

07.09.90

EG - G - In - VP

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Kommission über die Durchführung der Richtlinie 83/643/EWG (Erleichterungen der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr)

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 83/643/EWG vom 1. Dezember 1983 zur Erleichterung der Kontrollen und Verwaltungsformalitäten im Güterverkehr zwischen den Mitgliedstaaten

KOM(90) 356 endg.; Ratsdok. 8286/90

KEP-AE-Nr.: 902099

Übermittelt vom Bundesminister für Wirtschaft am 7. September 1990 gemäß Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte (BGB1. II 1986 S. 1102 f.).

Die Vorlage ist mit Schreiben des Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 1. August 1990 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß werden an den Beratungen beteiligt.

Die Kommission strebt die Festlegung eines gemeinsamen Standpunktes des Rates im Dezember 1990 an.

1. EINFÜHRUNG

Die Richtlinie 83/643/EWG des Rates vom 1. Dezember 1983⁽¹⁾ stellt einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur Beseitigung der Handelshemmnisse beim Überschreiten der gemeinschaftlichen Binnengrenzen dar. Sie ist am 1. Januar 1985 in Kraft getreten. Obwohl darin für die Durchführung der Bestimmung über die Verlängerung der Öffnungszeiten an den Grenzstellen ein Aufschub von zwei Jahren als Ausnahme vorgesehen ist, hat es der Rat für notwendig erachtet, rasch für einen flüssigen Verkehrsablauf zu sorgen. So sind die Delegationen anlässlich des Rates der Verkehrsminister am 22. März 1984 übereingekommen, an den wichtigsten Grenzübergangsstellen ihrer Länder diese Bestimmung ebenfalls ab 1. Januar 1985 anzuwenden.

Gemäß Artikel 10 der Richtlinie legt die Kommission dem Rat alle zwei Jahre einen Bericht über die Durchführung der Richtlinie vor, den sie anhand der Angaben der Mitgliedstaaten über praktische Bestimmungen und Maßnahmen erstellt, die sich für eine reibungslosere Abwicklung der Kontrollen und Formalitäten als notwendig erwiesen haben.

Nach Prüfung aller Antworten der Mitgliedstaaten hat die Kommission angesichts der besonders schwierigen Durchführung dieser Richtlinie Konsultationen zwischen ihren Dienststellen und den zuständigen Verwaltungsstellen der Mitgliedstaaten für zweckmäßig gehalten.

(1) ABl. Nr. L 359 vom 22.12.1983.

Die Kommissionsdienststellen haben mit jedem Mitgliedstaat eine Reihe bilateraler Konsultationen geführt, um sich ein klareres und genaueres Bild von der Durchführung der Richtlinie 83/643/EWG auf einzelstaatlicher Ebene verschaffen zu können.

Die Vorkommnisse an bestimmten Grenzen der Gemeinschaft im Jahre 1984 haben bewiesen, daß die Maßnahmen dieser Richtlinie berechtigt waren, daß aber auch weitere Schritte in dieser Richtung erforderlich sind.

Um für den Güterverkehr spürbar erleichterte Bedingungen zu schaffen, hat die Kommission 1985 einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Erweiterung der Bestimmungen der Richtlinie 83/643/EWG vorgelegt. Der Rat hat diese Änderungen am 15. Dezember 1986⁽²⁾ angenommen. Sie ist am 1. Juli 1987 in Kraft getreten.

Nach einer Untersuchung in den Mitgliedstaaten haben es die Kommissionsdienststellen für richtig gehalten, auch die durch die Änderung der Richtlinie 83/643/EWG eingeführten Erleichterungsgrundsätze in den Bericht einzubeziehen.

Die Durchführung der Richtlinie 83/643/EWG in der geänderten Fassung der Richtlinie 87/53/EWG des Rates vom 15. Dezember 1986 ist in den Mitgliedstaaten, in denen sie am 1.1.1985 in Kraft getreten ist, d.h. in allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme Spaniens und Portugals, geprüft worden. Die Ergebnisse der Prüfung werden in diesem Bericht vorgelegt. .

(2) ABl. Nr. L 24 vom 27.01.1987.

Eine ausführlichere Beurteilung im Falle Spaniens und Portugals wird im zweiten Bericht über die Durchführung der Richtlinie enthalten sein.

II. HAUPTELEMENTE DER RICHTLINIE

Allgemeine Bemerkung

Mit der Richtlinie 83/643/EWG wurde eine Anzahl Grundsätze eingeführt, aufgrund derer die Wartezeiten im Verkehrsverlauf auf ein Mindestmaß verkürzt werden sollen.

Gemäß Artikel 1 gilt die Richtlinie "unbeschadet der besonderen Bestimmungen der von der Gemeinschaft erlassenen allgemeinen Regelungen und Einzelregelungen."

Diese Richtlinie ist mithin als "eine lex generalis" ohne Vorrang vor etwaigen spezifischeren gemeinschaftlichen Bestimmungen zu betrachten, die besondere Anforderungen hinsichtlich der Kontrolle der Übereinstimmung der Waren mit Gemeinschaftsvorschriften enthalten können.

Diese Art "besonderer Anforderungen" erweisen sich insbesondere in den harmonisierten Bereichen des "Agrarrechts" als erforderlich.

Die nachstehend aufgeführten sechs Grundsätze bilden die Basis der in der Richtlinie vorgesehenen Erleichterungen im Güterverkehr.

1. Die Richtlinie gilt für die "Kontrollen" und
Verwaltungsformalitäten" (Artikel 1)

Diese Richtlinie gilt für den Güterverkehr

- über eine Binnengrenze der Gemeinschaft,
- zwischen Mitgliedstaaten unter Berührung des Gebiets eines
Drittlandes,

sowie grundsätzlich für den Verkehr mit Waren

- mit Ursprung in einem Drittland nach Überschreiten der
Außengrenze der Gemeinschaft,
- mit Bestimmung für ein Drittland vor Überschreiten der
Außengrenze der Gemeinschaft.

Die Richtlinie gilt für alle Beförderungsarten (d.h. Eisenbahn, Straße, Binnenschifffahrt, See- und Luftfrachtverkehr sowie den kombinierten Verkehr) und bezieht sich auf alle "Kontrollen" und "Verwaltungsformalitäten", unabhängig von ihrer Art oder Rechtsgrundlage und unabhängig vom Ursprung der Waren oder des Verkehrsunternehmers. Die Richtlinie gilt nicht für Kontrollen und Formalitäten bei Schiffen und Luftfahrzeugen als Verkehrsmittel, wohl aber für Fahrzeuge und Waren, die mit diesen Verkehrsmitteln befördert werden.

Aufgrund der Auslegung der Begriffe "Kontrollen" und "Formalitäten" des Gerichtshofes in der Rechtssache 190/87⁽³⁾ bedeutet

"Kontrollen": alle an der Ware ausgeführten Kontrollen,
die eine physische Handlung einschließen,

"Formalitäten": alle Vorgänge im Rahmen der Überprüfung der
Begleitspapiere und Bescheinigungen zur
Sicherstellung, daß die Ware den Papieren
und Bescheinigungen entspricht.

Im Sinne dieser Auslegung ist die visuelle Kontrolle der
Nämllichkeit der Waren als eine Formalität anzusehen, für die der
Grundsatz der Stichprobe nicht gilt.

Die Kommission hält diese Auslegung nicht für optimal, da sie
nicht eindeutig ist, und da auch eine rein visuelle Kontrolle
den Verkehrsfluß erheblich verlangsamen kann mit Folgen für den
Zustand der Ware, die mit anderen Kontrollformen (beispielsweise
Öffnung eines Kühl-Lkw) vergleichbar sind.

(3) Urteil des Gerichtshofes vom 20.9.1988.

Da die Kontrollen an den Grenzen, die es ab 31. Dezember 1992 nicht mehr geben wird, nach und nach abgebaut werden müssen, hält es die Kommission für erforderlich, die Richtlinie 83/643/EWG insofern zu ändern, als der Begriff "Kontrollen" so zu verstehen ist, daß auch die visuelle Kontrolle der Ware oder des Verkehrsmittels durch einfache Stichprobe außer in besonders gerechtfertigten Fällen möglich ist.

2. Die einzelnen Kontrollen und Formalitäten erfolgen nach Möglichkeit an ein und demselben Ort und in Form von Stichproben. An den Abgangs- und Bestimmungsorten der Waren wird die Inanspruchnahme der vereinfachten Verfahren erleichtert (Artikel 2)

Zweck der Richtlinie ist die Erleichterung der Formalitäten und Kontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft zur Vermeidung von Zeitverlust, der den Verkehrsfluß beeinträchtigt und eine Steigerung der Beförderungskosten verursacht, die sich auf den Endpreis der beförderten Ware auswirken. Die vereinfachten Verfahren im Rahmen der Bestimmungen für Versand, Verkehr und die Abfertigung der Waren zum freien Verkehr können in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle spielen. Sofern außer Zollkontrollen andere Überprüfungen erforderlich sind, sollten sie an demselben Ort erfolgen.

Die Zollabfertigung gilt als Bestandteil der Beförderung.

Da der größtmögliche Nutzeffekt der Zusammenlegung der einzelnen Kontrollen für die Flüssigkeit des Verkehrs nur dann spürbar wird, wenn diese Kontrollen am Abgangs- oder am Bestimmungsort der Waren erfolgen, hält es die Kommission für angebracht, die Richtlinie ebenfalls in diesem Punkt zu ändern.

3. Gegenseitige Anerkennung der von den zuständigen Behörden eines anderen Mitgliedstaats durchgeführten Kontrollen und ausgestellten Dokumenten (Artikel 3)

Durch gegenseitige Anerkennung der Tatbestände, die im Laufe einer Beförderung bei einer zuvor gemachten Kontrolle festgestellt wurden, kann die Warenbeförderung zwischen den Mitgliedstaaten merklich beschleunigt werden.

4. Enge Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Stellen, die beiderseits der Grenze Kontrollen und Formalitäten durchführen (Artikel 4)

Eine enge Zusammenarbeit ist nicht nur zwischen den einzelnen für die Durchführung der Kontrollen zuständigen Dienststellen auf lokaler und einzelstaatlicher Ebene, sondern auch zwischen den beiderseits einer gemeinsamen Grenze zuständigen Behörden erforderlich. Bestimmte Aufgaben, die normalerweise von anderen Diensten übernommen werden, müssen einer der vertretenen Behörden, vorzugsweise dem Zoll, übertragen werden.

5. Festsetzung der Öffnungszeiten und der Belegschaftsstärke je nach Verkehrsaufkommen (Artikel 5 und 6)

Öffnungszeiten und Belegschaftsstärke der einzelnen Dienststellen (Zollstellen, Veterinär- und Pflanzenschutzdienste, Qualitätskontrollstellen usw.) an den Grenzübergängen sind so festzulegen, daß die Formalitäten und Kontrollen tagsüber innerhalb eines bestimmten Zeitraums ohne Unterbrechung vorgenommen werden können. Im Luftverkehr sind diese Zeiten dem tatsächlichen Bedarf anzupassen und entsprechend dem Verkehrsaufkommen aufzuteilen.

6. Besondere Erleichterungen für Waren im Durchfuhrverfahren und ihre Beförderungsmittel sowie Fahrzeuge, die eine Leerfahrt vornehmen (Artikel 7)

Zur effizienten Gestaltung der Grenzübergangsstellen gehört auch die Trennung der Beförderungsmittel mit Waren im Durchfuhrverfahren und solcher, die eine Leerfahrt vornehmen, von den Beförderungsmitteln, für die an der Grenze Zollformlichkeiten zu erledigen sind. Eine solche Trennung soll eine Verkürzung der Wartezeiten für alle Beförderungsmittel zur Folge haben, insbesondere auch die, welche die zwecks Vereinfachung des Grenzübergangs eingeführten Durchfuhrverfahren in Anspruch nehmen.

III. ANALYSE DER VON DEN MITGLIEDSTAATEN ZUR DURCHFÜHRUNG DER
RICHTLINIE ERLASSENEN RECHTS- UND VERWALTUNGSVORSCHRIFTEN

Allgemeine Bemerkung

Trotz des Artikels 11 der Richtlinie, die vorsieht, daß die Mitgliedstaaten nach Anhörung der Kommission die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen, um der Richtlinie bis zum 31. Dezember 1984 nachzukommen, hat kein Mitgliedstaat die Kommission bis zu diesem Zeitpunkt konsultiert.

Der Stand der Durchführung der getroffenen Maßnahmen ist in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich. Drei Mitgliedstaaten haben mitgeteilt, daß die Durchführung der Richtlinie lediglich Änderungen hinsichtlich der Bestimmungen über die Öffnungszeiten erfordert (Belgien, Dänemark, Luxemburg). Zwei Mitgliedstaaten haben gemeldet, die Durchführung der Grundsätze der Richtlinie sei bereits durch die bestehenden einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften gewährleistet (Irland, Niederlande). Die übrigen haben in bestimmten Bereichen mehr oder minder präzise Maßnahmen getroffen, um der Richtlinie nachzukommen. Alle Mitgliedstaaten haben den zuständigen Dienststellen in bezug auf das Inkrafttreten der Richtlinie und die Durchführung ihrer einzelnen Bestimmungen entsprechende Dienstanweisungen gegeben.

Was die Änderung der Richtlinie vom 15. Dezember 1986 betrifft, so haben vier Mitgliedstaaten (Belgien, Dänemark, Irland, Vereinigtes Königreich) mitgeteilt, die Durchführung der

vorgesehenen Regeln sei gewährleistet, so daß zu diesem Zweck keinerlei Rechts- oder Verwaltungsvorschriften hätten getroffen werden müssen. Zwei Mitgliedstaaten (Italien, Griechenland) haben der Kommission keinerlei Mitteilung über die Umsetzungsmaßnahmen gemacht. In Anbetracht dieses Verstoßes gegen die Verpflichtungen hat die Kommission das Verfahren gemäß Artikel 169 des EWGV eingeleitet. Die übrigen Mitgliedstaaten haben der Kommission die zur Durchführung der Richtlinie getroffenen Durchführungsmaßnahmen mitgeteilt.

Anwendungsbereich

Die Richtlinie gilt für alle Beförderungsarten und für alle Kontrollen und Verwaltungsformalitäten während der Beförderung, wobei die Zollabfertigung einen Bestandteil dieser Beförderung bildet.

Elf Mitgliedstaaten billigen diesen Grundsatz ausdrücklich oder erkennen seine Zweckmäßigkeit an. Dagegen legt die Italienische Republik die Richtlinie so aus, daß sie nur für die Kontrollen und Formalitäten im Zusammenhang mit der Beförderung, nicht aber für die Zollabfertigung gilt.

Nach Auffassung der Kommission beruht diese Auffassung auf einer irrigen Auslegung der Bestimmungen der Richtlinie und ist deshalb abzulehnen. Sie hat daher gemäß Artikel 169 EWGV den Gerichtshof angerufen.

13

Zusammenlegung der Kontrollen

Der Grundsatz der Zusammenlegung der Kontrollen an ein und demselben Ort wird von den Mitgliedstaaten vorbehaltlich der nachstehenden Einschränkungen befolgt. Die bestehenden Zollverfahren für die Durchfuhr ermöglichen die Erledigung der Zollförmlichkeiten innerhalb des Gebiets eines Mitgliedstaates und grundsätzlich entscheidet der Wirtschaftsteilnehmer, ob er die Zollabfertigung der Waren an der Grenze vornimmt oder an einem Bestimmungsort im Innern des Landes. Die Zollkontrollen werden an dem letztgenannten Ort vorgenommen, wiewohl die Mitgliedstaaten stets die Möglichkeit haben, an der Grenze Kontrollen in Form von Stichproben vorzunehmen. Was die übrigen Bereiche außerhalb des Zolls angeht, so können die betreffenden Kontrollen und Formalitäten in den meisten Fällen an dem Ort vorgenommen werden, an dem die Zollkontrolle stattfindet. Allerdings werden manche Kontrollen immer noch an den Grenzen vorgenommen, was den Wirtschaftsbeteiligten noch zu häufig davon abhält, die Abfertigung am Ort der letzten Bestimmung vorzunehmen. In mehreren Mitgliedstaaten gibt es zudem an den Grenzen keine Möglichkeit (bedingt durch Verkaufsaufkommen oder Infrastruktur), veterinärärztliche (lebende Tiere und Frischfleisch) und pflanzenschutzrechtliche Kontrollen vorzunehmen. In diesen Fällen müssen die Waren ins Innere des Landes befördert werden, was zweifache Kontrollen zur Folge haben kann (Kontrollen an der Grenze, weitere Kontrollen bei internen Dienststellen). Nach Auffassung der Kommission wäre die Zusammenlegung der Kontrollen und Formalitäten vorzugsweise am Abgangs- und/oder Bestimmungsort der Waren ein Faktor, der den Verkehrsfluß an den Grenzen wesentlich verbessert. Daher ist sie der Auffassung, daß die Richtlinie in diesem Sinne zu ändern ist.

Vereinfachte Verfahren

Die Einführung vereinfachter Verfahren im innergemeinschaftlichen Handel mit Gemeinschaftswaren ist als Zwischenphase auf dem Weg zu der für Ende 1992 vorgesehenen Abschaffung aller Verwaltungsverfahren im Handel zu sehen.

Die Möglichkeiten, vereinfachte Verfahren in Anspruch zu nehmen, sind in den Mitgliedstaaten unterschiedlich. In einigen Mitgliedstaaten werden diese Verfahren weitgehend angewandt, in anderen kaum.

Die Durchführung der Richtlinie hat hier keine Besserung gebracht.

Unter diesen Umständen sind die Möglichkeiten der Wirtschaftsteilnehmer nicht in allen Mitgliedstaaten gleich, wodurch es zu gewissen Wettbewerbsverzerrungen kommen kann.

Kontrollen in Form von Stichproben

Der Grundsatz der Kontrolle in Form von Stichproben wird in den Mitgliedstaaten auf alle von dieser Richtlinie erfaßten Kontrollformen bereits weitgehend angewandt.

Die Mitgliedstaaten haben sich grundsätzlich mit der Auslegung der Kommissionsdienststellen einverstanden erklärt, nach der sich der Begriff Stichprobe auf sämtliche Sendungen bezieht, die im Laufe eines gegebenen Zeitraums einen Grenzübergang berühren oder bei einer Zollstelle vorgeführt werden, und nicht auf sämtliche Waren der einzelnen Sendungen. Für die Rechtssicherheit erscheint es jedoch zweckmäßig, die Richtlinie durch eine Klärung in diesem Sinne zu ändern.

Vier Mitgliedstaaten (Deutschland, Belgien, Griechenland, Italien) haben bestimmte Waren (Geflügelfleisch, Fisch, Milcherzeugnisse) nach wie vor systematischen Gesundheitskontrollen auf der Grundlage einzelstaatlicher Rechtsvorschriften unterzogen. Die Kommission hält diese Kontrollmodalitäten für übertrieben und hat angesichts der sich aus der Richtlinie ergebenden Verpflichtungen den Gerichtshof angerufen. In der deutschen Angelegenheit ist ein Urteil in Ihrem Sinne ergangen (Rechtssache 186/88, Urteil vom 28.11.1989).

Aufgrund der Auslegung der Italienischen Republik, nach der die Richtlinie nur für die Beförderung gilt, beruhen die italienischen Rechts- und Verwaltungsvorschriften bezüglich der Zollabfertigung auf dem Grundsatz der systematischen Kontrolle.

Wie schon erwähnt, hat die Kommission den Gerichtshof auch mit dieser Sache befaßt.

Anerkennung der Kontrollen und Dokumente

Die Anerkennung der Kontrollen und Dokumente ist im Rahmen der Zollrechtsvorschriften gewährleistet. Auf den anderen Gebieten ist die gegenseitige Anerkennung in den vereinheitlichten Bereichen die Regel, so daß keine konkreten Probleme auftreten. Die Kommission bedauert jedoch, daß die Durchführung der Richtlinie zu keiner weiterreichenden Anerkennung der Kontrollen und Dokumente in den nichtvereinheitlichten Bereichen geführt hat, insbesondere nicht im Veterinär- und Pflanzenschutzrecht.

Bilaterale Zusammenarbeit

Die bilaterale Zusammenarbeit funktioniert schon seit langem. Die meisten Mitgliedstaaten haben über die gegenseitige Unterstützung der Zollverwaltungen, die Umwandlung von Grenzzollstellen in nebeneinander liegende Grenzübergangsstellen, die Harmonisierung der Zuständigkeiten usw. mit ihren Nachbarn Vereinbarungen getroffen. Für Erleichterungen von Kontrollen und Formalitäten ist auf das Übereinkommen vom 14. Juni 1985 zwischen den Benelux-Ländern, Frankreich und Deutschland hinzuweisen (Übereinkommen von Schengen).

Die Vereinheitlichung der Öffnungszeiten der Zollstellen beiderseits der Grenze ist eine Frage, die vorzugsweise auf Regionalebene geregelt wird und im Grunde keine Probleme aufwirft. Die regelmäßige Konzertierung der Vertreter der Interessierten Berufssparten (Verkehrsunternehmer, Zollagenten, Verkehrshilfsgewerbetreibende und Verkehrsbenutzer) scheint in allen Mitgliedstaaten gewährleistet zu sein.

In den meisten Fällen handelt es sich dabei um informelle Kontakte. Zwei Mitgliedstaaten haben hierfür einen institutionellen Rahmen geschaffen; dort finden diese Kontakte im Rahmen von Zoll-/Handelsausschüssen statt.

Öffnungszeiten

Sofern das Verkehrsaufkommen es rechtfertigt, sind die Öffnungszeiten für die meisten Grenzübergangsstellen in allen Mitgliedstaaten nach Maßgabe der Bestimmungen in Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie festgelegt. Grundsätzlich richten sich sowohl die Zollverwaltung als auch die anderen Dienststellen, die Kontrollen und Formalitäten vorzunehmen haben, nach diesen Öffnungszeiten.

Im Falle der griechischen Häfen Piräus und Saloniki, in denen die vorgesehenen Öffnungszeiten nach Auffassung der griechischen Behörden zur Zeit nicht gerechtfertigt sind, haben sich diese Behörden bereit erklärt, die Lage zu überprüfen und die Möglichkeit einer Verlängerung der Öffnungszeiten in Erwägung zu ziehen.

Was die Flughäfen betrifft, so gehen die Öffnungszeiten der Zollstellen in mehreren Mitgliedstaaten über die in der Richtlinie empfohlenen Zeiten hinaus. In den übrigen Mitgliedstaaten sind sie dem Verkehrsfluß angepaßt.

Die Veterinärdienste können die Öffnungszeiten nicht immer einhalten. In diesen Fällen sollen die Mitgliedstaaten es so einrichten, daß ein Veterinärsachverständiger während der Öffnungszeiten zur Verfügung steht, wenn sich das Verkehrsunternehmen vorher angemeldet hat. Konkrete Schwierigkeiten sind der Kommission nicht gemeldet worden.

Alle Mitgliedstaaten sehen Ausnahmefälle vor, in denen Kontrollen und Formalitäten auch außerhalb der Öffnungszeiten durchgeführt werden können. In den meisten Mitgliedstaaten wird für diese Leistungen eine Vergütung berechnet.

Die Kommission erinnert daran, daß für Kontrollen und Formlichkeiten an den Grenzstellen während der Öffnungszeiten im Sinne dieses Artikels dem Wirtschaftsteilnehmer in keinem Fall Kosten berechnet werden können⁽⁴⁾.

Nach Auffassung der Kommission sollten die Mindestöffnungszeiten der Binnenzollstellen der Mitgliedstaaten erweitert werden, damit Kontrollen und Formalitäten am Abgangs- oder Bestimmungsort einfacher durchgeführt werden können. Die Richtlinie sollte daher in diesem Sinne geändert werden.

Schnellspuren

Ein Mitgliedstaat (Irland) hat der Kommission gemeldet, Schnellspuren seien durch das Verkehrsaufkommen nicht gerechtfertigt. Die übrigen Mitgliedstaaten haben Schnellspuren gebaut oder Umgestaltungen vorgenommen, die dem selben Zweck dienen.

(4) Urteil des Gerichtshofes vom 30. Mai 1989 in der Rechtssache 340/87.

SCHLUSSFOLGERUNG

Die Richtlinie 83/643/EWG enthält eine Reihe von Maßnahmen, durch die Kontrollen und Formalitäten vereinfacht werden sollen, die sich auf den Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten negativ auswirken.

Wegen der im Februar 1984 an bestimmten Gemeinschaftsgrenzen beobachteten Vorkommnisse, die die Richtigkeit der Maßnahmen dieser Richtlinie bewiesen haben, aber auch wegen der Notwendigkeit, mehr für die Vereinfachung des Verkehrs zu tun und greifbare Fortschritte zu erzielen, sollten diese Bestimmungen durch die Richtlinie 87/53/EWG als Übergangsmaßnahme bis zur Vollendung des Binnenmarktes geändert und erweitert werden. Generell wurden bei der Durchführung der Richtlinie 83/643/EWG, geändert durch die Richtlinie 87/53/EWG, positive Ergebnisse erzielt, wie diesem Bericht zu entnehmen ist. Gewisse Fortschritte wurden in den letzten Jahren gemacht, doch hält die Kommission diese für unzureichend und zögerlich. Dies beweisen die Vorkommnisse zur Genüge, die regelmäßig an bestimmten Grenzen zu beobachten sind.

Nach Maßgabe des gemäß der Einheitlichen Europäischen Akte eingefügten Artikels 8a des EWGV ist der Binnenmarkt, der einen Raum ohne Binnengrenzen umfaßt, in dem der freie Warenverkehr gewährleistet ist, schrittweise bis spätestens 31. Dezember 1992 zu verwirklichen.

So ist die Richtlinie 83/643/EWG nach Auffassung der Kommission eine erste Etappe auf dem Weg zu dem Abbau der Handelshemmnisse an den Binnengrenzen der Gemeinschaft. Um die Formalitäten und Kontrollen beim Grenzübergang weiter einzuschränken, müssen wiederum Maßnahmen getroffen werden. Dies wird mit dem Änderungsvorschlag zu der Richtlinie bezweckt.

VORSCHLAG FÜR EINE RICHTLINIE DES RATES
ZUR ÄNDERUNG DER RICHTLINIE 83/643/EWG
VOM 1. DEZEMBER 1983
ZUR ERLEICHTERUNG DER KONTROLLEN UND
VERWALTUNGSFORMALITÄTEN IM GÜTERVERKEHR
ZWISCHEN DEN MITGLIEDSTAATEN

BEGRÜNDUNG

EINFÜHRUNG

1. Der Rat hat am 1. Dezember 1983 die Richtlinie zur Erleichterung der Kontrollen und Verwaltungsformalitäten im Güterverkehr zwischen den Mitgliedstaaten (Richtlinie 83/643/EWG⁽¹⁾) erlassen. Diese Richtlinie stellt zweifellos eine wichtige Etappe auf dem Weg zum Abbau der Handelshemmnisse beim Überschreiten der gemeinschaftlichen Binnengrenzen dar.
2. Da greifbare Fortschritte zur Erleichterung des Verkehrs zwischen den Mitgliedstaaten erreicht werden müssen, hat die Kommission 1985 einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Erweiterung der Bestimmungen der Richtlinie 83/643/EWG vorgelegt, die vom Rat am 15. Dezember 1986⁽²⁾ erlassen wurde. Diese Änderung stellt jedoch nur einen bescheidenen Schritt dar.
3. In Artikel 10 der Richtlinie 83/643/EWG ist vorgesehen, daß die Kommission dem Rat aufgrund von Mitteilungen der Mitgliedstaaten einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie vorlegt. In den Bemerkungen, mit denen die Kommission diesen Bericht abschließt, den sie dem Rat gleichzeitig mit dem Änderungsvorschlag unterbreitet, vertritt sie die Auffassung, daß bestimmte Grundsätze der Richtlinie verbessert werden müssen, um die Wartezeiten an der Grenze möglichst zu verkürzen.

(1) AB1. Nr. L 359 vom 22.12.1983.

(2) AB1. Nr. L 24 vom 27. 1.1987.

4. Nach Maßgabe des gemäß der Einheitlichen Europäischen Akte in den Vertrag eingefügten Artikels 8 a ist der Binnenmarkt, der einen Raum ohne Binnengrenzen umfaßt, in dem der freie Warenverkehr gewährleistet ist, schrittweise bis 31. Dezember 1992 zu verwirklichen.
Das bedeutet, daß es möglich sein muß, Gemeinschaftswaren oder Waren, die sich im freien Verkehr befinden, ab diesem Termin von einem Punkt zum anderen der Gemeinschaft ohne Formalitäten oder Zollkontrollen zu befördern.
5. Aufgrund der Erfahrung erscheint es angebracht, auf dem Weg zum Abbau der Formalitäten und Kontrollen an den Binnengrenzen ab sofort weitere Fortschritte zu machen, um den Vorstellungen, die die Kommission in einer Mitteilung an den Rat und an das Parlament vom 17. Juni 1989 über die Vollendung des Binnenmarktes (Dok. KOM(89) 260 endg.) dargelegt hat, insbesondere der Idee einer Übergangsphase mit Maßnahmen zur Vereinfachung der Kontrollen, Rechnung zu tragen.
Mit diesem Vorschlag für eine Richtlinie wird ferner die Aufforderung des Europäischen Parlaments im Sinne seiner Entschlüsse über die Luftfracht in der Gemeinschaft und über die Vereinfachung des grenzüberschreitenden Verkehrs von Personen und Waren im Innern der Gemeinschaft aufgegriffen (Dok. A2-244/897 und Dok. A2-78/89).
Wichtig ist auch der Hinweis, daß der Europäische Rat auf seiner Tagung am 26. und 27. Juni 1989 in Madrid den Willen bekundet hat, die materiellen Hemmnisse weiter abzubauen.

6. Dies ist der Zusammenhang, der die Kommission dazu veranlaßt, die in Ziffer 7 nachstehend aufgeführten Änderungen der Richtlinie 83/643/EWG vorzuschlagen.
7. Vorschlag für Änderungen des geltenden Wortlauts der Richtlinie 83/643/EWG:

a) Bestimmung der Begriffe "Kontrollen und Verwaltungsformalitäten"

Die Richtlinie betrifft alle Kontrollen und Verwaltungsformalitäten, ungeachtet ihrer Art und juristischen Grundlage. Da die Kontrollen an den Grenzen, die es nach dem 31. Dezember 1992 nicht mehr gibt, nach und nach abgebaut werden müssen, hält die Kommission einen Begriff für "Kontrollen und Verwaltungsformalitäten" für erforderlich, der die visuelle Untersuchung der Waren oder des Beförderungsmittels durch einfache Stichproben, außer in besonders gerechtfertigten Fällen, umfaßt.

b) Bestimmung der Grundlage für die Stichprobe

Um eine einheitliche Auslegung zu gewährleisten und die Kontrolle jeder einzelnen Sendung zu vermeiden, erscheint es zweckdienlich, die Grundlage der Stichproben eindeutig zu definieren.

c) Durchführung der verschiedenen Kontrollen und Formalitäten
am Abgangs- und am Bestimmungsort der Waren

Die Richtlinie sieht vor, daß die verschiedenen Kontrollen und Formalitäten möglichst an ein und demselben Ort vorgenommen werden. Die die Zusammenlegung der verschiedenen Kontrollen für den Verkehrsfluß nur dann von maximalem Vorteil ist, wenn dafür der Abgangs- oder der Bestimmungsort der Waren gewählt wird, hält es die Kommission für richtig, die Richtlinie in diesem Punkt zu ändern.

d) Öffnungszeiten der Binnenzollstellen

Die Kommission hält es für angebracht, daß die Mindestöffnungszeiten der Kontrollbüros im Inneren der Mitgliedstaaten verlängert werden, um die Durchführung der Kontrollen und Förmlichkeiten am Abgangs- und Bestimmungsort der Waren zu vereinfachen. Sie hält es daher für richtig, die Richtlinie in diesem Sinne zu ändern.

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 83/643/EWG vom 1. Dezember 1983 zur Erleichterung der Kontrollen und Verwaltungsformalitäten im Güterverkehr zwischen den Mitgliedstaaten

KOM(90) 356 endg. — SYN 284

(Von der Kommission vorgelegt am 1. August 1990)

(90/C 204/05)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 100a,

auf Vorschlag der Kommission,

in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Die Richtlinie 83/643/EWG ⁽¹⁾ enthält eine Reihe von Maßnahmen zur Verkürzung der Wartezeiten im Güterverkehr an den Binnengrenzen der Gemeinschaft.

In Artikel 8a des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist vorgesehen, daß bis spätestens 31. Dezember 1992 schrittweise der Binnenmarkt verwirklicht wird, der einen Raum ohne Binnengrenzen umfaßt, in dem insbesondere der freie Warenverkehr gewährleistet ist.

Bis zu dem Zeitpunkt, zu dem die Binnengrenzen abgebaut sind, erscheint es möglich und angezeigt, in kurzer Zeit neue Fortschritte zu erzielen, um den innergemeinschaftlichen Warenverkehr zu vereinfachen und zu beschleunigen.

Der Grundsatz der Richtlinie 83/643/EWG, wonach die Kontrollen außer in begründeten Fällen in Form von Stichproben durchgeführt werden, ist nur auf körperliche Kontrollen anwendbar. Die Erfahrung hat gezeigt, daß es angebracht ist, die Begriffe „Kontrollen“, „Verwaltungsformalitäten“ und „Stichproben“ zu definieren, um die Wartezeiten an der Grenze auf ein Mindestmaß zu verkürzen.

Insbesondere im Rahmen des gemeinschaftlichen Versandverfahrens kann der Verkehrsgüternehmer das Durchfuhrverfahren im Innern des Abgangsmitgliedstaats eröffnen und/oder vorsehen, daß die Waren an einem Ort im Innern des Bestimmungsmitgliedstaats in den

freien Verkehr oder in ein anderes Zollverfahren übergeführt werden. Dabei wirkt sich der Grundsatz der Zusammenlegung der verschiedenen Kontrollen an ein und demselben Ort, der in der Richtlinie 83/643/EWG niedergelegt ist, nur dann an den Grenzen vorteilhaft aus, wenn die Zusammenlegung unbeschadet der freien Entscheidung des Beteiligten vorzugsweise am Abgangs- oder Bestimmungsort der Waren stattfindet.

Die Mindestöffnungszeiten der wichtigsten Dienststellen, die in den Mitgliedstaaten Kontrollen und Formalitäten durchführen, sind zu verlängern, um diese am Abgangs- oder Bestimmungsort der Waren zu vereinfachen —

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

Die Richtlinie 83/643/EWG wird wie folgt geändert:

1. Dem Artikel 1 wird folgender Absatz angefügt:

„(3) Im Sinne dieser Richtlinie sind:

— Kontrollen jede Handlung, bei der der Zoll oder eine andere Dienststelle, die Kontrollen durchführt, eine körperliche Kontrolle oder eine visuelle Untersuchung des Beförderungsmittels oder der Waren vornimmt, um sich zu vergewissern, daß Art, Ursprung, Zustand, Menge oder Wert der Waren den Angaben in den vorgelegten Dokumenten entsprechen;

— Formalitäten jede Förmlichkeit, zu der die Verwaltung den Beteiligten verpflichtet und die in der Vorlage oder Prüfung der die Ware begleitenden Dokumente oder Bescheinigungen oder sonstiger Angaben in jeder beliebigen Form über die Ware oder die Beförderungsmittel besteht.“

2. Artikel 2 erhält folgende Fassung:

„Artikel 2

(1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit im Laufe einer Beförderung die

⁽¹⁾ ABl. Nr. L 359 vom 22. 12. 1983.

verschiedenen Kontrollen und Formalitäten mit geringstem erforderlichem Zeitaufwand erfolgen, und zwar

- möglichst an ein und demselben Ort, vorzugsweise am Abgangs- und/oder Bestimmungsort der Waren;
- Kontrollen in Form von Stichproben, außer in begründeten Fällen.

(2) Für die Durchführung von Absatz 1 zweiter Gedankenstrich bilden die Grundlage für die Stichproben sämtliche Sendungen, die im Laufe eines gegebenen Zeitraums bei einer Grenzübergangsstelle oder bei einer Zollstelle oder Dienststelle, die Kontrollen und Formalitäten durchführt, gestellt werden, und nicht sämtliche Waren der einzelnen Sendungen.

(3) Die Mitgliedstaaten erleichtern an den Abgangs- und Bestimmungsorten der Waren unter von ihnen für angemessen erachteten Bedingungen die Inanspruchnahme der vereinfachten Verfahren, wie sie im Rahmen der Regelungen für den Versand, den Verkehr und die Abfertigung von Waren zum freien Verkehr vorgesehen sind.

(4) Die Mitgliedstaaten bemühen sich, die räumliche Verteilung der Zollämter auch im Inneren ihres Gebiets in einer Weise vorzunehmen, die den Erfordernissen der Wirtschaftsteilnehmer am besten entspricht.“

3. Artikel 5 erhält folgende Fassung:

„Artikel 5

Sofern das Verkehrsaufkommen es rechtfertigt, sorgen die Mitgliedstaaten dafür, daß:

- a) die Grenzübergangsstellen außer bei einem Verkehrsverbot so geöffnet sind, daß
 - der Grenzübergang mit den entsprechenden Kontrollen und Formalitäten 24 Stunden am Tag für Waren im Durchfuhrverfahren und ihre Beförderungsmittel sowie für Fahrzeuge, die eine Leerfahrt vornehmen, gewährleistet ist,

außer wenn eine Grenzkontrolle zur Vermeidung der Verbreitung von Krankheiten erforderlich ist;

- die Kontrollen und Formalitäten beim Verkehr von Fahrzeugen oder von Waren, die sich nicht im Durchfuhrverfahren befinden, von Montag bis Freitag mindestens 10 Stunden durchgehend und samstags mindestens 6 Stunden durchgehend vorgenommen werden können, außer wenn es sich bei diesen Tagen um Feiertage handelt;

b) die im Inneren des Landes gelegenen Zollämter und anderen Dienststellen, welche Kontrollen und Formalitäten bei der Einfuhr oder bei der Ausfuhr von Waren durchführen, so geöffnet sind, daß die Kontrollen und Formalitäten bei dort gestellten Waren von Montag bis Freitag mindestens 10 Stunden und samstags mindestens 6 Stunden vorgenommen werden können, außer wenn es sich bei diesen Tagen um Feiertage handelt;

c) bei mit Luftfahrzeugen beförderten Fahrzeugen und Waren die in Buchstabe a) zweiter Gedankenstrich genannten Zeiten so angepaßt werden, daß sie dem tatsächlichen Bedarf entsprechen, und dazu gegebenenfalls je nach Verkehrsaufkommen aufgeteilt werden;

d) Umladungen zu einem den tatsächlichen Erfordernissen entsprechenden Zeitpunkt durchgeführt werden können, wenn die Zollstellen im Rahmen der bestehenden Regelungen die Genehmigung erteilen, diese nicht unter ihrer unmittelbaren Überwachung durchzuführen.“

Artikel 2

(1) Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie bis spätestens 1. Juli 1991 nachzukommen.

(2) Jeder Mitgliedstaat teilt der Kommission den Wortlaut der Vorschriften mit, die er zur Anwendung dieser Richtlinie erläßt.

Artikel 3

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Fiche d'impact sur la compétitivité et l'emploi

L'objectif de la proposition de modification est de faciliter les échanges intracommunautaires.

Cette facilitation bénéficiera en particulier aux PME et n'aura aucun impact négatif.

09.11.90

Beschluß

des Bundesrates

zum

Bericht der Kommission über die Durchführung der Richtlinie 83/643/EWG (Erleichterungen der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr)

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 83/643/EWG vom 1. Dezember 1983 zur Erleichterung der Kontrollen und Verwaltungsformalitäten im Güterverkehr zwischen den Mitgliedstaaten

KOM(90) 356 endg.; Ratsdok. 8286/90

Der Bundesrat hat in seiner 624. Sitzung am 9. November 1990 zu der Vorlage wie folgt Stellung genommen:

Die Bundesregierung wird gebeten, sich bei den weiteren Beratungen dafür einzusetzen, daß durch den o. a. Vorschlag die Richtlinie des Rates 89/662/EWG vom 11. Dezember 1989 zur Regelung veterinärrechtlicher Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel im Hinblick auf den Gemeinsamen Binnenmarkt unberührt bleibt.

Der vorgesehene Vorschlag sieht u. a. vor, daß die visuelle Kontrolle von Sendungen nur noch stichprobenweise durchgeführt werden kann. Dies steht zum einen im Widerspruch zu der Rechtsprechung des EuGH. In der Rechtssache 190/87 hat der EuGH u. a. ausgeführt, daß Verwaltungsformalitäten beim Überschreiten einer innergemeinschaftlichen Grenze in systematischer Weise durchgeführt werden dürfen. Unter Verwaltungsformalitäten fallen alle Maßnahmen, die in der Überprüfung der der Ware beigefügten

...

Dokumente und Bescheinigungen bestehen und durch bloße Inaugenscheinnahme sicherstellen sollen, daß die Ware den Dokumenten und Bescheinigungen entspricht. Auch Artikel 10 der Richtlinie 64/433/EWG läßt die Überprüfung der Verwaltungsformalitäten jeder Sendung zu.

Durch die bloße Inaugenscheinnahme der Sendungen konnten erhebliche Mißstände bei Sendungen im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr festgestellt werden. Insoweit sollten diese Kontrollen bis zur Vollendung des Binnenmarktes aus Gründen des Verbraucherschutzes beibehalten werden.

Die Bundesregierung wird weiter gebeten, sich dafür einzusetzen, daß, solange noch Einfuhruntersuchungen durchgeführt werden dürfen, die Veterinärdienste nach dem bisherigen in Artikel 5 Abs. 2 der Richtlinie 83/643/EWG beschriebenen Verfahren tätig bleiben können und daß bis dahin ferner für Hafengebiete die in Artikel 5 Abs. 3 genannten Ausnahmen zulässig sind.

Für die Aufrechterhaltung der vorstehenden Maßnahmen spricht auch, daß bezüglich des bisherigen Verfahrens, wie im Bericht der Kommission über die Durchführung der Richtlinie 83/643/EWG unter der Überschrift "Öffnungszeiten" (letzter Absatz) erwähnt ist, der Kommission keine konkreten Schwierigkeiten bekannt geworden sind.