Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MANUEL CAMPOS SANCHEZ-BORDONA
vom 3. Mai 2016[1]

Rechtssache C-525/14

Europäische Kommission
gegen

Tschechische Republik

„(Vertragsverletzungsklage der Kommission gegen die Tschechische Republik) — Vertragsverletzung — Freier Warenverkehr — Art. 34 AEUV — Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen — Maßnahmen gleicher Wirkung — In einem Drittland nach den niederländischen Rechtsvorschriften punzierte Edelmetalle — Einfuhr in die Tschechische Republik nach Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr, möglicherweise in einem anderen Mitgliedstaat als dem Königreich der Niederlande — Verweigerung der Anerkennung einer Punze — Verbraucherschutz — Zulässigkeit“

1. Die Tschechische Republik stellt die ihr von der Kommission vorgeworfene Vertragsverletzung in Abrede und macht geltend, Art. 34 AEUV und Art. 36 AEUV stünden der Verwaltungspraxis ihres nationalen Punzierungslabors nicht entgegen, weil die Punzen von WaarborgHolland sowohl in den Niederlanden als auch in Einrichtungen angebracht würden, die sich in Drittländern (China und Thailand) befänden.

2. Der Gerichtshof hat bis jetzt eine kontinuierliche Rechtsprechung zur gegenseitigen Anerkennung der nationalen Punzen der Mitgliedstaaten entwickelt. Im vorliegenden Verfahren ist erstmals zu entscheiden, ob diese Rechtsprechung auch auf Edelmetallgegenstände anwendbar ist, die aus Drittländern stammen, in die Europäische Union eingeführt und in den zollrechtlich freien Verkehr überführt werden und die mit der – in diesen Drittländern angebrachten – Garantiepunze des niederländischen Labors WaarborgHolland versehen sind.

3. Es trifft zu, dass die Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr die Gleichstellung der von außerhalb der Union stammenden Waren mit Gemeinschaftswaren zur Folge hat. Diese Gleichstellung kann allerdings nicht ausreichen, um zur gegenseitigen Anerkennung zu führen: Die vorherige Vermarktung des Produkts in einem Mitgliedstaat nach dessen nationalen Vorschriften ist Voraussetzung dafür, dass ein anderer Mitgliedstaat (der Bestimmungsmitgliedstaat) die Gleichwertigkeit akzeptiert und nicht auf der Anwendung seiner eigenen Normen besteht. Zu definieren, inwieweit und unter welchen Umständen diese Bedingung gestellt werden kann, bedarf in diesem Fall einer eingehenden Klärung.

1 — Originalsprache: Spanisch.

I – Ablauf des Vertragsverletzungsverfahrens

4. Am 30. September 2011 übersandte die Kommission der Tschechischen Republik ein Mahnschreiben mit der Aufforderung, sich zu ihrer Weigerung, niederländische Punzen, insbesondere solche des Labors WaarborgHolland anzuerkennen, zu äußern.

5. In ihrer Antwort vom 30. November 2011 räumte die Tschechische Republik ein, diese niederländischen Punzen nicht anzuerkennen; nach ihrer Auffassung sei dies aber ein Problem der Dienstleistungsfreiheit und nicht der Warenverkehrsfreiheit. Die tschechische Regierung rechtfertigte die Ablehnung damit, dass es nicht möglich sei, Erzeugnisse, die in den Niederlanden mit Punzen von WaarborgHolland versehen worden seien, von solchen zu unterscheiden, die in Drittländern punziert und danach in die Union eingeführt worden seien.

6. Da die Kommission die Antwort der tschechischen Behörden für nicht überzeugend hielt, übersandte sie der Tschechischen Republik am 30. Mai 2013 eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie darauf hinwies, dass die Bestimmungen des AEU-Vertrags über den freien Warenverkehr auch auf Waren anzuwenden seien, die im Zollgebiet der Union in den freien Verkehr überführt worden seien, und somit auch auf Waren, die aus Drittländern stammten und nach Art. 29 AEUV in einen Mitgliedstaat eingeführt worden seien. Die Kommission gab der Tschechischen Republik die Gelegenheit, ihr Verhalten innerhalb einer Frist von zwei Monaten an Art. 34 AEUV anzupassen.

7. In ihrem Antwortschreiben vom 23. Juli 2013 behielt die Tschechische Republik ihren Standpunkt bei und wiederholte, dass ihre Ablehnung gegen das Inverkehrbringen von Gegenständen, die mit Edelmetallen hergestellt und mit Punzen von WaarborgHolland versehen worden seien, durch die Notwendigkeit gerechtfertigt sei, ihre Verbraucher zu schützen.

8. Angesichts dieser Haltung der Tschechischen Republik reichte die Kommission am 20. November 2014 die vorliegende Klage wegen Vertragsverletzung ein, in der sie ihre bereits im Vorverfahren dargestellte Auffassung vertrat. Die Tschechische Republik blieb in ihrer Klagebeantwortung weiterhin bei dem Standpunkt, den sie gegenüber der Kommission eingenommen hatte.

9. Mit Schreiben vom 26. Februar 2015 beantragte die Französische Republik beim Präsidenten des Gerichtshofs, dem Rechtsstreit auf Seiten der Tschechischen Republik als Streithelfer beitreten zu dürfen. Am 9. April 2015 teilte die Kanzlei des Gerichtshofs der Französischen Republik mit, ihrem Antrag nach Art. 130 der Verfahrensordnung sei stattgegeben worden; am 26. Mai 2015 reichte die Französische Republik ihren Streithilfeschriftsatz ein.

10. Sowohl die Kommission als auch die Tschechische Republik haben in der Erwiderung und der Gegenerwiderung sowie in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof, die am 17. Februar 2016 stattfand, ihre gegensätzlichen Positionen aufrechterhalten.

II – Zulässigkeit der Klage

11. Für die Tschechische Republik ist die Klage teilweise unzulässig, da der Vorwurf der Vertragsverletzung, den die Kommission gegen sie erhoben habe, ungenau und zweideutig sei; sie habe diesen Vorwurf nämlich auf die Weigerung gestützt, „einige niederländische Punzen“ und „insbesondere die Punzen von WaarborgHolland“ anzuerkennen, während sie ihn im vorgerichtlichen Verfahren und in der Klageschrift ausschließlich auf die Punzen von WaarborgHolland bezogen habe, ohne auch nur eine andere zu erwähnen. Die Klage müsse sich folglich auf diese zweite Vorgehensweise der tschechischen Behörden beschränken.

12. Die Kommission wendet sich gegen die Einrede der teilweisen Unzulässigkeit und macht geltend, sie habe den Klagegegenstand nicht erweitert, da sie schon während des vorgerichtlichen Verfahrens (insbesondere in der mit Gründen versehenen Stellungnahme) der Tschechischen Republik eine Verletzung von Art. 34 AEUV vorgeworfen habe, weil diese „einige niederländische Punzen“ nicht anerkenne.

13. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs muss bei einer Vertragsverletzungsklage die Klageschrift den Streitgegenstand angeben und eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten, und diese Angaben müssen so klar und deutlich sein, dass sie dem Beklagten die Vorbereitung seines Verteidigungsvorbringens und dem Gerichtshof die Wahrnehmung seiner Kontrollaufgabe ermöglichen. Folglich müssen sich die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Umstände, auf die eine Klage gestützt wird, zusammenhängend und verständlich unmittelbar aus der Klageschrift ergeben, und die Anträge in der Klageschrift müssen eindeutig formuliert sein, damit der Gerichtshof nicht *ultra petita* entscheidet oder eine Rüge übergeht.

14. Der Gerichtshof hat zudem festgestellt, dass eine Vertragsverletzungsklage der Kommission eine zusammenhängende und genaue Darstellung der Rügen enthalten muss, damit der Mitgliedstaat und der Gerichtshof die Tragweite des gerügten Verstoßes gegen das Unionsrecht richtig erfassen können, was notwendig ist, damit der betreffende Staat sich sachgerecht verteidigen und der Gerichtshof überprüfen kann, ob die geltend gemachte Vertragsverletzung vorliegt [2].

15. Angesichts dieser Anforderungen meine ich, dass das Vorbringen der Tschechischen Republik begründet und die von der Kommission erhobene Klage teilweise für unzulässig zu erklären ist. Die Abgrenzung des Streitgegenstands ist ungenau, wenn von der tschechischen Weigerung gesprochen wird, „einige niederländische Punzen“ anzuerkennen, die Kommission aber lediglich die vom Labor WaarborgHolland mit Sitz in Gouda – das einzige, das seine Tätigkeit in Drittländer (konkret nach China und Thailand) ausgelagert hat – punzierten Gegenstände anführt und auch nur zu diesen Informationen vorlegt.

16. Die Kommission hat keinen Anhaltspunkt dafür vorgebracht, dass sich die tschechischen Behörden weigern würden, die vom anderen niederländischen Labor (Edelmetaal Waarborg BV mit Sitz in Joure) angebrachte Punze anzuerkennen. Außerdem behauptet die Tschechische Republik, von der Kommission unbestritten, sie verlange die zusätzliche Anbringung der tschechischen Punze nur bei Edelmetallgegenständen, die mit der Punze von WaarborgHolland versehen seien.

17. Auch wenn eine gewisse Kongruenz zwischen den Handlungen der Kommission im vorgerichtlichen und im gerichtlichen Verfahren besteht, gehe ich davon aus, dass die Vorwürfe der Kommission gegen die Tschechische Republik, was die Weigerung betrifft, andere niederländische Punzen als diejenigen von WaarborgHolland anzuerkennen, nicht mit der notwendigen Bestimmtheit formuliert sind. Folglich ist die Klage der Kommission für teilweise unzulässig zu erklären, soweit es um diese Punzen geht, und zuzulassen, soweit es um die Ablehnung der tschechischen Behörden betreffend Edelmetallgegenstände geht, die mit den Punzen von WaarborgHolland versehen wurden.

III – Inhaltliche Prüfung der Rechtssache

18. Vor der Prüfung der Vertragsverletzung, die die Kommission der Tschechischen Republik vorwirft, ist es angebracht, die rechtliche Regelung des Handels mit Edelmetallgegenständen in der Europäischen Union und im internationalen Rahmen zu skizzieren.

2 — Urteile Kommission/Estland (C-39/10, EU:C:2012:282, Rn. 24 bis 26), Kommission/Spanien (C-211/08, EU:C:2010:340, Rn. 32), Kommission/Portugal (C-458/08, EU:C:2010:692, Rn. 49), Kommission/Polen (C-281/11, EU:C:2013:855, Rn. 121 bis 123), Kommission/Tschechische Republik (C-343/08, EU:C:2010:14, Rn. 25) und Kommission/Spanien (C-375/10, EU:C:2011:184, Rn. 10 und 11).

A – *Vorerwägungen zum Handel mit Edelmetallgegenständen*

19. Das Inverkehrbringen dieser Gegenstände gehört zu den Bereichen, in denen technische Hindernisse (wegen des Bestehens unterschiedlicher Regelungen in den Mitgliedstaaten der Union) nicht durch eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften ausgeräumt werden konnten. Angesichts des Scheiterns mehrerer Vorschläge der Kommission [3] ist in der Rechtsprechung des Gerichtshofs die Technik der gegenseitigen Anerkennung angewandt und von der Kommission selbst als Alternative zur fehlenden Harmonisierung vorangetrieben worden [4].

20. Der Grund, weshalb noch kein echter Binnenmarkt mit einem freien Verkehr von Edelmetallgegenständen besteht, liegt darin, dass zahlreiche Mitgliedstaaten nationale Punzierungslabore haben, die verschiedene Markierungen und Punzen verwenden, um deren Herkunft und Reinheit zu garantieren [5]. Zweck dieser Punzen ist es, die Verbraucher zu schützen, Fälschungen zu verhindern und die Lauterkeit des Handelsverkehrs sicherzustellen.

21. Die nationalen Regelungen für Edelmetallgegenstände sind äußerst uneinheitlich. Es gibt 15 Länder (darunter die Tschechische Republik und die Niederlande), die ein obligatorisches Punzierungssystem eingeführt haben, in dem ihr amtliches Punzierungslabor bestätigt, dass das punzierte Stück Untersuchungen unterzogen worden ist, und zwar mit befriedigendem Ergebnis. Sieben Staaten besitzen ein freiwilliges Punzierungssystem, und weitere fünf haben gar kein System.

22. Der Großteil der technischen Handelshemmnisse bei diesen Gegenständen ergibt sich aus der Existenz eines Verfahrens der Kontrolle des Erzeugnisses durch ein amtliches Punzierungslabor („assay office“) vor seiner Einfuhr in den nationalen Markt und daraus, dass zur Anbringung von Markierungen verpflichtet wird [6], die Punzen genannt werden und den Hersteller, die Art des Metalls und dessen Feingehalt angeben. Die gebräuchlichsten Punzen sind:

— die Garantiepunze des amtlichen Punzierungslabors (im Folgenden: Garantiepunze), die besagt, dass der Gegenstand mit befriedigendem Ergebnis einer Prüfung unterzogen wurde, und im Allgemeinen auch die Art des Metalls und dessen Feingehalt bezeichnet;

— die Identifikations- (oder Herkunfts-)punze des Herstellers oder des Importeurs; diese ist üblicherweise in dem Land registriert, in dem der Edelmetallgegenstand kontrolliert wird;

— die Feingehalts- (oder Metall-)punze, die die Art des Edelmetalls und dessen Feingehalt ausweist, der in Karat oder Tausendsteln angegeben wird [7];

3 — Vorschlag einer Richtlinie des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend Edelmetallarbeiten, KOM(1975) 607 endg., vom 1. Dezember 1975 (ABl. 1976, C 11, S. 2), zurückgezogen 1977. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Arbeiten aus Edelmetallen, KOM(93) 322 endg., vom 14. Oktober 1993, geändert durch den Geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Arbeiten aus Edelmetallen, KOM(94) 267 endg., vom 30. Juni 1994 (ABl. C 209, S. 4), zurückgezogen 2005.

4 — Vgl. den Leitfaden der Kommission, *Die Anwendung der Verordnung über gegenseitige Anerkennung auf Arbeiten aus Edelmetallen*, vom 1. Februar 2010.

5 — Nach den verfügbaren Angaben bezogen sich zwischen dem 13. Mai 2009, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der 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, S. 21), und dem 31. Dezember 2011 90 % der 1 524 Notifizierungen über die Verweigerung der gegenseitigen Anerkennung auf Edelmetallgegenstände. Vgl. das Dokument KOM(2012) 292 endg. vom 15. Juni 2012, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Erster Bericht über die Anwendung der Verordnung 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, S. 8.

6 — Siehe die Information auf der Website der International Association of Assay Offices, http://www.theiaao.com/hallmarking/.

7 — Nach den von der Kommission zur Verfügung gestellten Angaben gibt es derzeit 18 Feingehalte für Gold, von denen nur zwei in allen Mitgliedstaaten zur Anwendung kommen (585 und 750). Beim Silber bestehen 15 Feingehalte in der ganzen Europäischen Union, nur 800 und 925 sind in allen Mitgliedstaaten anerkannt. Für Platin gibt es fünf Feingehalte in der Europäischen Union, und es zählt in Bulgarien, Zypern und Deutschland nicht zu den Edelmetallen (Kommission, *Die Anwendung der Verordnung über gegenseitige Anerkennung auf Arbeiten aus Edelmetallen*, vom 1. Februar 2010, S. 9).

— die Gemeinsame Punze, die durch das am 15. November 1972 in Wien unterzeichnete Übereinkommen betreffend die Prüfung und Bezeichnung von Edelmetallgegenständen [8] eingeführt wurde.

23. In Anbetracht der technischen Hemmnisse, die die Unterschiede zwischen den nationalen Vorschriften über Punzen für Edelmetallgegenstände verursachen, hat der Gerichtshof in diesem Bereich seine Rechtsprechung zu den Art. 34 bis 36 AEUV angewandt, unter besonderer Bezugnahme auf die Verpflichtung zur gegenseitigen Anerkennung von einander entsprechenden Punzen.

24. Die Schlussfolgerung des Gerichtshofs in den Urteilen Robertson u. a., Houtwipper, Kommission/Irland und Juvelta [9], in denen es um Fälle von innergemeinschaftlichem Handel mit Waren dieser Art ging, war eindeutig. Nationale Regelungen, wonach Erzeugnisse, die aus anderen Mitgliedstaaten eingeführt werden, in denen sie rechtmäßig punziert und in den Verkehr gebracht worden sind, im Bestimmungsstaat erneut punziert werden müssen, sind Maßnahmen gleicher Wirkung bei der Einfuhr (und verstoßen damit gegen Art. 34 AEUV), da diese Bedingung Einfuhren dieser Gegenstände aus dem Binnenmarkt erschwert und verteuert.

25. Der Gerichtshof hat aber die Einschränkung gemacht, dass mangels einer Harmonisierung durch die Union das Erfordernis einer Punzierung mit der eigenen nationalen Garantiepunze und die Nichtanerkennung der Punze des Herkunftslands durch zwingende Erfordernisse des Verbraucherschutzes und der Lauterkeit des Handelsverkehrs gerechtfertigt sein können, wie sie ausgehend vom Urteil Cassis de Dijon entwickelt wurden [10]. Die Garantiepunze gewährleistet, dass der Verbraucher nicht getäuscht wird, da es nicht möglich ist, durch Betasten, Augenschein oder Wiegen den genauen Feingehalt eines Edelmetallgegenstands zu bestimmen [11]. Denn es gilt der alte Satz: „Es ist nicht alles Gold, was glänzt."

26. Allerdings darf die Garantiepunze des Bestimmungsstaats dann nicht vorgeschrieben werden, wenn der aus einem anderen Mitgliedstaat eingeführte Gegenstand mit einer Punze versehen worden ist, die Angaben enthält, die unabhängig von ihrer Form den im Einfuhrmitgliedstaat vorgeschriebenen Angaben entsprechen und für die Verbraucher in diesem Staat verständlich sind [12]. Es handelt sich somit um eine spezielle Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung nationaler Handelsregelungen, auf die der Gerichtshof als Alternative zu einer noch nicht erfolgten Harmonisierung der gesetzlichen Vorschriften häufig zurückgegriffen hat, um Hemmnisse im innergemeinschaftlichen Handel auszuräumen.

27. Hinsichtlich des Handels (mit Edelmetallgegenständen) zwischen der Union und Drittländern gibt es nur wenige einschlägige Vorschriften, und die technischen Hemmnisse sind aufgrund der großen Anzahl unterschiedlicher nationaler rechtlicher Regelungen sogar noch zahlreicher als auf dem innergemeinschaftlichen Markt. Logischerweise unterliegt dieser Handel den allgemeinen Regelungen der Welthandelsorganisation, insbesondere dem GATT und dem Abkommen über technische Handelshemmnisse [13]. Im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik hat die Union weder Übereinkünfte abgeschlossen noch in ihre Abkommen mit Drittländern Vorschriften über den Handel mit Edelmetallgegenständen aufgenommen.

8 — Der englische Text des Übereinkommens, das mehrmals geändert wurde, seine Vertragsstaaten und eine Informationsbroschüre auf Deutsch können unter http://www.hallmarkingconvention.org/documents.php eingesehen werden. [Der deutsche Text findet sich im österreichischen Rechtsinformationssystem unter https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10004209.]

9 — Urteile Robertson u. a. (220/81, EU:1982:239), Houtwipper (C-293/93, EU:C:1994:330), Kommission/Irland (C-30/99, EU:C:2001:346) und Juvelta (C-481/12, EU:C:2014:11).

10 — Urteil Rewe („Cassis de Dijon", 120/78, EU:C:1979:42).

11 — Vgl. Urteile Robertson u. a. (220/81, EU:C:1982:239, Rn. 9 und 11) und Houtwipper (EU:C:1994:330, Rn. 11 und 14).

12 — Urteile Robertson u. a. (220/81, EU:C:1982:239, Rn. 12), Houtwipper (C-203/93, EU:C:1994:330, Rn. 15), Kommission/Irland (C-30/99, EU:C:2001:346, Rn. 30 und 69) sowie Juvelta (C-481/12, EU:C:2014:11, Rn. 22).

13 — Allerdings können die Staaten, da zu den Allgemeinen Ausnahmen nach Art. XX des GATT Maßnahmen zählen, „die sich auf die Einfuhr oder Ausfuhr von Gold oder Silber beziehen", ihre restriktiven nationalen Regelungen leicht rechtfertigen.

28. Einen Versuch, die technischen Handelshemmnisse im internationalen Handel mit diesen Objekten zu beseitigen, stellt das Übereinkommen betreffend die Prüfung und Bezeichnung von Edelmetallgegenständen dar, das am 15. November 1972 in Wien unterzeichnet wurde und 1975 in Kraft trat. Vertragsstaaten dieses Übereinkommens sind 16 Mitgliedstaaten der Union, daneben die Schweiz, Norwegen und Israel (im Folgenden: Wiener Übereinkommen) [14]. Für die Tschechische Republik gilt dieses Übereinkommen seit 1994, für die Niederlande seit 1999.

29. Das Wiener Übereinkommen führt eine Mindestharmonisierung der auf Punzierungen anwendbaren Vorschriften durch, um deren gegenseitige Anerkennung zwischen den Vertragsstaaten zu fördern. Die entsprechend dem Übereinkommen bezeichneten nationalen Punzierungslabore können die Gemeinsame Punze auf aus Gold, Silber und Platin hergestellten Gegenständen anbringen, nachdem sie deren Feingehalt nach anerkannten Methoden überprüft haben. Jeder Vertragsstaat gestattet, dass Erzeugnisse, die mit der Gemeinsamen Punze versehen worden sind [15], ohne weitere Prüfung und ohne zusätzliche Punzierungen in sein Hoheitsgebiet eingeführt werden können. Das Anbringen der Punze erfolgt freiwillig, und ein Exporteur hat die Wahl, ob er diese bei seinem nationalen Punzierungslabor beantragen oder die Waren ohne die Punze in das Einfuhrland verschicken will, wo sie später punziert werden, wenn sie dessen Rechtsvorschriften und die Vorschriften des Übereinkommens erfüllen. Die Gegenstände, die die Gemeinsame Punze und die anderen drei im Übereinkommen vorgesehenen Punzen aufweisen, werden von den Vertragsstaaten akzeptiert, ohne dass eine Prüfung oder zusätzliche Punzierung für sie verlangt wird.

30. Die Vorbehalte einiger europäischer Staaten (insbesondere derjenigen, die amtliche Punzierungslabore mit einer weiten Verbreitung sowie einer langen Tradition und Erfahrung haben), dem Wiener Übereinkommen beizutreten, hat zum Abschluss bilateraler Abkommen zum Zweck der gegenseitigen Anerkennung mit Drittländern geführt, die im internationalen Handel mit Gegenständen dieser Art besonders aktiv sind [16].

B – *Vertragsverletzungsvorwurf der Kommission gegen die Tschechische Republik*

1. Zum Bestehen einer Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit

31. Die Kommission ist der Auffassung, die Praxis der Tschechischen Republik, mit der sie das Anbringen der tschechischen Garantiepunze für Edelmetallgegenstände, die mit der Punze von WaarborgHolland versehen sind, verlangt, stelle eine Maßnahme gleicher Wirkung bei der Einfuhr dar, die nach Art. 34 bis Art. 36 AEUV verboten sei.

32. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Anerkennung der Punzen sei uneingeschränkt auf das Vorgehen der Tschechischen Republik anwendbar, weil die Warenverkehrsfreiheit sowohl auf Waren aus einem Mitgliedstaat als auch auf Waren aus Drittländern Anwendung finde, die nach Art. 29 AEUV in den freien Verkehr überführt worden seien. Die Tschechische Republik könne nicht die

14 — Die Liste der Vertragsstaaten und der Staaten mit Beobachterstatus (Kroatien, Italien, Serbien, Sri Lanka und Ukraine) findet sich unter http://www.hallmarkingconvention.org/members-observers.php.

15 — Anhang II Nr. 4 des Wiener Übereinkommens bestimmt, dass außer der Gemeinsamen Punze die Gegenstände mit der Garantiepunze des Herkunfts- oder des Bestimmungslands, mit der Punze zur Identifizierung des Herstellers oder Herkunftspunze und mit der Feingehaltspunze versehen sein müssen.

16 — Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Französischen Republik über die gegenseitige Anerkennung der amtlichen Stempel auf Edelmetallwaren, veröffentlicht in *Amtliche Sammlung des Bundesrechts* (Schweiz) (AS 1989 550), abgeschlossen am 2. Juni 1987 und seit dem 1. Mai 1989 in Kraft. Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Italienischen Republik über die gegenseitige Anerkennung der Stempel auf Edelmetallwaren (AS 1974 753), abgeschlossen am 15. Januar 1970 und seit dem 30. März 1974 in Kraft.

Garantiepunzen einiger Mitgliedstaaten der Union anerkennen und gleichzeitig die Gegenstände mit der Punze WaarborgHolland anders behandeln, weil dieses Labor seine Punze physisch in Drittländern anbringen lasse, nachdem es einen Teil seiner Tätigkeiten an Orte außerhalb der Niederlande und der Union verlagert habe.

33. Die Tschechische Republik hält dem entgegen, ihr Vorgehen stehe mit Art. 34 AEUV in Einklang, weil die gegenseitige Anerkennung der Garantiepunzen nur für innergemeinschaftliche Waren und für Produkte aus Drittländern gelte, die in der Union in den zollrechtlich freien Verkehr überführt worden seien, wenn diese bereits in einem Mitgliedstaat nach dessen nationalen Vorschriften in den Verkehr gebracht worden seien. Die in Drittländern mit den Punzen von WaarborgHolland versehenen Gegenstände, die in der Union in den zollrechtlich freien Verkehr überführt, aber nicht in einem Mitgliedstaat in den Verkehr gebracht worden seien, könnten die gegenseitige Anerkennung folglich nicht in Anspruch nehmen, auch wenn die Punzierungstätigkeit von WaarborgHolland außerhalb der Union nach den niederländischen Vorschriften erfolge.

34. Meines Erachtens ist erstens klarzustellen, dass die Verwaltungspraxis des tschechischen Punzierungslabors der Tschechischen Republik zuzurechnen und deshalb nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung anzusehen ist[17].

35. Zweitens teile ich nicht das (im vorgerichtlichen Verfahren vorgetragene) Argument der Tschechischen Republik, ihr Verhalten sei unter dem Gesichtspunkt der Vorschriften und der Rechtsprechung zur Dienstleistungsfreiheit zu prüfen. Wie die Kommission vorgetragen hat, beeinträchtigen die von der Tschechischen Republik auferlegten Beschränkungen direkt den Handel mit Edelmetallgegenständen und nicht die Erbringung von Punzierungsdienstleistungen. Die Punze ist auf der Ware angebracht und stellt einen Teil derselben dar, weshalb die tschechische Praxis sich auf die Warenverkehrsfreiheit und nicht die Dienstleistungsfreiheit auswirkt. Es handelt sich um die allgemein anwendbare Verwaltungspraxis eines Mitgliedstaats, die Einfluss auf das Inverkehrbringen einer bestimmten Art von Waren nimmt.

36. Drittens bin ich der Ansicht, dass die tschechische Verwaltungspraxis ohne Weiteres unter die vom Gerichtshof in seiner Rechtsprechung zur Auslegung von Art. 34 AEUV entwickelte Definition einer Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung fällt. Darunter ist jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten zu verstehen, die geeignet ist, den gemeinschaftlichen Handelsverkehr mittelbar oder unmittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern[18].

37. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass Hemmnisse für den freien Warenverkehr, die sich in Ermangelung einer Harmonisierung der Rechtsvorschriften daraus ergeben, dass Waren aus anderen Mitgliedstaaten, die dort rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden sind, bestimmten Vorschriften für solche Waren entsprechen müssen, selbst dann, wenn diese Vorschriften unterschiedslos für alle Erzeugnisse gelten, nach Art. 34 AEUV verbotene Maßnahmen gleicher Wirkung darstellen, sofern sich die Anwendung dieser Vorschriften nicht durch einen Zweck rechtfertigen lässt, der im Allgemeininteresse liegt und den Erfordernissen des freien Warenverkehrs vorgeht[19].

17 — Urteile Kommission/Deutschland (C-387/99, EU:C:2004:235, Rn. 42) und Kommission/Spanien (C-88/07, EU:C:2009:123, Rn. 54).

18 — Siehe insbesondere Urteile Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, Rn. 5), Ker-Optika (C-108/09, EU:C:2010:725, Rn. 47) und Juvelta (C-481/12, EU:C:2014:11, Rn. 16).

19 — Vgl. Urteile Robertson u. a. (220/81, EU:C:1982:239, Rn. 9), Houtwipper (C-293/93, EU:C:1994:330, Rn. 11), Kommission/Irland (C-30/99, EU:C:2001:346, Rn. 26) und Juvelta (C-481/12, EU:C:2014:11, Rn. 17).

38. Die Forderung nach Anbringung der tschechischen Garantiepunze auf Gegenständen, die bereits mit Punzen von WaarborgHolland versehen sind, erschwert deren Inverkehrbringen im tschechischen Hoheitsgebiet, da sie dazu zwingt, dass diese Gegenstände doppelt punziert werden; darüber hinaus ist an das amtliche Punzierungslabor des Bestimmungsstaats eine Gegenleistung zu entrichten, und das Inverkehrbringen wird verzögert, was zu einer entsprechenden Erhöhung der Kosten führt [20].

39. Grundsätzlich und mit einer Nuance, zu der ich später noch kommen werde, betrifft das Verbot des Art. 34 AEUV sowohl Waren des innergemeinschaftlichen Handels als auch solche aus Drittländern, die sich in der Union im zollrechtlich freien Verkehr befinden. Der Gerichtshof hat zum freien Warenverkehr innerhalb der Union klargestellt, dass Waren, die zum freien Verkehr zugelassen sind, den aus den Mitgliedstaaten stammenden Waren endgültig und vollständig gleichgestellt sind [21].

40. Die tschechische Maßnahme verstößt somit gegen Art. 34 AEUV, wenn sie auf Edelmetallgegenstände angewandt wird, die in den Niederlanden hergestellt und mit der Punze von WaarborgHolland in den Verkehr gebracht worden sind. Die Vorschrift ist auch dann verletzt, wenn die Maßnahme auf Waren dieser Art angewandt wird, die in Drittländern produziert worden, in einem Drittland mit der Punze WaarborgHolland versehen worden und vor der Einfuhr in die Tschechische Republik in einen beliebigen Mitgliedstaat der Union eingeführt und dort in den zollrechtlich freien Verkehr überführt worden sind.

2. Zur Rechtfertigung der Beschränkung

41. Die Tschechische Republik, unterstützt von der Französischen Republik als Streithelferin, versucht, ihre Verwaltungspraxis zu rechtfertigen, indem sie sich auf zwingende Erfordernisse des Verbraucherschutzes beruft. Auch gehe sie davon aus, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt sei, da es unmöglich sei, die von WaarborgHolland im niederländischen Hoheitsgebiet punzierten Gegenstände von solchen zu unterscheiden, die dieses Labor in Drittländern mit seiner Punze versehen habe. In der Klagebeantwortung trägt sie vor, die Versuche, durch Verhandlungen mit WaarborgHolland sichere Anhaltspunkte für diese Unterscheidung zu schaffen, seien erfolglos geblieben.

42. Wie bereits erwähnt, hat der Gerichtshof anerkannt, dass mangels einer Harmonisierung durch die Union die Punzierung mit der nationalen Garantiepunze und die Nichtanerkennung der Punze des Herkunftslands mit zwingenden Erfordernissen des Verbraucherschutzes und der Lauterkeit des Handelsverkehrs gerechtfertigt werden können. Nach dieser Auffassung könnte sich die Tschechische Republik auf den Verbraucherschutz berufen, um die Praxis, die tschechische Punzierung zu verlangen und die Punzen von WaarborgHolland nicht anzuerkennen, zu rechtfertigen.

43. Allerdings wäre diese tschechische Verwaltungspraxis nur dann durch den Verbraucherschutz gerechtfertigt, wenn kumulativ a) die Punzen von WaarborgHolland keinen den tschechischen Garantiepunzen gleichwertigen Schutz bieten sollten und b) diese Praxis den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren würde.

20 — Urteile Houtwipper (C-293/93, EU:C:1994:330, Rn. 13), Kommission/Irland (C-30/99, EU:C:2001:346, Rn. 27) und Juvelta (C-481/12, EU:C:2014:11, Rn. 18).

21 — Vgl. in diesem Sinne Urteile Tezi/Kommission (59/84, EU:C:1986:102, Rn. 26) sowie UNIC und Uni.co.pel (C-95/14, EU:C:2015:492, Rn. 41).

a) Gleichwertigkeit und gegenseitige Anerkennung der tschechischen und der niederländischen Garantiepunzen

44. Für die Kommission verleihen die tschechischen und die niederländischen Garantiepunzen den Verbrauchern einen ähnlichen Schutz, so dass die Tschechische Republik nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs [22] die gegenseitige Anerkennung zulassen müsste. Die tschechischen Behörden stellen diese Behauptung genau genommen nicht in Frage und akzeptieren die Gleichwertigkeit ihrer eigenen und der niederländischen Garantiepunze, allerdings nur für Gegenstände, die von WaarborgHolland im Hoheitsgebiet der Niederlande punziert wurden, und nicht für diejenigen, die von WaarborgHolland in Drittländern punziert, danach in den zollrechtlich freien Verkehr in der Union überführt und in die Tschechische Republik eingeführt wurden.

45. Die Kommission vertritt die Auffassung, die gegenseitige Anerkennung der tschechischen und der niederländischen Garantiepunzen könne nicht deshalb ausgeschlossen werden, weil WaarborgHolland einen Teil seiner Geschäftstätigkeit in Drittländer verlegt habe, da die niederländischen Behörden diese Tätigkeit nach wie vor nach Maßgabe ihrer nationalen Vorschriften kontrollierten. Für diese Zwecke seien die von WaarborgHolland im Hoheitsgebiet der Niederlande und die von diesem Labor in Drittländern punzierten Gegenstände nach deren Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr in einem beliebigen Mitgliedstaat der Europäischen Union vergleichbar.

46. Demgegenüber ist nach der (von der Französischen Republik geteilten) Ansicht der Tschechischen Republik die gegenseitige Anerkennung für Edelmetallgegenstände nur dann möglich, wenn sie im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats der Union punziert worden sind; dies sei nicht der Fall, wenn es sich um in Drittländern punzierte Edelmetallgegenstände handle, auch wenn dies durch das Punzierungslabor eines Mitgliedstaats und mutmaßlich nach den gesetzlichen Vorschriften dieses Staates geschehen sei. Diese Gegenstände seien Waren aus Drittländern, auf die sich der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung nicht erstrecke, selbst wenn sie in einem Mitgliedstaat in den zollrechtlich freien Verkehr überführt worden seien, es sei denn, sie würden in diesem Staat auch nach dessen nationalen Vorschriften in den Verkehr gebracht.

47. Die Lösung dieser Streitfrage erfordert meines Erachtens eine Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung der Garantiepunzen unter Berücksichtigung des jeweiligen Sachverhalts. Zunächst gehe ich davon aus, dass der Grundsatz uneingeschränkt anwendbar ist, wenn rechtmäßig in den Niederlanden angefertigte und dort in den Verkehr gebrachte Waren anschließend in die Tschechische Republik exportiert werden. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur gegenseitigen Anerkennung gleichwertiger Garantiepunzen ist unter den vorliegenden Umständen eindeutig anwendbar.

48. Zweitens ist der Grundsatz auch anwendbar, wenn Edelmetallgegenstände in Drittländern hergestellt, von WaarborgHolland in seinen Büros in China oder Thailand punziert, danach in die Union eingeführt und in den zollrechtlich freien Verkehr überführt, in den Niederlanden rechtmäßig in den Verkehr gebracht und dann in die Tschechische Republik ausgeführt worden sind. Auch hier drängt sich die gegenseitige Anerkennung von tschechischen und niederländischen Garantiepunzen auf, weil die niederländischen Behörden die Vereinbarkeit von aus Drittländern eingeführten Waren mit ihren nationalen Vorschriften überprüft haben.

49. Den dritten Fall bilden in Drittländern hergestellte Edelmetallgegenstände, die von WaarborgHolland in seinen Prüfstellen in China oder Thailand mit der niederländischen Garantiepunze versehen, dann in die Union eingeführt, in den zollrechtlich freien Verkehr überführt und rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat als den Niederlanden in den Verkehr gebracht

22 — Nach dieser Rechtsprechung verstößt ein Mitgliedstaat gegen Art. 34 AEUV, wenn er für die aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten Erzeugnisse, die dort punziert und rechtmäßig in den Verkehr gebracht werden, zur Anbringung einer weiteren Punze im Bestimmungsmitgliedstaat verpflichtet.

werden, dessen nationale Vorschriften die Verwendung ähnlicher Garantiepunzen wie der tschechischen vorsehen. In diesem Fall, so meine ich, muss die gegenseitige Anerkennung ebenso gelten wie im vorigen, weil der Herkunftsmitgliedstaat die Vereinbarkeit der von WaarborgHolland in einem Drittland angebrachten Punzen mit seinen eigenen gesetzlichen Vorschriften zu überprüfen hätte. Die Tschechische Republik müsste auf diese Prüfung vertrauen und den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung der Garantiepunzen auf unter diesen Umständen in ihr Hoheitsgebiet ausgeführte Gegenstände anwenden.

50. Hingegen gibt es drei Konstellationen, in denen der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung (der niederländischen und der tschechischen Garantiepunze) nicht zur Anwendung käme, nämlich a) bei direkt in die Tschechische Republik eingeführten Waren; b) bei von WaarborgHolland in seinen Prüfstellen in China oder Thailand punzierten Gegenständen, die in einen Mitgliedstaat der Union eingeführt und dort in den zollrechtlich freien Verkehr überführt werden, aber nicht zunächst dort in den Verkehr gebracht werden, bevor sie in die Tschechische Republik eingeführt werden, und c) bei von WaarborgHolland in seinen Prüfstellen außerhalb der Union punzierten Gegenständen, die in einen Mitgliedstaat der Union eingeführt, in den zollrechtlich freien Verkehr überführt und in den Verkehr gebracht werden, in dem keine nationalen Vorschriften bestehen, die die Verwendung einer Garantiepunze erfordern, und die danach in die Tschechische Republik ausgeführt werden.

51. Bei diesen drei Fallgruppen stellt sich das noch nicht endgültig gelöste Problem der Anwendung des von der Rechtsprechung des Gerichtshofs für den innergemeinschaftlichen Handel entwickelten Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf aus Drittländern eingeführte Waren.

52. Die Kommission trägt vor, die Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr gleiche die eingeführten Gegenstände, die mit der von WaarborgHolland in Drittländern angebrachten niederländischen Punze versehen sind, den von diesem Labor im niederländischen Hoheitsgebiet punzierten Waren an. Die Tschechische Republik hingegen vertritt die Auffassung, die gegenseitige Anerkennung von Garantiepunzen erfordere die Überführung dieser Gegenstände in den zollrechtlich freien Verkehr und darüber hinaus auch das Inverkehrbringen in einem Mitgliedstaat nach dessen nationalen Vorschriften.

53. Art. 28 Abs. 2 AEUV schreibt vor, dass die Vorschriften über den freien Warenverkehr „für die aus den Mitgliedstaaten stammenden Waren sowie für diejenigen Waren aus dritten Ländern [gelten], die sich in den Mitgliedstaaten im freien Verkehr befinden“. Nach Art. 29 AEUV gelten „als im freien Verkehr eines Mitgliedstaats befindlich … diejenigen Waren aus dritten Ländern, für die in dem betreffenden Mitgliedstaat die Einfuhrförmlichkeiten erfüllt sowie die vorgeschriebenen Zölle und Abgaben gleicher Wirkung erhoben und nicht ganz oder teilweise rückvergütet worden sind“. Sowohl Art. 79 des Zollkodex der Gemeinschaften als auch Art. 129 des Modernisierten Zollkodex [23] (anzuwenden ab dem 16. April 2016) legen fest, dass die Überführung einer Nichtgemeinschaftsware in den freien Verkehr dieser zollrechtlich den Status einer Gemeinschaftsware verleiht.

54. Diese Vorschriften stellen Waren aus der Union und Waren aus Drittländern, die nach Erfüllung der Zollformalitäten in den zollrechtlich freien Verkehr überführt worden sind, einander gleich, was seit dem Urteil Donckerwolke durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs bestätigt worden ist [24]. Allerdings garantiert diese Gleichstellung der aus Drittländern eingeführten und in einem

23 — Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. L 302, S. 1) und Verordnung (EG) Nr. 450/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft (Modernisierter Zollkodex) (ABl. L 145, S. 1).

24 — In diesem Urteil führt der Gerichtshof zur Warenverkehrsfreiheit im Inneren der Gemeinschaft aus, dass Erzeugnisse „im freien Verkehr“ den aus den Mitgliedstaaten stammenden Waren endgültig und vollständig gleichstehen. Ferner hat der Gerichtshof hervorgehoben, dass diese Gleichstellung zur Folge hat, dass Art. 30 EWG-Vertrag, der die Abschaffung mengenmäßiger Beschränkung sowie aller Maßnahmen gleicher Wirkung betrifft, unterschiedslos für aus der Gemeinschaft stammende Waren und für solche Waren gilt, die, gleich woher sie ursprünglich stammen, in einem Mitgliedstaat in den freien Verkehr gebracht worden sind (Urteil Donckerwolke u. a., 41/76, EU:C:1976:182, Rn. 17 und 18). Siehe auch Urteile Peureux (119/78, EU:C:1979:66, Rn. 26), Tezi/Kommission (59/84, EU:1986:102, Rn. 26), Budějovický Budvar (C-216/01, EU:C:2003:618, Rn. 95) sowie UNIC und Uni.co.pel (C-95/14, EU:C:2015:492, Rn. 41).

Mitgliedstaat in den zollrechtlich freien Verkehr überführten Waren nicht ohne Weiteres die vollständige Verkehrsfreiheit in den übrigen Mitgliedstaaten [25]. Die eingeführte Ware muss die Vorschriften des Mitgliedstaats erfüllen, in dem sie zuerst in den Verkehr gebracht wird, um später die Warenverkehrsfreiheit und damit auch die gegenseitige Anerkennung in Anspruch nehmen zu können [26].

55. Der Gerichtshof hat diese Auffassung auch im Urteil Expo Casa Manta [27] aufrechterhalten, indem er auf Folgendes hingewiesen hat: „Das Inverkehrbringen ist eine nach der Einfuhr liegende Phase. So wie eine rechtmäßig in der Gemeinschaft hergestellte Ware nicht allein aus diesem Grund in den Verkehr gebracht werden kann, beinhaltet die rechtmäßige Einfuhr einer Ware nicht, dass sie automatisch auf dem Markt zugelassen ist. … Soweit es keine gemeinschaftliche Regelung gibt, die die Voraussetzungen für das Inverkehrbringen der betreffenden Waren regelt, kann sich der Mitgliedstaat, in dem sie in den einfuhr- und zollrechtlich freien Verkehr verbracht worden sind, ihrem Inverkehrbringen widersetzen, wenn sie die hierfür nach nationalem Recht geltenden Voraussetzungen nicht erfüllen“.

56. Diese Äußerungen des Gerichtshofs haben sich in den Art. 27 und 29 der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 [28] niedergeschlagen, die die Kontrollen festlegt, die die nationalen Marktüberwachungsbehörden und die Zollbehörden auf aus dritten Ländern eingeführte Erzeugnisse, bevor diese in den zollrechtlich freien Verkehr überführt werden, anwenden können, um die Erfüllung der harmonisierten europäischen Normen sicherzustellen. Diese Kontrollen beschränken sich auf die Aufdeckung ernster Sicherheits- und Gesundheitsgefahren, zu denen die Gefahr der Fälschung von Edelmetallgegenständen nicht gehört.

57. Zudem führt die Logik des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung meines Erachtens zu der Auslegung, dass seine Anwendung beschränkt bleiben muss auf a) den innergemeinschaftlichen Handel mit aus der Union stammenden Waren, die rechtmäßig in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union hergestellt und nach seinen nationalen Vorschriften in den Verkehr gebracht worden sind, und b) den Handel mit im zollrechtlich freien Verkehr befindlichen Waren aus Drittländern, die rechtmäßig in einem Mitgliedstaat in den Verkehr gebracht worden sind und in einen anderen exportiert werden [29].

25 — Über diese Frage wird in der Lehre diskutiert; ich verweise hierfür auf die Arbeiten von Ankersmit, L., „What if Cassis de Dijon were Cassis de Quebec? The assimilation of goods of third country origin in the internal market“, *Common Market Law Review*, 2013, Nr. 6, S. 1387 bis 1410; Tegeder, J., „Applying the Cassis de Dijon doctrine to goods originating in third countries“, *European Law Review*, 1994, Nr. 1, S. 86 bis 94.

26 — Vgl. Enchelmaier, S., „Article 36 TFEU: General“, in: Oliver, Peter (Hrsg.), *Oliver on the Free Movement of Goods in the European Union*, 5. Aufl., Hart, Oxford 2010, S. 233.

27 — Rechtssache C-296/00 (EU:C:2002:316, Rn. 31 und 32) und Urteil Alliance for Natural Health u. a. (C-154/04 und C-155/04, EU:C:2005:449, Rn. 95).

28 — Verordnung 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. L 218, S. 30).

29 — Die Verordnung Nr. 764/2008 weist in ihrem dritten Erwägungsgrund darauf hin, dass der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, der sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ableitet, besagt, dass „ein Mitgliedstaat auf seinem Hoheitsgebiet den Verkauf von Produkten, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in den Verkehr gebracht wurden, auch dann nicht verbieten darf, wenn bei der Erzeugung dieser Produkte technische Vorschriften zur Anwendung kamen, die sich von denen unterscheiden, die bei einheimischen Produkten eingehalten werden müssen. Ausnahmen von diesem Grundsatz sind nur bei Beschränkungen möglich, die ihre Rechtfertigung in Artikel 30 EG-Vertrag oder in anderen übergeordneten Gründen des Allgemeininteresses finden und die überdies in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen.“
Die Kommission selbst weist darauf hin, dass „[a]us Drittländern eingeführte Produkte … in einem Mitgliedstaat oder in einem EFTA-Mitgliedstaat, der Vertragspartei des EWR-Abkommens ist, rechtmäßig in den Verkehr gebracht werden [müssen], um in den Genuss der gegenseitigen Anerkennung zu kommen“ (Dokument KOM[2013] 592 endg. vom 18. August 2013, Leitlinie zum Begriff „rechtmäßig in den Verkehr gebracht“ nach der Verordnung [EG] Nr. 764/2008 über die gegenseitige Anerkennung, S. 6).

58. Im Umkehrschluss ergibt sich aus dem soeben Gesagten, dass Importeure die gegenseitige Anerkennung nicht in Anspruch nehmen können, um Waren aus Drittländern, die die nationale Regelung keines einzigen Mitgliedstaats erfüllen, in der Union in Verkehr zu bringen [30]. Die Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung im internationalen Handel der Union mit Drittländern erfordert den Abschluss eines speziellen internationalen Abkommens [31] oder die Aufnahme von Vorschriften, die mit den Vorschriften der Welthandelsorganisation in Einklang stehen, in ein Handelsabkommen von größerem Umfang.

59. Nach diesen Vorgaben ist zu klären, ob die Tschechische Republik die Anwendung der gegenseitigen Anerkennung mit Rücksicht auf den Schutz ihrer Verbraucher ablehnen und zur Punzierung der Gegenstände, die WaarborgHolland in seinen Prüfstellen außerhalb der Union punziert hat, mit ihrer eigenen Punze zwingen kann. Nach meiner Auffassung und nach den vorstehenden Überlegungen ist die Tschechische Republik in den drei oben dargestellten Fallkonstellationen [32], in denen die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur gegenseitigen Anerkennung von Garantiepunzen unter den Mitgliedstaaten nicht anwendbar ist, hierzu befugt.

60. Tatsächlich kann ein Edelmetallgegenstand, wenn er die nationalen Vorschriften nicht einmal eines Mitgliedstaats für das Inverkehrbringen dieser Art von Waren (für die keine Harmonisierung besteht) erfüllt, oder wenn er direkt aus einem Drittland eingeführt wird, die gegenseitige Anerkennung der Garantiepunzen nicht für sich in Anspruch nehmen. Diese ist, wie bereits erläutert, nur auf Gegenstände anwendbar, die die Vorschriften eines Mitgliedstaats erfüllen, dessen Rechtsordnung die Verwendung von Punzen oder ähnlichen Mechanismen vorschreibt; denn sie ist auf das gegenseitige Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten gestützt, dass die jeweiligen Maßnahmen zur Vermeidung von Fälschungen gegenüber den Verbrauchern im Bereich von Edelmetallgegenständen effizient sind.

61. Dieses Vertrauen ist nicht gegeben, wenn der Handel mit Edelmetallwaren zwischen der Union und Drittstaaten stattfindet, bei denen die Verwendung von Garantiepunzen mit Ausnahme der Unterzeichnerstaaten des Wiener Übereinkommens nicht flächendeckend ist. Die Union ist nicht Vertragspartei dieses Übereinkommens, an dem 16 Mitgliedstaaten, darunter die Niederlande und die Tschechische Republik, teilnehmen. Das Wiener Übereinkommen, das nicht Teil des Unionsrechts ist, kann nicht die Grundlage für die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung sein, der seinen Ursprung gerade in der Unionsrechtsordnung hat.

62. Die Kommission vertritt die Ansicht, auch in diesen drei Konstellationen sei die Rechtsprechung des Gerichtshofs über die gegenseitige Anerkennung der Garantiepunzen anzuwenden. Nach ihrem Dafürhalten erfüllen die aus Drittstaaten eingeführten und in den Staaten der Union in den Verkehr gebrachten Gegenstände die niederländischen Vorschriften, weil WaarborgHolland, wenn es seine Punzen in seinen Prüfstellen in Drittstaaten anbringe, diese Vorschriften anwende und seine Labore

30 — Für Gardeñes Santiago ist beim Handelsverkehr mit Drittstaaten „die anzuwendende Regel nicht die gegenseitige Anerkennung, sondern das genaue Gegenteil, die strikte Anwendung des Gesetzes des Einfuhr- oder Bestimmungsstaats. Dies bedeutet, dass ein Erzeugnis oder eine Dienstleistung, die aus einem Drittstaat in die Gemeinschaft eingeführt wird, die harmonisierten gemeinschaftlichen Normen, wenn solche bestehen, und diejenigen des Mitgliedstaats erfüllen muss, in den das Erzeugnis oder die Leistung eingeführt werden. Die Erfüllung der Rechtsvorschriften des Herkunftsstaats genügt nicht“ (Gardeñes Santiago, M., *La aplicación de la regla del reconocimiento mutuo y su incidencia en el comercio de mercancías y servicios en el ámbito comunitario e internacional*, Eurolex, Madrid, 1999, S. 314).

31 — Die Europäische Union hat mehrere Abkommen mit hochentwickelten Volkswirtschaften wie den Vereinigten Staaten, Kanada, Australien, Neuseeland, Japan, der Schweiz und Israel über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen abgeschlossen. Alle Abkommen und die Regeln über ihre Anwendung können auf der Website der Kommission unter http://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/international-aspects/mutual-recognition-agreements/index_en.htm eingesehen werden.

32 — Dies betrifft a) direkt in die Tschechische Republik eingeführte und in den zollfreien Verkehr überführte Waren; b) von WaarborgHolland in seinen Prüfstellen in China oder Thailand punzierte Gegenstände, die in einen Mitgliedstaat der Union eingeführt und dort in den zollfreien Verkehr überführt werden, aber nicht zunächst dort in den Verkehr gebracht werden, bevor sie in die Tschechische Republik exportiert werden, und c) von außerhalb der Union eingeführte Waren, die in einem Mitgliedstaat in den zollfreien Verkehr überführt und in den Verkehr gebracht werden, in dem keine nationalen Vorschriften bestehen, die die Verwendung einer Garantiepunze erfordern, und die danach in die Tschechische Republik exportiert werden.

der Kontrolle der niederländischen Behörden zugänglich mache, ähnlich wie diese behördliche Kontrolle über ihre Tätigkeit in den Niederlanden stattfinde. Die Auslagerung der Punzierungsdienstleistungen in Drittstaaten, die die niederländische Rechtsordnung [33] gestatte, dürfe die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung nicht verhindern.

63. Die Kommission hat im gleichen Sinne weiter erklärt, WaarborgHolland sei im Besitz einer von der niederländischen Akkreditierungsstelle ausgestellten Bescheinigung [34], die das Labor dazu ermächtige, seine Punzierungstätigkeit außerhalb des niederländischen Hoheitsgebiets durchzuführen. In der Verhandlung hat die Kommission vorgetragen, die tschechischen Behörden seien nach Art. 11 Abs. 2 der Verordnung Nr. 765/2008 [35] verpflichtet, die Gleichwertigkeit der Bescheinigungen der Konformitätsbewertungsstellen (in diesem Fall WaarborgHolland) anzuerkennen, die von der nationalen Akkreditierungsstelle (in diesem Fall dem Raad voor Accrediatie [Akkreditierungsrat]) akkreditiert worden seien.

64. Die Kommission hat zudem die Kontrollbefugnisse der niederländischen Behörden bei der Anwendung ihrer nationalen Vorschriften auf die von WaarborgHolland in Drittländern durchgeführte Tätigkeit betont, auch wenn sie keinerlei Beweise für die Häufigkeit und Intensität dieser Kontrollen vorgelegt hat.

65. Allerdings glaube ich nicht, dass diese Ausführungen ausreichen, um die Argumentation der Kommission zu bestätigen. Einerseits greift die von der Verordnung Nr. 765/2008 vorgesehene gegenseitige Anerkennung der Bescheinigungen, die von den durch die nationalen Akkreditierungsstellen anerkannten Konformitätsbewertungslaboren ausgestellt werden, nur dann ein, wenn diese Bescheinigungen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats der Union ausgestellt werden. Ausnahmsweise lässt Art. 7 der Verordnung Nr. 765/2008 in bestimmten Fällen die grenzüberschreitende Akkreditierung zu; dies gilt aber nicht für den Fall von Bescheinigungen, die außerhalb des Gebiets der Union ausgestellt sind, was der Praxis entspricht, dass diese nur dann anerkannt werden, wenn die Union ein internationales Übereinkommen mit dem Drittland abgeschlossen hat [36]. Die Union hat weder mit China noch mit Thailand ein internationales Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen abgeschlossen, das auf die in diesen Ländern durch WaarborgHolland angebrachten Punzen Anwendung finden könnte.

66. Andererseits können, wie die Tschechische Republik und die Französische Republik vorgetragen haben, die Kontrollbefugnisse der nationalen niederländischen Akkreditierungsstelle, die die Tätigkeit des Punzierungslabors überwacht, in einem Drittland nicht dieselben sein wie im niederländischen Hoheitsgebiet. Die Fälschungskontrolle bei Edelmetallgegenständen erfordert eine interadministrative Kooperation zwischen den Punzierungslaboren, die diese Fälschungen durch chemische Analysen der Erzeugnisse aufdecken, und anderen öffentlichen Behörden (Zoll- und Finanzbehörden, Polizeibehörden, Justiz), die solche Fälschungen verfolgen und ahnden. Die Ausübung dieser Kontrollbefugnisse kann die Verhängung von verwaltungs- oder strafrechtlichen Sanktionen mit sich bringen, die alle notwendigerweise eine territoriale Komponente haben und die die niederländischen Behörden in einem Drittland nicht durchsetzen könnten.

33 — Das College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Berufungsgericht für Wirtschaftssachen) hat einen Rechtsstreit über die Anwendung des niederländischen Rechts in dieser Materie entschieden, an dem zwei Punzierungslabore aufgrund Auslagerung der Tätigkeit von WaarborgHolland in Drittstaaten beteiligt waren; diese Auslagerung wurde im Urteil vom 29. Januar 2008 als rechtmäßig angesehen. Der Text steht in englischer Sprache zur Verfügung unter http://www.hallmarking.com/downloads/decision_by_the_netherlands_and_industry_appeals_tribunal_ewn_versus_min_ea.pdf.

34 — So in ihrer Antwort auf die vom Gerichtshof an sie gestellte Frage.

35 — Die Vorschrift lautet: „Die nationalen Behörden erkennen die Gleichwertigkeit der von den Akkreditierungsstellen, die sich erfolgreich der Beurteilung unter Gleichrangigen nach Artikel 10 unterzogen haben, erbrachten Dienstleistungen an und akzeptieren damit aufgrund der Vermutung im Sinne des Absatzes 1 dieses Artikels die Akkreditierungsurkunden dieser Stellen und die Bestätigungen, die von den von ihnen akkreditierten Konformitätsbewertungsstellen ausgestellt wurden.“

36 — Vgl. beispielsweise das Abkommen zwischen der Europäischen Union und Australien zur Änderung des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Australien über die gegenseitige Anerkennung der Konformitätsbewertung, der Bescheinigungen und der Kennzeichnungen (ABl. 2012, L 359, S. 2).

67. Letztendlich ist die obligatorische Punzierung in den Ländern, die sie anwenden, eine an die Ausübung der staatlichen Souveränität geknüpfte Verwaltungstätigkeit, die mit der Möglichkeit einer Auslagerung in Drittländer nicht vereinbar ist, es sei denn, es bestünde ein internationales Abkommen [37].

68. Der administrative Charakter der Überprüfung garantiert zudem eine höhere Unabhängigkeit der Labore gegenüber Unternehmen des Sektors bei der Ausübung ihrer Tätigkeit. Die Auslagerung in Drittländer kann diese Unabhängigkeit gefährden, da, wie die Französische Republik in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, der verwaltungsrechtliche Schutz in einem Drittland möglicherweise nicht vergleichbar ist mit demjenigen im Mitgliedstaat der Union.

69. Zusammenfassend könnte die Tschechische Republik mit Rücksicht auf Art. 34 AEUV und die Rechtsprechung des Gerichtshofs, der diese Vorschrift im Zusammenhang mit der gegenseitigen Anerkennung von Garantiepunzen auslegt, auf der Anbringung ihrer eigenen Garantiepunze auf in Drittländern aus Edelmetall hergestellten und mit der niederländischen Punze von WaarborgHolland versehenen Gegenständen bestehen,

— wenn diese direkt in die Tschechische Republik eingeführt werden;

— wenn sie vor der Ausfuhr in das tschechische Hoheitsgebiet in einen anderen Mitgliedstaat eingeführt und dort in den zollrechtlich freien Verkehr überführt, aber nicht rechtmäßig in den Verkehr gebracht worden sind;

— wenn sie in einen Mitgliedstaat, der keine Garantiepunze verwendet, eingeführt, dort in den zollrechtlich freien Verkehr überführt und rechtmäßig in den Verkehr gebracht worden sind.

70. Im Gegensatz dazu verstößt die Tschechische Republik in Anbetracht der im Wesentlichen bestehenden Gleichwertigkeit zwischen der tschechischen und der niederländischen, von WaarborgHolland angebrachten Punze dann gegen Art. 34 AEUV und gegen die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Auslegung dieser Vorschrift, wenn sie die Punzierung mit der tschechischen Punze bei folgenden Gruppen von Edelmetallgegenständen verlangt:

— rechtmäßig in den Niederlanden hergestellte und mit der von WaarborgHolland angebrachten niederländischen Punze in den Verkehr gebrachte Gegenstände, die in die Tschechische Republik exportiert werden;

— in Drittländern hergestellte und von WaarborgHolland in seinen Prüfstellen außerhalb der Union mit der niederländischen Garantiepunze punzierte Gegenstände, die in die Niederlande eingeführt, in den zollrechtlich freien Verkehr überführt und rechtmäßig in den Verkehr gebracht und später in die Tschechische Republik exportiert werden;

— in Drittländern hergestellte und von WaarborgHolland in seinen Prüfstellen außerhalb der Union mit der niederländischen Garantiepunze versehene Gegenstände, die in die Union eingeführt, in den zollrechtlich freien Verkehr überführt und in einem anderen Mitgliedstaat als den Niederlanden rechtmäßig in den Verkehr gebracht werden, dessen nationale Rechtsvorschriften die Verwendung von mit der tschechischen Garantiepunze vergleichbaren Garantiepunzen vorsehen.

37 — Dieser Umstand rechtfertigt meines Erachtens die ablehnende Haltung der Vertragsstaaten des Wiener Übereinkommens gegenüber dem sogenannten „offshore hallmarking“ oder Auslagerung der Tätigkeit der Punzierungslabore. Alle Vertragsstaaten dieser Konvention mit Ausnahme der Niederlande weigerten sich in der Sitzung des Ständigen Ausschusses des Jahres 2008 in London (http://www.hallmarkingconvention.org/2008-spring-meeting-in-london-2.htm und das Dokument PMC/SR 2/2008 vom 16. Mai 2008, S. 6), eine solche Auslagerung zu akzeptieren.

b) Verhältnismäßigkeit der Maßnahme

71. In den Fällen, in denen die Tschechische Republik meines Erachtens gegen Art. 34 AEUV verstößt, ist noch zu prüfen, ob ihr Verhalten gegebenenfalls den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet, d. h., ob der Schutz der Verbraucher gegen mögliche Fälschungen beim Inverkehrbringen dieser Gegenstände nicht durch ein anderes Mittel erreicht werden kann, das eine geringere Beschränkung des innergemeinschaftlichen Handels darstellt [38].

72. Die Französische Republik weist in ihrer Streithilfeschrift darauf hin, dass eine weniger einschneidende Maßnahme hätte sein können, dass WaarborgHolland bei seiner Tätigkeit in Drittländern eine andere Punze als diejenige verwende, die im Hoheitsgebiet der Niederlande angebracht werde. Auf diese Weise hätte die Tschechische Republik die Punzierung mit der tschechischen Garantiepunze ausschließlich für die von WaarborgHolland in seinen außerhalb der Europäischen Union befindlichen Niederlassungen punzierten Gegenstände einfordern können. Dieser Weg sei von der Tschechischen Republik offenbar geprüft, von WaarborgHolland aber nicht akzeptiert worden [39], so dass die Tschechische Republik angesichts der Unmöglichkeit, von WaarborgHolland in den Niederlanden punzierte Gegenstände einerseits und in seinen Prüfstellen außerhalb der Union punzierte Gegenstände andererseits zu unterscheiden, für alle Gegenstände die Anbringung der tschechischen Garantiepunze als Voraussetzung für das Inverkehrbringen in ihrem Hoheitsgebiet verlangt habe.

73. Meines Erachtens wahrt diese Maßnahme den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit jedoch nicht, da es den innergemeinschaftlichen Handel weniger beschränkende Maßnahmen gibt, beispielsweise die Forderung seitens der tschechischen Behörden nach einem Nachweis über die Herkunft der Waren. Dies könnte beispielsweise so geregelt werden, dass auf den von WaarborgHolland punzierten Gegenständen eine Herkunftspunze angebracht wird, die Auskunft über ihren Herstellungsort gibt [40]. Bei einer Anwendung dieser Methode hätten die tschechischen Behörden erkennen können, welche Punzen von WaarborgHolland auf Gegenständen angebracht wurden, die in den Niederlanden hergestellt wurden, und ihrerseits die tschechische Punze nur für von WaarborgHolland in Drittländern punzierte Gegenstände verlangen können.

74. Die beschriebene Maßnahme wäre jedoch nicht geeignet, die von WaarborgHolland in Drittländern punzierten Gegenstände zu identifizieren, die in die Niederlande (oder in Mitgliedstaaten mit Punzierungssystemen ähnlich dem tschechischen) eingeführt und in den Verkehr gebracht worden sind und danach in die Tschechische Republik exportiert werden. In diesen Fällen könnte das vorherige rechtmäßige Inverkehrbringen in einem Mitgliedstaat durch den Importeur durch verschiedene Beweismittel nachgewiesen werden, wie etwa Rechnungen für die Erzeugnisse oder deren Etiketten, Steuer- oder Verkaufsdokumente oder aber eine schriftliche Bestätigung der im Mitgliedstaat, in dem sie in den Verkehr gebracht wurden, zuständigen Behörde [41]. Alle diese Mittel schränken den Handel mit Edelmetallgegenständen weniger ein als die Forderung nach Anbringung der tschechischen Punze auf den von WaarborgHolland punzierten Gegenständen.

IV – Ergebnis

75. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

38 — Urteil Ker-Optika (C-108/09, EU:C:2010:725, Rn. 65).

39 — Nach Ansicht von WaarborgHolland könnte die Verwendung einer besonderen Punze (in ihren Prüfstellen in Drittstaaten), die sich von der niederländischen unterscheidet, einen Verlust des Goodwill am Markt bedeuten, der mit ihrer Garantiepunze verbunden ist. Unter diesen Bedingungen hätte die Auslagerung seiner Punzierungstätigkeit das Labor möglicherweise nicht interessiert.

40 — Die Herkunftspunze wird in der Regel verlangt und wird beispielsweise im Wiener Übereinkommen identifiziert.

41 — Die Kommission nennt diese und andere Beweismittel in ihrem Dokument KOM(2013) 592 endg. vom 18. August 2013, Leitfaden zum Begriff „rechtmäßig in den Verkehr gebracht“ nach der Verordnung Nr. 764/2008 über die gegenseitige Anerkennung, S. 7.

1. die Klage hinsichtlich der Vorwürfe der Kommission gegen die Tschechische Republik insoweit wegen fehlender Bestimmtheit für unzulässig zu erklären, als diese sich weigert, niederländische Garantiepunzen anzuerkennen, die nicht von WaarborgHolland angebracht wurden;

2. der Klage der Kommission teilweise stattzugeben und festzustellen, dass die Tschechische Republik die ihr nach Art. 34 AEUV obliegenden Pflichten dadurch verletzt hat, dass sie die Punzierung mit der tschechischen Garantiepunze für folgende Edelmetallgegenstände gefordert hat:

   — rechtmäßig in den Niederlanden hergestellte, in den Verkehr gebrachte und von WaarborgHolland mit der niederländischen Punze versehene Gegenstände, die in die Tschechische Republik exportiert werden;

   — in Drittländern hergestellte, von WaarborgHolland in seinen Prüfstellen außerhalb der Union mit der niederländischen Garantiepunze versehene Gegenstände, die in die Niederlande eingeführt, dort in den zollrechtlich freien Verkehr überführt und rechtmäßig in den Verkehr gebracht worden sind und später in die Tschechische Republik exportiert werden;

   — Gegenstände, die in Drittländern von WaarborgHolland in seinen Prüfstellen außerhalb der Union mit der niederländischen Garantiepunze versehen worden sind, in die Union eingeführt und dort in den zollrechtlich freien Verkehr überführt und in einem anderen Mitgliedstaat als den Niederlanden rechtmäßig in den Verkehr gebracht werden, dessen nationale Rechtsvorschriften die Verwendung von mit der tschechischen Garantiepunze vergleichbaren Garantiepunzen vorsehen, und später in die Tschechische Republik exportiert werden;

3. die Klage im Übrigen abzuweisen;

4. jedem Verfahrensbeteiligten seine eigenen Kosten aufzuerlegen.