

In der Rechtssache C-220/15

betreffend ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV, eingereicht am 12. Mai 2015,

Europäische Kommission, vertreten durch D. Kukovec und A. C. Becker als Bevollmächtigte im Beistand von Rechtsanwalt B. Wägenbaur,

Klägerin,

gegen

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch T. Henze, J. Möller und K. Petersen als Bevollmächtigte,

Beklagte,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten L. Bay Larsen sowie der Richter M. Vilaras (Berichterstatter), J. Malenovský, M. Safjan und D. Šváby,

Generalanwalt: M. Bobek,

Kanzler: K. Malacek, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 27. April 2016,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 7. Juli 2016

folgendes

* Verfahrenssprache: Deutsch.

Urteil

1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission, festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland ihre Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2007/23/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 über das Inverkehrbringen pyrotechnischer Gegenstände (ABl. 2007, L 154, S. 1) verletzt hat, indem sie über die Anforderungen dieser Richtlinie hinaus und ungeachtet der zuvor erfolgten Konformitätsbewertung der pyrotechnischen Gegenstände vorschreibt, dass zum einen diese Gegenstände vor ihrem Inverkehrbringen das Verfahren nach § 6 Abs. 4 der Ersten Verordnung zum Sprengstoffgesetz (BGBl. 1991 I, S. 169) in der durch das Gesetz vom 25. Juli 2013 geänderten Fassung (BGBl. 2013 I, S. 2749) (im Folgenden: SprengV) zu durchlaufen haben (im Folgenden: beanstandetes Anzeigeverfahren) und zum anderen die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (im Folgenden: BAM) gemäß dieser Vorschrift befugt ist, ihre Gebrauchsanleitungen zu prüfen und gegebenenfalls zu ändern (im Folgenden: streitige Befugnis zur Änderung der Gebrauchsanleitungen).

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

2 Die Erwägungsgründe 1, 2, 8, 16, 19 und 20 der Richtlinie 2007/23 lauten:

„(1) Die geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten im Hinblick auf das Inverkehrbringen von pyrotechnischen Gegenständen sind unterschiedlich, insbesondere was Aspekte wie Sicherheit und Leistungsmerkmale angeht.

(2) Da aufgrund dieser Rechts- und Verwaltungsvorschriften Handelshemmnisse innerhalb der Gemeinschaft entstehen können, sollten sie angeglichen werden, um den freien Verkehr pyrotechnischer Gegenstände im Binnenmarkt zu gewährleisten und gleichzeitig ein hohes Maß an Schutz der menschlichen Gesundheit und Sicherheit und Schutz der Verbraucher und der professionellen Endverbraucher zu gewährleisten.

…

(8) Gemäß den Prinzipien der Entschließung des Rates vom 7. Mai 1985 über eine neue Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und der Normung [(ABl. 1985, C 136, S. 1)] sollte ein pyrotechnischer Gegenstand dieser Richtlinie entsprechen, wenn er erstmals in der Gemeinschaft in den Verkehr gebracht wird. …

…

(16) Gemäß der ‚Neuen Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und Normung' wird bei pyrotechnischen Gegenständen, die gemäß harmonisierten Normen hergestellt werden, von einer Konformität mit den in der vorliegenden Richtlinie vorgeschriebenen wesentlichen Sicherheitsanforderungen ausgegangen.

…

(19) Um den freien Verkehr pyrotechnischer Gegenstände in der Gemeinschaft zu ermöglichen, sollten diese zum Zwecke ihres Inverkehrbringens mit einer CE-Kennzeichnung versehen sein, die ihre Konformität mit den Bestimmungen dieser Richtlinie bestätigt.

(20) Gemäß der ‚Neuen Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und Normung' ist ein Schutzklauselverfahren erforderlich, das die Möglichkeit bietet, die Konformität eines pyrotechnischen Gegenstands oder mangelhafter Gegenstände rückgängig zu machen. Infolgedessen sollten die Mitgliedstaaten alle zweckdienlichen Maßnahmen treffen, um das Inverkehrbringen von Produkten mit einer CE-Kennzeichnung zu verbieten oder einzuschränken oder solche Produkte vom Markt zu nehmen, falls diese Produkte bei ihrer bestimmungsgemäßen Verwendung die Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher gefährden."

3 Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 2007/23 bestimmt:

„In dieser Richtlinie werden Vorschriften festgelegt, die den freien Verkehr pyrotechnischer Gegenstände im Binnenmarkt sicherstellen und gleichzeitig ein hohes Niveau an Schutz für die menschliche Gesundheit, die öffentliche Sicherheit und den Schutz und die Sicherheit der Verbraucher gewährleisten und die einschlägigen Aspekte im Zusammenhang mit dem Umweltschutz berücksichtigen sollen."

4 In Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie ist „Inverkehrbringen" definiert als „jede entgeltliche oder unentgeltliche erstmalige Bereitstellung eines bestimmten Produkts zum Zweck des Vertriebs und/oder der Verwendung dieses Produkts auf dem Gemeinschaftsmarkt. Feuerwerkskörper, die vom Hersteller für den Eigengebrauch hergestellt wurden und die von einem Mitgliedstaat für die Verwendung in seinem Hoheitsgebiet zugelassen wurden, gelten nicht als in den Verkehr gebracht".

5 Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie lautet:

„Die Mitgliedstaaten ergreifen alle angemessenen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass pyrotechnische Gegenstände nur dann in Verkehr gebracht werden können, wenn sie den Anforderungen dieser Richtlinie genügen, eine CE-Kennzeichnung tragen und die Verpflichtungen hinsichtlich der Konformitätsprüfung erfüllen."

6 Art. 6 Abs. 1 und 2 der Richtlinie sieht vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten dürfen das Inverkehrbringen pyrotechnischer Gegenstände, die den Anforderungen dieser Richtlinie genügen, nicht verbieten, beschränken oder behindern.

(2) Die Bestimmungen dieser Richtlinie hindern einen Mitgliedstaat nicht daran, aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit oder des Umweltschutzes Maßnahmen zum Verbot oder zur Beschränkung des Besitzes, der Verwendung und/oder des Verkaufs von Feuerwerkskörpern der Kategorien 2 und 3, von pyrotechnischen Gegenständen für Bühne und Theater und anderen pyrotechnischen Gegenständen an die breite Öffentlichkeit zu ergreifen."

7 Art. 14 Abs. 4 und 6 der Richtlinie 2007/23 bestimmt:

„(4) Die Mitgliedstaaten organisieren die angemessene Überwachung von in Verkehr gebrachten Produkten und führen die Überwachung unter Berücksichtigung der Konformitätsvermutung von Produkten, die mit einer CE-Kennzeichnung versehen sind, durch.

…

(6) Stellt ein Mitgliedstaat fest, dass ein pyrotechnischer Gegenstand, der mit einer CE-Kennzeichnung versehen ist, dem die EG-Konformitätserklärung beigefügt ist und der seinem Zweck entsprechend verwendet wird, die Gesundheit und Sicherheit von Personen gefährden kann, so ergreift er alle geeigneten vorläufigen Maßnahmen, um diesen Gegenstand vom Markt zu nehmen, sein Inverkehrbringen zu verbieten oder seinen freien Verkehr zu beschränken. Er unterrichtet hiervon die Kommission und die übrigen Mitgliedstaaten."

Deutsches Recht

8 Nach § 6 Abs. 1 Sprengstoffgesetz (BGBl. 2002 I, S. 3518) in der durch das Gesetz vom 7. August 2013 geänderten Fassung (BGBl. 2013 I, S. 3154) gilt:

„Das Bundesministerium des Innern wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung

…

3. zum Schutze der in Nummer 1 bezeichneten Rechtsgüter zu bestimmen,

…

d) dass über erworbene oder eingeführte explosionsgefährliche Stoffe nach § 1 Abs. 1 Anzeigen zu erstatten und dass den Anzeigen bestimmte Unterlagen beizufügen sind."

9 In § 6 Abs. 4 SprengV heißt es:

„Explosivstoffe und pyrotechnische Gegenstände sind vom Hersteller oder Einführer vor der erstmaligen Verwendung im Geltungsbereich des Gesetzes der [BAM] anzuzeigen. Der Anzeige ist

…

2. für pyrotechnische Gegenstände die nach Anhang I Nummer 3 Buchstabe h der Richtlinie 2007/23/EG vorgeschriebene Anleitung beizufügen. Die Bundesanstalt vergibt zum Nachweis der Anzeige eine Identifikationsnummer. Die Identifikationsnummer ist in die Anleitung aufzunehmen. Die Bundesanstalt kann zur Abwendung von Gefahren für Leben und Gesundheit Beschäftigter oder Dritter oder Sachgüter die vom Hersteller festgelegten Anleitungen zur Verwendung einschränken oder ergänzen; eine nachträgliche Einschränkung oder Ergänzung ist zulässig. Satz 4 findet keine Anwendung auf pyrotechnische Gegenstände für Kraftfahrzeuge sowie Feuerwerk der Kategorien 1 und 4, wenn die Identifikationsnummer in die nach § 13 Absatz 1 Nummer 3 zu führenden Listen aufgenommen ist."

Vorgerichtliches Verfahren und Verfahren vor dem Gerichtshof

10 Nach einem im Jahr 2012 im Rahmen eines „EU-Pilotverfahrens" (3631/12/ENTR) geführten Schriftwechsel richtete die Kommission am 25. Januar 2013 ein Aufforderungsschreiben an die Bundesrepublik Deutschland, in dem sie ausführte, dass die deutsche Regelung zu pyrotechnischen Gegenständen Verpflichtungen enthalte, die über die in der Richtlinie 2007/23 festgelegten Anforderungen hinausgingen und zumindest hinsichtlich solcher Produkte, deren Konformität mit den Anforderungen der Richtlinie bereits von einer benannten Stelle im Sinne von Art. 10 der Richtlinie festgestellt worden sei, eine Beschränkung des freien Verkehrs pyrotechnischer Gegenstände darstellen könnten.

11 Das Aufforderungsschreiben betraf das beanstandete Anzeigeverfahren und die streitige Befugnis zur Änderung der Gebrauchsanleitungen.

12 Dieses Schreiben beantwortete die Bundesrepublik Deutschland mit Schreiben vom 21. März 2013. Sie beschrieb die Funktion des beanstandeten Anzeigeverfahrens und erläuterte, dass die BAM nicht als eine für die Bewertung der Konformität pyrotechnischer Gegenstände benannte Stelle tätig werde, sondern Aufgaben der Marktüberwachung erfülle, die nicht in den Bereich der mit der Richtlinie 2007/23 durchgeführten Harmonisierung fielen. Sie führte weiter aus, dass der Zugang pyrotechnischer Artikel zum Markt zwar harmonisierten Anforderungen unterliege, dass dies jedoch nicht für die Anzündmittel gelte. Außerdem stelle das beanstandete Anzeigeverfahren für die

Hersteller und Importeure einen geringen Aufwand dar und könne daher nicht als unverhältnismäßige Belastung angesehen werden. Schließlich trug sie vor, dass die Verbraucher oder Wirtschaftsteilnehmer der Mitgliedstaaten durch dieses Verfahren nicht diskriminiert würden.

13 Am 27. Januar 2014 richtete die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme an die Bundesrepublik Deutschland, in der sie die das beanstandete Anzeigeverfahren und die streitige Befugnis zur Änderung der Gebrauchsanleitungen betreffenden Rügen wiederholte, das Vorbringen dieses Mitgliedstaats zurückwies und ihn aufforderte, seinen Verpflichtungen aus der Richtlinie 2007/23 binnen einer Frist von zwei Monaten nach Zugang der Stellungnahme nachzukommen.

14 Sie ergänzte darin u. a. ihr Vorbringen, das beanstandete Verfahren verursache – wie eine bei ihr eingegangene Beschwerde belege – finanziellen, administrativen und zeitlichen Mehraufwand, stelle also keine geringe Belastung dar. Dieser Beschwerde zufolge könne das beanstandete Anzeigeverfahren drei Monate dauern, sei gebührenpflichtig und beinhalte die Abgabe von Prüfmustern. Sie führte weiter aus, dass eine den Anforderungen der Richtlinie 2007/23 entsprechende Anleitung eine der wesentlichen Anforderungen der Richtlinie sei, die von einer benannten Stelle im Konformitätsbewertungsverfahren geprüft werde, so dass eine erneute Prüfung dieser Anleitungen anhand nationaler Rechtsvorschriften unzulässig sei. Schließlich falle das beanstandete Anzeigeverfahren nicht unter Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2007/23, der es den Mitgliedstaaten erlaube, zum Schutz der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit oder des Umweltschutzes Maßnahmen zum Verbot oder zur Beschränkung des Besitzes, der Verwendung und/oder des Verkaufs von Feuerwerkskörpern zu ergreifen.

15 Die Bundesrepublik Deutschland beantwortete die mit Gründen versehene Stellungnahme mit Schreiben vom 20. März und 2. April 2014.

16 Zum beanstandeten Anzeigeverfahren führte sie zunächst aus, die den Herstellern und Importeuren pyrotechnischer Gegenstände obliegende Pflicht, die von der BAM vergebene Identifikationsnummer in der Gebrauchsanleitung anzugeben, werde seit dem 27. März 2014 nicht mehr angewandt. Zudem habe die BAM in keinem Fall Prüfungen an bereits konformitätsbewerteten pyrotechnischen Gegenständen durchgeführt. Schließlich betrage die durchschnittliche Verfahrensdauer zwei bis drei Wochen; eine Dauer von drei Monaten könne sich höchstens unter außergewöhnlichen Umständen ergeben.

17 In Bezug auf die streitige Befugnis zur Änderung der Gebrauchsanleitungen hielt sie an ihrem Vorbringen fest. Die mit der Richtlinie 2007/23 vorgenommene Harmonisierung betreffe nur das Inverkehrbringen, nicht aber den Gebrauch pyrotechnischer Gegenstände. Die Anforderungen an die Kennzeichnung nach den Art. 12 und 13 der Richtlinie 2007/23 stellten lediglich Mindestanforderungen dar, die von den nationalen Marktüberwachungsbehörden ergänzt werden könnten. Schließlich sei diese Befugnis nicht nur durch den Verbraucherschutz gerechtfertigt, sondern auch durch die Schutzpflicht für Leib und Leben aus Art. 2 Abs. 2 des Grundgesetzes, Art. 2 Abs. 1 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Art. 3 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

18 Vor diesem Hintergrund hat die Kommission beschlossen, die vorliegende Klage zu erheben.

Zur Klage

Vorbringen der Parteien

19 Die Kommission macht geltend, dass nach § 6 Abs. 4 SprengV alle Hersteller und Importeure pyrotechnischer Gegenstände dem beanstandeten Anzeigeverfahren unterlägen, von dem ihr Zugang zum Markt abhänge und das daher gegen Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2007/23 verstoße. Zwar stelle diese nationale Rechtsvorschrift keine materiellen Anforderungen auf, verpflichte aber alle Hersteller und Importeure, sämtliche pyrotechnischen Gegenstände – unabhängig davon, ob sie bereits von einer benannten Stelle im Hinblick auf die wesentlichen Anforderungen der Richtlinie 2007/23 überprüft worden seien – anzumelden, eine Gebühr zu entrichten, auf die Vergabe einer Identifikationsnummer zu warten und gegebenenfalls Änderungen der Gebrauchsanleitungen für diese Gegenstände hinzunehmen, bevor sie diese in Deutschland vermarkten könnten.

20 Daran ändere auch der Umstand nichts, dass die Bundesrepublik Deutschland das beanstandete Anzeigeverfahren unterschiedslos sowohl auf inländische als auch auf eingeführte Produkte anwende und die in den übrigen Mitgliedstaaten ansässigen Wirtschaftsteilnehmer nicht diskriminiere. Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2007/23 enthalte nämlich kein bloßes Diskriminierungsverbot, sondern garantiere den freien Warenverkehr aller den Anforderungen der Richtlinie entsprechenden pyrotechnischen Gegenstände. Die Richtlinie 2007/23 enthalte keinen Anhaltspunkt dafür, dass der Grad der Belastung durch eine Maßnahme ein Mindestmaß erreichen müsse, um als Beschränkung oder Behinderung im Sinne von Art. 6 Abs. 1 zu gelten.

21 Die Kommission weist ferner das Vorbringen zurück, die BAM werde nicht als benannte Stelle im Sinne von Art. 10 der Richtlinie 2007/23, sondern als Marktüberwachungsbehörde im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 339/93 des Rates (ABl. 2008, L 218, S. 30) tätig, so dass das beanstandete Anzeigeverfahren nicht anhand der Richtlinie 2007/23 beurteilt werden könne. Selbst wenn davon auszugehen wäre, dass die BAM als Marktüberwachungsbehörde handele, dürfte sie kein zusätzliches Verfahren durchführen, das dem freien Verkehr mit pyrotechnischen Gegenständen widerspreche. Jedenfalls regele die Richtlinie 2007/23 sowohl den Zugang zum Markt als auch die Marktüberwachung, da die Mitgliedstaaten nach Art. 14 Abs. 4 der Richtlinie die Überwachung des Marktes für pyrotechnische Gegenstände „unter Berücksichtigung der Konformitätsvermutung von Produkten, die mit einer CE-Kennzeichnung versehen sind“, durchführten.

22 Auch die streitige Befugnis zur Änderung der Gebrauchsanleitungen stelle eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2007/23 dar. In Wirklichkeit handele es sich dabei um eine zusätzliche Überprüfung, die unterschiedslos für alle Produkte durchgeführt werde, selbst wenn ausweislich der CE-Kennzeichnung bereits eine Konformitätsbewertung durchgeführt worden sei.

23 Die Kommission bestreitet, dass die streitige Befugnis zur Änderung der Gebrauchsanleitungen darauf abzielt, den Besitz oder die Verwendung pyrotechnischer Gegenstände im Sinne von Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2007/23 zu verbieten oder zu beschränken. Der Besitz oder die Verwendung pyrotechnischer Gegenstände falle zwar unter die Regelungsbefugnis der Mitgliedstaaten, die von der BAM vorgenommene Überprüfung diene aber weniger dazu, festzulegen, wie pyrotechnische Gegenstände zu gebrauchen seien, sondern vielmehr dazu, die Eignung ihrer Gebrauchsanleitungen im Hinblick auf andere nationale Vorschriften sicherzustellen. Die Eignung der Gebrauchsanleitungen sei jedoch integraler Bestandteil der Konformitätsbewertung pyrotechnischer Gegenstände anhand der in Anhang I der Richtlinie 2007/23 aufgezählten wesentlichen Anforderungen. Die Konformitätsvermutung für Produkte mit der CE-Kennzeichnung erstrecke sich auch auf die Eignung ihrer Anleitungen.

24 Die Bundesrepublik Deutschland macht geltend, dass die den Mitgliedstaaten nach Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2007/23 obliegende Verpflichtung, das Inverkehrbringen pyrotechnischer Gegenstände nicht zu verbieten, zu beschränken oder zu behindern, nur die entgeltliche oder unentgeltliche erstmalige Bereitstellung eines bestimmten Produkts zum Zweck des Vertriebs und/oder der Verwendung auf dem Unionsmarkt im Sinne von Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie betreffe. Anders als Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2013/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung pyrotechnischer Gegenstände auf dem Markt (ABl. 2013, L 178, S. 27) garantiere diese Vorschrift also nicht den freien Verkehr pyrotechnischer Gegenstände in der Union, sondern nur den ersten Schritt ihrer Vermarktung.

25 Da die Mitgliedstaaten die Befugnis zur Regelung der Vermarktung und des Vertriebs pyrotechnischer Gegenstände auch nach ihrer erstmaligen Bereitstellung auf dem Markt behielten, verstießen weder das beanstandete Anzeigeverfahren noch die streitige Befugnis zur Änderung der Gebrauchsanleitungen gegen die Richtlinie 2007/23.

26 Zum beanstandeten Anzeigeverfahren führt die Bundesrepublik Deutschland aus, dass damit nicht das Konformitätsbewertungsverfahren bei einer benannten Stelle wiederholt werde, das gemäß Art. 4 Abs. 4 Buchst. a sowie den Art. 9 und 10 der Richtlinie 2007/23 für jeden pyrotechnischen Gegenstand durchzuführen sei. Zum einen finde das beanstandete Anzeigeverfahren deutlich nach dem Inverkehrbringen auf dem Unionsmarkt und der Bereitstellung auf dem deutschen Markt statt. Zum anderen führe die BAM keine technische Prüfung im Sinne von Art. 9 der Richtlinie 2007/23 durch, sondern vergebe lediglich eine Registrierungs- bzw. Identifikationsnummer und prüfe anhand der eingereichten Unterlagen, ob die pyrotechnischen Gegenstände korrekt gekennzeichnet seien.

27 Mit der Vergabe der Identifikationsnummer, die lediglich dem Nachweis diene, dass eine ordnungsgemäße Anzeige bei der BAM erfolgt sei, und die Rückverfolgbarkeit pyrotechnischer Gegenstände in der Lieferkette erleichtere, seien keine zusätzlichen materiellen Anforderungen verbunden, die über die wesentlichen Anforderungen des Anhangs I der Richtlinie 2007/23 hinausgingen. Im Übrigen sei die Verpflichtung zur Angabe der Identifikationsnummer in der Gebrauchsanleitung ausgesetzt worden.

28 Jedenfalls sei das beanstandete Anzeigeverfahren als rein förmliche Anzeige nur mit minimalen administrativen Belastungen verbunden, die weniger gravierend als Einfuhrlizenzen und weniger belastend als die Kontrollen der Marktüberwachungsbehörden seien, insbesondere angesichts der Gefahren für die Gesundheit und die Sicherheit von Personen, die von pyrotechnischen Gegenständen ausgingen, die gegebenenfalls nur von Personen mit ausreichender fachlicher Qualifikation verwendet werden dürften.

29 Hilfsweise trägt die Bundesrepublik Deutschland vor, das beanstandete Anzeigeverfahren, bei dem es sich um eine Maßnahme zur Vorbereitung der Markt- oder der Verwenderüberwachung handele, sei jedenfalls mit den in der Richtlinie 2007/23 aufgestellten Grundsätzen der Marktüberwachung vereinbar.

30 Zur streitigen Befugnis zur Änderung der Gebrauchsanleitungen führt sie aus, dass diese keine Wiederholung des Konformitätsbewertungsverfahrens darstelle, da den benannten Stellen in Anhang I Nr. 3 Buchst. h der Richtlinie 2007/23 keine strenge Prüfpflicht in Bezug auf die Gebrauchsanleitungen der pyrotechnischen Gegenstände auferlegt werde.

31 Die BAM führe im Rahmen des beanstandeten Anzeigeverfahrens keine technischen Prüfungen im Sinne von Art. 9 der Richtlinie 2007/23 durch, sondern beschränke sich darauf, anhand der eingereichten Unterlagen die Ordnungsgemäßheit der Anleitungen zu prüfen. Außerdem stelle die BAM, wenn sie eine Anleitung ändere, keine zusätzlichen Anforderungen an pyrotechnische Stoffe oder an die Eignung der Anleitung, die zu den Anforderungen nach Anhang I der Richtlinie 2007/23

hinzukämen. Ihre Kontrolle sei auf die Einhaltung der Anforderungen an die Anleitung nach der Richtlinie 2007/23 beschränkt und erstrecke sich nur auf die wichtigsten Kennzeichnungspflichten, deren Missachtung besonders große Gefahren für die Sicherheit und Gesundheit von Personen zur Folge habe.

32 Außerdem könnten die benannten Stellen die Korrektheit der Gebrauchsanleitungen für die pyrotechnischen Gegenstände und ihrer Kennzeichnung in der oder den Amtssprachen des Mitgliedstaats, in dem sie an den Verbraucher abgegeben würden, zum Zeitpunkt der Konformitätsbewertung gar nicht umfassend prüfen. Denn zu diesem Zeitpunkt stehe noch gar nicht fest, um welche Mitgliedstaaten es sich handele. Auch die Angaben, die die Kennzeichnung gemäß Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie 2007/23 enthalten müsse, nämlich die Altersgrenzen, die Gebrauchsbestimmungen und der Mindestsicherheitsabstand, seien zum Zeitpunkt der Konformitätsbewertung der pyrotechnischen Gegenstände noch nicht bekannt.

Würdigung durch den Gerichtshof

Vorbemerkungen zur Reichweite von Art. 2 Nr. 2 und Art. 6 der Richtlinie 2007/23

33 Die Richtlinie 2007/23 wurde durch die Richtlinie 2013/29 mit Wirkung vom 1. Juli 2015 aufgehoben. Die vorliegende Klage betrifft jedoch ausschließlich Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2007/23.

34 Nach dieser Vorschrift dürfen die Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen pyrotechnischer Gegenstände, die den Anforderungen der Richtlinie 2007/23 genügen, nicht verbieten, beschränken oder behindern.

35 In Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2007/23 ist „Inverkehrbringen“ definiert als „jede entgeltliche oder unentgeltliche erstmalige Bereitstellung eines bestimmten Produkts zum Zweck des Vertriebs und/oder der Verwendung dieses Produkts auf dem Gemeinschaftsmarkt“.

36 Folglich dürfen, sobald ein pyrotechnischer Gegenstand erstmalig unter Einhaltung der Anforderungen der Richtlinie 2007/23 auf dem Unionsmarkt – d. h. im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats – bereitgestellt wurde, die anderen Mitgliedstaaten seine Vermarktung und seinen Vertrieb in ihrem Hoheitsgebiet grundsätzlich nicht mehr behindern, indem sie etwa über diese Anforderungen hinaus gehend verlangen, dass in der Richtlinie nicht vorgesehene Pflichten oder zusätzliche Formalitäten erfüllt werden. Von einem Inverkehrbringen eines bestimmten Produkts im Sinne von Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie kann nämlich keine Rede sein, wenn es nicht im gesamten Unionsmarkt frei im Umlauf sein kann.

37 Die Bundesrepublik Deutschland macht insoweit jedoch unter Heranziehung einer auf der Definition des Begriffs „Inverkehrbringen“ nach Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2007/23 basierenden wörtlichen Auslegung von Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie geltend, dass diese nur das erstmalige Inverkehrbringen von pyrotechnischen Gegenständen – d. h. die erste Stufe ihrer Vermarktung – garantiere, so dass die Mitgliedstaaten befugt seien, alle späteren Stufen des Vertriebs bis zum Verkauf an den Endverbraucher durch den Einzelhandel zu regeln.

38 Diesem Vorbringen kann nicht gefolgt werden.

39 Insoweit ist daran zu erinnern, dass nach ständiger Rechtsprechung bei der Auslegung einer Unionsvorschrift nicht nur ihr Wortlaut zu berücksichtigen ist, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden (vgl. u. a. Urteile vom 1. April 1993, Findling Wälzlager, C-136/91, EU:C:1993:133, Rn. 11, und vom 4. Februar 2016, Hassan, C-163/15, EU:C:2016:71, Rn. 19). Die Entstehungsgeschichte einer unionsrechtlichen Vorschrift kann ebenfalls

relevante Anhaltspunkte für ihre Auslegung liefern (vgl. Urteile vom 27. November 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 135, und vom 3. Oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat, C-583/11 P, EU:C:2013:625, Rn. 50).

40 Im vorliegenden Fall geht aus den Erwägungsgründen 2 und 19 sowie aus Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 2007/23 hervor, dass der Hauptzweck der Richtlinie darin besteht, Handelshemmnissen innerhalb der Gemeinschaft zu begegnen, die sich aus den unterschiedlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zur Regelung des in der Richtlinie definierten Inverkehrbringens pyrotechnischer Gegenstände ergeben, und damit den freien Verkehr dieser Gegenstände im Binnenmarkt und gleichzeitig ein hohes Niveau an Schutz für die menschliche Gesundheit, die öffentliche Sicherheit und den Schutz und die Sicherheit der Verbraucher und professionellen Endverbraucher zu gewährleisten.

41 Die Richtlinie 2007/23 nennt gemäß der „Neuen Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und Normung“, auf die in den Erwägungsgründen 8, 16 und 20 der Richtlinie verwiesen wird, die wesentlichen Anforderungen, denen die pyrotechnischen Gegenstände genügen müssen und die mit harmonisierten Normen und nationalen Umsetzungsnormen umgesetzt werden (vgl. entsprechend Urteil vom 16. Oktober 2014, Kommission/Deutschland, C-100/13, nicht veröffentlicht, EU:C:2014:2293, Rn. 51).

42 Für das Inverkehrbringen pyrotechnischer Gegenstände gemäß Art. 5 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie in Verbindung mit deren Erwägungsgründen 16 und 19 erachten die Mitgliedstaaten diese Gegenstände als den grundlegenden Anforderungen des Anhangs I genügend, wenn sie die CE-Kennzeichnung tragen.

43 Sie dürfen ferner gemäß Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2007/23 die Vermarktung pyrotechnischer Gegenstände nicht verbieten, beschränken oder behindern, es sei denn, die von ihnen ergriffenen Maßnahmen fallen unter die Ausnahmen des Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie oder unter die Marktüberwachung nach Art. 14 Abs. 6 der Richtlinie.

44 Folglich müssen pyrotechnische Gegenstände, die die CE-Kennzeichnung tragen, mit der bescheinigt wird, dass sie den wesentlichen Anforderungen der Richtlinie 2007/23 entsprechen, grundsätzlich ab ihrer ersten Bereitstellung auf dem Markt eines Mitgliedstaats ungehindert und ohne Beschränkungen in der gesamten Union verkehren können, unbeschadet der Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit oder des Umweltschutzes gemäß Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie oder vorläufig zur Marktüberwachung gemäß Art. 14 Abs. 6 der Richtlinie und unter Beachtung ihres Art. 16 ergreifen können.

45 Entgegen dem Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland kann Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2007/23 also ungeachtet der in Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie enthaltenen Definition nicht dahin ausgelegt werden, dass er nur die erste Bereitstellung auf dem Markt von den Anforderungen der Richtlinie entsprechenden pyrotechnischen Gegenständen garantiert.

46 Jede andere Auslegung würde die gesamte durch die Richtlinie 2007/23 eingeführte Regelung aushöhlen, ob es sich nun um die Definition der wesentlichen Anforderungen, denen die pyrotechnischen Gegenstände entsprechen müssen, oder um die verschiedenen Prüfungen handelt, denen die Mitgliedstaaten die Gegenstände sowohl vor als auch nach ihrer ersten Bereitstellung auf dem Markt im Zuge der Prüfung ihrer Konformität, ihrer CE-Kennzeichnung und der Marktüberwachung unterziehen müssen.

47 Diese Auslegung wird im Übrigen durch die Entstehungsgeschichte der Richtlinie 2007/23 bestätigt. In die Richtlinie wurden nämlich die verschiedenen Grundsätze und Regelungen der „Neuen Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und Normung“ übernommen, die die Kommission in ihrer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament – Verbesserte Umsetzung der Richtlinien des neuen Konzepts vom 7. Mai 2003, KOM(2003) 240 endgültig, dargelegt hat.

48 Vor diesem Hintergrund ist die Vereinbarkeit des beanstandeten Anzeigeverfahrens und der streitigen Befugnis zur Änderung der Gebrauchsanleitungen mit der Richtlinie 2007/23 zu prüfen.

Zur Vereinbarkeit des beanstandeten Anzeigeverfahrens mit der Richtlinie 2007/23

49 Gemäß § 6 Abs. 4 SprengV setzt die Verwendung pyrotechnischer Gegenstände in Deutschland voraus, dass der Hersteller oder Einführer sie zuvor mit ihren Gebrauchsanleitungen bei der BAM angezeigt hat und an ihn eine Identifikationsnummer vergeben wurde, die in die entsprechende Anleitung aufzunehmen ist.

50 Nach dieser Bestimmung wird der Zugang pyrotechnischer Gegenstände zum deutschen Markt von Formalitäten abhängig gemacht, die zum einen zu den verschiedenen in der Richtlinie 2007/23 festgelegten Anforderungen und insbesondere dem Konformitätsbewertungsverfahren, das bei diesen Gegenständen vor ihrem Inverkehrbringen zwingend durchgeführt werden muss, hinzukommen und zum anderen zur Erhebung einer Bearbeitungsgebühr führen können.

51 Sie stellt daher eine Behinderung des durch Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2007/23 garantierten freien Verkehrs pyrotechnischer Gegenstände dar.

52 Dass diese Formalitäten unterschiedslos für nationale und eingeführte Produkte gelten, nicht dem Konformitätsbewertungsverfahren des Art. 9 der Richtlinie 2007/23 nachgebildet sind und für die Hersteller oder Importeure nur eine geringe administrative oder finanzielle Belastung darstellen, vermag an diesem Ergebnis nichts zu ändern.

53 Ferner ist daran zu erinnern, dass nach ständiger Rechtsprechung eine Maßnahme, die geeignet ist, die Einfuhren zu behindern, als Beschränkung des freien Warenverkehrs zu qualifizieren ist, selbst wenn die Behinderung geringfügig ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Dezember 2004, Radlberger Getränkegesellschaft und S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, Rn. 68 und die dort angeführte Rechtsprechung).

54 Allein der Umstand, dass das beanstandete Anzeigeverfahren auf alle pyrotechnischen Gegenstände anzuwenden ist, die im Einklang mit der Richtlinie 2007/23 in einem Mitgliedstaat auf dem Markt bereitgestellt wurden, reicht aus, um die geltend gemachte Vertragsverletzung festzustellen, zumal sich die Bundesrepublik Deutschland auch nicht auf die in Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2007/23 angeführten Rechtfertigungsgründe der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit oder des Umweltschutzes berufen hat.

55 Die Bundesrepublik Deutschland macht allerdings geltend, dass das beanstandete Anzeigeverfahren eine Maßnahme zur Vorbereitung der Markt- und der Verwenderüberwachung darstelle, die jedenfalls mit den in Art. 14 der Richtlinie 2007/23 aufgestellten Grundsätzen vereinbar sei.

56 Dieses Vorbringen kann jedoch nicht durchgreifen.

57 Nach Art. 14 Abs. 6 der Richtlinie 2007/23 kann ein Mitgliedstaat zwar geeignete vorläufige Maßnahmen ergreifen, um einen pyrotechnischen Gegenstand, der den Anforderungen der Richtlinie entspricht, d. h., der mit einer CE-Kennzeichnung versehen ist, dem die EG-Konformitätserklärung

beigefügt ist und der seinem Zweck entsprechend verwendet wird, vom Markt zu nehmen, sein Inverkehrbringen zu verbieten oder seinen freien Verkehr zu beschränken, wenn er die Gesundheit und Sicherheit von Personen gefährden kann.

58 Wie jedoch der Generalanwalt in Nr. 63 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, beruht die Marktüberwachung, die die Mitgliedstaaten gemäß Art. 14 Abs. 4 der Richtlinie 2007/23 organisieren und durchführen müssen, auf der Konformitätsvermutung für mit der CE-Kennzeichnung versehene Gegenstände und kann daher keine systematische Kontrolle aller in Deutschland vermarkteten pyrotechnischen Gegenstände, wie das bei dem beanstandeten Anzeigeverfahren der Fall ist, rechtfertigen.

59 Jedenfalls muss der Mitgliedstaat, der eine solche Maßnahme ergreifen möchte, gemäß Art. 14 Abs. 6 Satz 2 der Richtlinie 2007/23 zuvor die Kommission davon unterrichten, und nur diese ist gemäß Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie befugt, darüber zu entscheiden, ob diese Maßnahme gerechtfertigt ist. Das beanstandete Anzeigeverfahren sieht aber keine Unterrichtung der Kommission vor und gilt ohne deren vorherige Erlaubnis für jeden Hersteller oder Importeur, der in Deutschland pyrotechnische Gegenstände in Verkehr bringen möchte.

60 Aus der vorstehenden Würdigung ergibt sich, dass die Bundesrepublik Deutschland ihre Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2007/23 verletzt hat, indem sie über die Anforderungen dieser Richtlinie hinaus und ungeachtet der zuvor erfolgten Konformitätsbewertung der pyrotechnischen Gegenstände vorschreibt, dass diese Gegenstände vor ihrem Inverkehrbringen das beanstandete Anzeigeverfahren zu durchlaufen haben.

Zur Vereinbarkeit der streitigen Befugnis zur Änderung der Gebrauchsanleitungen mit der Richtlinie 2007/23

61 Gemäß § 6 Abs. 4 SprengV kann die BAM zur Abwendung von Gefahren für Leben und Gesundheit Beschäftigter oder Dritter oder Sachgüter die vom Hersteller eines pyrotechnischen Gegenstands festgelegten Anleitungen zur Verwendung – auch nachträglich – einschränken oder ergänzen.

62 Die streitige Befugnis zur Änderung der Gebrauchsanleitungen, die im Rahmen des beanstandeten Anzeigeverfahrens besteht, bedeutet, dass der Zugang von in anderen Mitgliedstaaten als der Bundesrepublik Deutschland in den Verkehr gebrachten pyrotechnischen Gegenständen zum deutschen Markt von einer systematischen Prüfung ihrer Gebrauchsanleitungen abhängig ist, die zu den im Rahmen des Konformitätsbewertungsverfahrens gemäß der Richtlinie 2007/23 durchgeführten Prüfungen hinzukommt.

63 Wie der Generalanwalt in Nr. 74 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, sind nämlich gemäß Anhang I Nr. 3 Buchst. h der Richtlinie 2007/23 die Anleitungen jedes pyrotechnischen Gegenstands und erforderlichenfalls die Kennzeichnungen in Bezug auf die sichere Handhabung, Lagerung, Verwendung (einschließlich Sicherheitsabstände) und Entsorgung in der (den) Amtssprache(n) des Empfänger-Mitgliedstaats zu prüfen.

64 Diese der BAM übertragene Befugnis stellt daher eine Behinderung des durch Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2007/23 garantierten freien Verkehrs pyrotechnischer Gegenstände dar.

65 Aus der vorstehenden Würdigung ergibt sich, dass die Bundesrepublik Deutschland ihre Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2007/23 verletzt hat, indem sie über die Anforderungen dieser Richtlinie hinaus und ungeachtet der zuvor erfolgten Konformitätsbewertung der pyrotechnischen Gegenstände vorschreibt, dass die BAM die streitige Befugnis zur Änderung der Gebrauchsanleitungen besitzt.

Kosten

66 Gemäß Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Bundesrepublik Deutschland mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Dritte Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Bundesrepublik Deutschland hat ihre Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2007/23/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 über das Inverkehrbringen pyrotechnischer Gegenstände verletzt, indem sie über die Anforderungen dieser Richtlinie hinaus und ungeachtet der zuvor erfolgten Konformitätsbewertung der pyrotechnischen Gegenstände vorschreibt, dass zum einen diese Gegenstände vor ihrem Inverkehrbringen das Verfahren nach § 6 Abs. 4 der Ersten Verordnung zum Sprengstoffgesetz in der durch das Gesetz vom 25. Juli 2013 geänderten Fassung zu durchlaufen haben und zum anderen die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung gemäß dieser Vorschrift befugt ist, ihre Gebrauchsanleitungen zu prüfen und gegebenenfalls zu ändern.**

2. **Die Bundesrepublik Deutschland trägt die Kosten.**

Unterschriften