

Brüssel, den 8.10.2019
SWD(2019) 372 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG

**Bewertung der Verordnung (EG) Nr. 2679/98 des Rates vom 7. Dezember 1998 über das
Funktionieren des Binnenmarktes im Zusammenhang mit dem freien Warenverkehr
zwischen den Mitgliedstaaten**

{SWD(2019) 371 final}

ZUSAMMENFASSUNG

Der freie Verkehr von Waren mit Ursprung in den Mitgliedstaaten und von Waren aus Drittländern, die sich in den Mitgliedstaaten im zollrechtlich freien Verkehr befinden, ist eines der Grundprinzipien des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Die Erfahrung hat gezeigt, dass der freie Warenverkehr durch ein Handeln oder durch ein Nichteinschreiten von Mitgliedstaaten bei Demonstrationen, Grenzblockaden und Angriffen von Privatpersonen gefährdet wird oder gefährdet werden kann. Die Mitgliedstaaten sind nicht immer in der Lage, solche Behinderungen und die damit einhergehende Beeinträchtigung des freien Warenverkehrs oder auch in einigen Fällen die Beschädigung der Waren selbst zu verhindern. Dies kann dann zu ernsthaften wirtschaftlichen Schäden für die betroffenen Parteien führen.

Die Verordnung (EG) Nr. 2679/98 des Rates vom 7. Dezember 1998 über das Funktionieren des Binnenmarktes im Zusammenhang mit dem freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten¹, auch als „Erdbeer-Verordnung“ bezeichnet (im Folgenden „Verordnung“), wurde aufgrund der anhaltenden ernsthaften Behinderungen erlassen, die sich in den 1990er Jahren gegen landwirtschaftliche Erzeugnisse (hauptsächlich Erdbeeren, Tomaten und Wein) richteten, die aus Spanien und anderen Ländern nach Frankreich befördert wurden.

Das allgemeine Ziel der Verordnung besteht darin, den freien Warenverkehr innerhalb der EU zu gewährleisten, indem Fälle von Behinderungen, die mit der Blockierung oder Zerstörung von Waren innerhalb des Hoheitsgebiets eines anderen Mitgliedstaats (z. B. Verkehrsbehinderungen an den Grenzen, auf Autobahnen, in Häfen oder auf Flughäfen sowie Blockaden von Lagern) einhergehen, verhindert bzw. effektiv unterbunden werden. Für das Vorgehen gegen solche Behinderungen sieht die Verordnung drei Ansätze vor: i) ein Frühwarnsystem für den Fall, dass eine Behinderung eintritt oder droht; ii) eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die erforderlichen und angemessenen Maßnahmen zur Gewährleistung des freien Warenverkehrs zu treffen; und iii) eine Unterrichtung der Mitgliedstaaten durch die Kommission verbunden mit der Aufforderung, Maßnahmen zu ergreifen.

Im Jahr 2018 wurde die Verordnung 20 Jahre alt. Es bietet sich daher an, in einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu bewerten, wie gut sie sich insgesamt bewährt hat. Die Bewertung bezieht sich auf den Zeitraum 1999-2019 und baut auf den Ergebnissen der von der Kommission in den Jahren 2001 und 2007 durchgeführten Bestandsaufnahmen auf.

Der Bewertung zufolge kam durch die Verordnung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten (über die nationalen Kontaktstellen) im Rahmen des in Artikel 3 verankerten Frühwarnmechanismus ein wirksamer Informationsaustausch zustande, auch wenn ein solcher Austauschmechanismus in Bezug auf einige Aspekte als unzureichend betrachtet wird. Im Zeitraum von der Annahme der Verordnung bis Juni 2019 wurden der Kommission im Rahmen des Frühwarnmechanismus 244 Behinderungen gemeldet, woraufhin die Kommission die anderen Mitgliedstaaten unterrichten konnte. Wie die Bewertung jedoch auch gezeigt hat, wurden viele Vorfälle nicht im Rahmen der Verordnung gemeldet.

¹ ABl. L 337 vom 12.12.1998, S. 8. ELI: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1998/2679/oj?locale=de>

Ferner geht aus der Bewertung hervor, dass die Verordnung aufgrund einer abschreckenden Wirkung Druck auf die Behörden der Mitgliedstaaten ausübt, Beeinträchtigungen des physischen Warenverkehrs zu beheben, und somit die Behandlung von Behinderungen im Sinne des Artikels 4 der Verordnung verbessert hat. Gleichwohl wurden bei der Bewertung einige Mängel festgestellt, die den Wert, die Effizienz, die Kohärenz und den Mehrwert der Verordnung insgesamt untergraben.

Konkret wird die Wirksamkeit der Verordnung dadurch infrage gestellt, dass – insbesondere bei Behörden auf lokaler Ebene – die Existenz der Verordnung sowie deren Rolle, Mechanismen und Ziele nicht bekannt sind. Infolgedessen werden viele Behinderungen oder Beeinträchtigungen nicht gemeldet. Es gibt keinen Überwachungsmechanismus zur Kontrolle der Einhaltung der Verpflichtungen durch die Mitgliedstaaten, was die Wirksamkeit der Verordnung zusätzlich schwächt. Der per E-Mail abgewickelte Austausch von Informationen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten erscheint nicht ausreichend. Durch die Verordnung ist nicht sichergestellt, dass andere Interessenträger informiert werden. Darüber hinaus besteht bei Auftreten einer Behinderung kein direkter Kommunikationskanal zwischen den Kontaktstellen verschiedener Mitgliedstaaten. Darüber hinaus stehen Echtzeit-Informationen über derzeitige oder künftige Behinderungen der Öffentlichkeit nicht zur Verfügung oder sind für sie nicht zugänglich.

Der wichtigste externe Faktor, der die Wirksamkeit der Verordnung beeinflusst, besteht darin, dass durch die Verordnung Behinderungen nicht von vornherein ausgeschlossen werden, damit nicht in das Streikrecht eingegriffen wird. Durch die Verordnung werden somit Schäden für die Wirtschaftsakteure zwar nicht verhindert, sie kann aber dazu beitragen, die Dauer der Störung zu verkürzen und die damit verbundenen Schäden zu begrenzen. Darüber hinaus hat die Bewertung ergeben, dass in den Mitgliedstaaten, in denen es zu Beeinträchtigungen kommt oder Wirtschaftsakteure in Mitleidenschaft gezogen werden – insbesondere bei wiederholten Behinderungen – die Kosten für die Durchführung der Verordnung seitens der nationalen Kontaktstellen und die den Wirtschaftsakteuren durch die Schäden entstandenen Kosten höher sind. Der Nutzen einer Auslösung des Frühwarnmechanismus kann jedoch ebenfalls größer sein, wenn dadurch gewährleistet ist, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Dauer der Störungen zu verkürzen.

Damit die Verordnung kohärent und relevant bleibt und weiterhin einen EU-Mehrwert erbringt, bedarf es einiger Anpassungen, sodass neue technologische Entwicklungen nutzbringend eingesetzt werden, die Kommunikation über die Behinderung beschleunigt wird und zudem interessierte Kreise und Interessenträger informiert werden. Was die Kohärenz angeht, so gilt die Verordnung als ein nützliches Instrument, das nicht in andere Politikbereiche der EU oder der Mitgliedstaaten eingreift und insbesondere mit der Verkehrs- und Umweltpolitik der EU im Einklang steht.

Da die Sachlage darauf schließen lässt, dass nach der Verordnung kaum Vorfälle gemeldet werden, könnten Maßnahmen seitens der EU auf den ersten Blick als nicht notwendig erachtet werden. Dies ist jedoch mit Sicherheit auch auf die mangelnde Bekanntheit der Verordnung und die sich daraus ergebende Untererfassung zurückzuführen. Darüber hinaus sind sich die meisten Interessenträger über bestimmte Vorteile, die die Verordnung für den Binnenmarkt mit sich bringt, einig. Einer dieser Vorteile besteht, wie oben erwähnt, in der abschreckenden Wirkung. Denn die Mitgliedstaaten sehen sich zu raschem Handeln veranlasst, wenn eine Behinderung auftritt. Auch der Einsatz des Frühwarnmechanismus hat sich als vorteilhaft erwiesen. Schließlich sieht die Verordnung keinen Ausgleichsmechanismus der EU für die

von Einzelpersonen erlittenen Schäden vor. Einige Wirtschaftsakteure beklagen, dass die verfügbaren nationalen Verfahren zu langwierig, zu kompliziert oder in ihrem Anwendungsbereich begrenzt seien.

Abschließend lässt sich im Einklang mit der Bewertung feststellen, dass die oben genannten Probleme durch folgende Maßnahmen abgeschwächt werden könnten: eine bessere Definition der zentralen Begriffe der Verordnung (z. B. „Behinderung“), die Schaffung eines Überwachungsmechanismus, um die Einhaltung der den Mitgliedstaaten durch die Verordnung auferlegten Verpflichtungen zu überprüfen, die Einführung einer einheitlichen digitalen Lösung mit Echtzeit-Informationen für Unternehmen und nationale Verbände, um den Informationsaustausch zu beschleunigen und die Informationsasymmetrie zu verringern, sowie die Einführung eines transparenten, nichtdiskriminierenden und wirksamen Verfahrens zur Entschädigung von Wirtschaftsakteuren für etwaige Verluste oder Schäden im Zusammenhang mit den Behinderungen. In der Vergangenheit wurden die EU-Organe und die einschlägigen Interessenträger davon abgehalten, sich für eine Stärkung der in der Verordnung verankerten Strategie einzusetzen, da für die Überarbeitung der geltenden Verordnung Einstimmigkeit erforderlich war. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass nicht alle Maßnahmen zur weiteren Stärkung der Strategie notwendigerweise eine Änderung der Rechtsvorschriften erfordern und dass auch geprüft werden könnte, welche alternativen Rechtsgrundlagen der Vertrag bietet.