EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 26.8.2016
COM(2016) 541 final

2016/0258 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Festlegung des gemeinsamen Standpunkts, der im Namen der Europäischen Union in der Sachverständigengruppe zum Europäischen Übereinkommen über die Arbeit des im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrpersonals (AETR) der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen zu vertreten ist

(Text von Bedeutung für den EWR)

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

Entwicklung der EU- und AETR-Vorschriften

Das Europäische Übereinkommen über die Arbeit des im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrpersonals (AETR) wurde von 51 europäischen und asiatischen Grenzländern unterzeichnet mit dem Ziel, Hindernisse für den grenzüberschreitenden Güter- und Personenkraftverkehr durch die Harmonisierung der Vorschriften über Lenk- und Ruhezeiten abzubauen, wozu auch die technischen Spezifikationen des Fahrtenschreibers zählen.

Dieses multilaterale Übereinkommen wurde im Rahmen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) ausgearbeitet. In Anlehnung an das Übereinkommen wurden in der Europäischen Union ähnliche Vorschriften entwickelt: die Verordnung (EG) Nr. 561/2006[1] über die Lenk- und Ruhezeiten und die Verordnung (EWG) Nr. 3821/85[2] über das Kontrollgerät im Straßenverkehr.

2006 hat die EU den digitalen Fahrtenschreiber als Pflichtausrüstung zur Überwachung der Lenk- und Ruhezeiten eingeführt; er ersetzt den analogen Fahrtenschreiber, der seit 1985 im Einsatz war. Die Vertragsparteien des AETR haben in der Folge vereinbart, ab 2011 den digitalen Fahrtenschreiber in ihren im grenzüberschreitenden Verkehr eingesetzten Fahrzeugen einzuführen. Bei dieser Gelegenheit wurde vereinbart, in das AETR einen neuen Artikel 22bis aufzunehmen, der vorsieht, dass die Spezifikationen des Fahrtenschreibers automatisch auf alle Vertragsparteien des AETR ausgeweitet werden, obgleich sie im Rahmen der Änderung von Anhang 1B der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 von der EU einseitig ohne vorherige Konsultation der nicht der EU angehörenden Vertragspartner festgelegt wurden.

Beschwerden von nicht der EU angehörenden Vertragsparteien des AETR

2009 nahm die Kommission die Verordnung (EU) Nr. 1266/2009[3] an, in der unter anderem das minutenweise Aufrunden[4] (ab 1. Oktober 2011) behandelt und ein zweiter Bewegungssensor (ab 1. Oktober 2012) eingeführt wurde. Alle nach diesen Daten in Fahrzeuge eingebauten Fahrtenschreiber mussten bzw. müssen mit diesen neuen technischen Anforderungen konform sein. Gemäß Artikel 22bis gelten diese neuen Verpflichtungen automatisch für die Vertragsparteien des AETR, die nicht EU-Mitglied sind.

Angesichts dieser Entwicklungen in der EU wuchs die Unzufriedenheit einiger nicht der EU angehörender Vertragsparteien des AETR ob des Automatismus von Artikel 22bis, der ihrer Ansicht nach im Hinblick auf die Gewährleistung der harmonisierten Einführung des digitalen Fahrtenschreibers unausgewogen und unangemessen ist. 2011 ersuchten diese Länder die zuständige Stelle der UNECE – den Hauptausschuss Straßenverkehr (SC.1) – dieses Thema förmlich zu behandeln. Daraufhin beschloss die SC.1 im September 2011 die Einsetzung

---

1 Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3821/85 und (EG) Nr. 2135/98 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates (ABl. L 102 vom 11.4.2006, S. 1).

2 Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über das Kontrollgerät im Straßenverkehr (ABl. L 370 vom 31.12.1985, S. 8).

3 Verordnung (EU) Nr. 1266/2009 der Kommission vom 16. Dezember 2009 zur zehnten Anpassung der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über das Kontrollgerät im Straßenverkehr an den technischen Fortschritt (ABl. L 339 vom 22.12.2009, S. 3).

4 Das Aufrunden auf 60 Sekunden bei der Aufzeichnung der Lenkzeit im Falle häufiger und kurzer Halte.

einer Sachverständigengruppe zum AETR, die die aktuelle Lage in Bezug auf das AETR erörtern und Vorschläge zur Änderung des Übereinkommens unterbreiten sollte.

Auf der Sitzung der Sachverständigengruppe vom Februar 2016 erhoben nicht der EU angehörende Vertragsparteien und das AETR-Sekretariat rechtliche Einwände gegen die Umsetzung der von der Kommission im März 2016 angenommenen technischen Spezifikationen des „intelligenten“ Fahrtenschreibers (mit dem ab März 2019 zugelassene Lkw ausgerüstet werden müssen), im AETR-Raum. Auf der 12. Tagung der AETR-Sachverständigengruppe am 27. Juni in Genf unterbreitete Russland einen förmlichen Vorschlag zur Änderung des derzeitigen Verfahrens für die Umsetzung der Fahrtenschreiber-Spezifikationen im AETR-Raum. Nach diesem Vorschlag würde über künftige Änderungen der technischen Spezifikationen für den digitalen Fahrtenschreiber im Hauptausschuss Straßenverkehr abgestimmt und die Änderungen würden in einem zweiten Schritt den Vertragsparteien vorgelegt, die den Maßnahmenentwurf innerhalb einer Frist von sechs Monaten ablehnen könnten.

Bedarf an einem gemeinsamen Standpunkt der EU im Rahmen des AETR

Der Rat erließ bereits im Jahr 2013 einen Beschluss zur Festlegung des Standpunkts der Union, der in der AETR-Sachverständigengruppe[5] zu vertreten ist. Der Standpunkt umfasste insbesondere die vorstehend genannte Frage der Anwendung der Spezifikationen für den digitalen Fahrtenschreiber durch die AETR-Vertragsparteien sowie eine Änderung des Übereinkommens im Hinblick auf den Beitritt der EU zum AETR. In Anbetracht der jüngsten Gespräche in der Sachverständigengruppe und der Tatsache, dass Russland einen förmlichen Vorschlag zur Änderung des AETR vorgelegt hat, ist es erforderlich, dass der Rat einen neuen Standpunkt der EU im Hinblick auf die nächste Sitzung der Sachverständigengruppe und des Hauptausschusses Straßenverkehr festlegt, die am 24. und 25. Oktober 2016 stattfinden werden.

2. VORGESCHLAGENE ÄNDERUNGEN ZUM AETR

a. Aufhebung des Artikels 22bis und Anwendung des Verfahrens nach Artikel 22

Die Bestimmung über die „automatische“ Anwendung der Fahrtenschreiber-Spezifikationen auf die AETR-Vertragsparteien sollte aufgehoben werden und für künftige Änderungen dieser Spezifikationen das Verfahren nach Artikel 22 des AETR gelten. Das derzeit geltende Verfahren sollte jedoch geringfügig geändert werden, um zu vermeiden, dass Änderungen der Fahrtenschreiber-Spezifikationen von nur einem Drittel der Vertragsparteien abgelehnt werden können.

b. Änderung des Artikels 14, um den Beitritt der EU zum AETR zu ermöglichen

Die AETR-Vorschriften sind in der Rechtsordnung der EU anwendbar. Der Beitritt der EU zum AETR ist notwendig, um die harmonisierte Weiterentwicklung der EU-Rechtsvorschriften und des AETR zu gewährleisten.

Hierfür wäre eine Änderung des Artikels 14 des AETR erforderlich, um die Mitgliedschaft von Organisationen für die regionale Integration zu ermöglichen. Der Beitritt selbst müsste in einem zweiten Schritt durch einen Beschluss des Rates auf Vorschlag der Kommission erfolgen.

[5] Beschluss 5826/13 des Rates vom 15. Februar 2013.

c. Änderung des Artikels 10 zum Verweis auf die neue EU-Verordnung, auf deren Grundlage die Spezifikationen für den intelligenten Fahrtenschreiber verabschiedet wurden, und Einfügung eines neuen technischen Anhangs zu den Spezifikationen

Durch die Aufnahme eines Verweises auf die Verordnung (EU) Nr. 165/2014 und Anhang IC der Verordnung (EU) 2016/799 zur Festlegung der technischen Spezifikationen für die neuen intelligenten Fahrtenschreiber im Wege einer Änderung des Artikels 10 des AETR wird gewährleistet, dass die neuesten technologischen Entwicklungen, die durch die EU-Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des digitalen Fahrtenschreibers eingeführt werden, auch von den AETR-Vertragsparteien übernommen werden. Die Änderung des Artikels 10 sollte zusammen mit der Einführung einer neuen Anlage zu den Spezifikationen für den intelligenten Fahrtenschreiber in das AETR erfolgen.

3. Neuer Artikel 10bis – Zusammenschaltung der nationalen Register für Fahrerkarten

Um den Austausch von Informationen über Fahrerkarten zu ermöglichen, hat die Kommission TACHOnet entwickelt und erfolgreich eingeführt. Diese IT-Anwendung ermöglicht es, die nationalen Register für Fahrerkarten zusammenzuschalten, um europaweit die Einzigkeit dieser Karten zu überprüfen und Betrug vorzubeugen. Rechtsgrundlage für TACHOnet ist die Verordnung (EU) Nr. 165/2014. Die Sachverständigengruppe vereinbarte am 28. Februar 2014 bereits die Aufnahme eines Artikels 10bis, durch den die Vertragsparteien zum elektronischen Austausch von Informationen über Fahrerkarten, wie er derzeit in der EU erfolgt, verpflichtet werden. Artikel 10bis wurde jedoch noch nicht in das Übereinkommen aufgenommen, da keine Vertragspartei die Initiative ergriffen und die entsprechende Änderung dem Generalsekretär der Vereinten Nationen mitgeteilt hat. In Einklang mit dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit nach Artikel 4 Absatz 3 EUV sollte diese Mitteilung nach dem in Artikel 21 Absatz 1 des AETR erläuterten Verfahren erfolgen.

4. RECHTLICHE ASPEKTE

In Artikel 218 Absatz 9 AEUV heißt es: „*Der Rat erlässt auf Vorschlag der Kommission ... einen Beschluss ... zur Festlegung der Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat.*“

Hinsichtlich der Anwendbarkeit des Artikels 218 Absatz 9 AEUV muss das in diesem Artikel festgelegte Verfahren eingehalten werden, sofern die darin festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind. Diese Voraussetzungen sind: a) Der betreffende Bereich fällt in die Zuständigkeit der Union, b) der Standpunkt der Union wird in einem durch eine internationale Übereinkunft eingesetzten Gremium vertreten, sofern dieses Gremium c) rechtswirksame Akte zu erlassen hat. In ständiger Rechtsprechung wurde festgestellt, dass die Mitgliedschaft der Europäischen Union in dem betreffenden Gremium keine Voraussetzung für die Anwendung des Artikels 218 Absatz 9 AEUV ist.

Derzeit sind alle EU-Mitgliedstaaten Vertragsparteien des AETR. Gemäß der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 561/2006 des Rates sollte das AETR weiterhin Anwendung finden auf die Beförderung von Gütern und Personen im Straßenverkehr mit Fahrzeugen, die in einem Mitgliedstaat oder einem Staat, der Vertragspartei des AETR ist, zugelassen sind, und zwar für die gesamte Strecke von Fahrten zwischen der Union und einem Drittstaat außer der

Schweiz und den Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder durch einen solchen Staat hindurch.

Die Rechtsgrundlage des vorgeschlagenen Ratsbeschlusses ist Artikel 91 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV.

2016/0258 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Festlegung des gemeinsamen Standpunkts, der im Namen der Europäischen Union in der Sachverständigengruppe zum Europäischen Übereinkommen über die Arbeit des im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrpersonals (AETR) der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen zu vertreten ist

(Text von Bedeutung für den EWR)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 91 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) In seinem Urteil vom 31. März 1971 in der Rechtssache 22/70 *AETR* erkannte der Gerichtshof an, dass das Gebiet der Arbeit des im Straßenverkehr beschäftigten Fahrpersonals in die ausschließliche externe Zuständigkeit der Europäischen Union fällt. Diese Zuständigkeit wurde seither in zahlreichen vom Unionsgesetzgeber erlassenen Rechtsakten ausgeübt, insbesondere in den Verordnungen (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates[6] und (EU) Nr. 165/2014 über Fahrtenschreiber im Straßenverkehr[7]. Da der Gegenstand des AETR in den Geltungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 fällt, ist die Union für die Aushandlung und den Abschluss dieses Übereinkommens zuständig.

(2) Von der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa wurde im Rahmen des AETR eine Sachverständigengruppe eingerichtet. Dieses Gremium ist berechtigt, Vorschläge zur Änderung des AETR, einschließlich dessen Artikel 22bis, auszuarbeiten und zu unterbreiten.

(3) Die nächste Sitzung der Sachverständigengruppe zum AETR findet am 24. Oktober 2016 statt und die nächste Sitzung des Hauptausschusses Straßenverkehr am 25. Oktober 2016. Dabei werden die Sachverständigengruppe und der Hauptausschuss voraussichtlich Vorschläge der Vertragsparteien prüfen, die im Falle ihrer Annahme zu einer Änderung des AETR führen können, nachdem ein Verfahren zur Änderung des AETR eingeleitet und abgeschlossen worden ist. Dies wird die in Artikel 218 Absatz 9 AEUV genannten rechtlichen Auswirkungen haben.

---

6 ABl. L 102 vom 11.4.2006, S. 1.

7 Verordnung (EU) Nr. 165/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Februar 2014 über Fahrtenschreiber im Straßenverkehr, zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über das Kontrollgerät im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr (ABl. L 60 vom 28.2.2014, S. 1)

(4) Sobald die Vorschläge angenommen wurden, sind die EU-Mitgliedstaaten als Vertragsparteien des AETR vorbehaltlich eines etwaigen gesonderten Beschlusses des Rates gemäß Artikel 218 Absatz 6 in einem zweiten Schritt zur Zusammenarbeit verpflichtet, um das Verfahren zur Überarbeitung des AETR in Einklang mit der Verordnung (EWG) Nr. 2829/77 des Rates[8] und in Einklang mit dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit nach Artikel 4 Absatz 3 EUV einzuleiten. Die vorgeschlagenen Änderungen des AETR werden erst wirksam, wenn die Überarbeitung des AETR abgeschlossen ist.

(5) Im Hinblick auf eine gesamteuropäische Harmonisierung auf dem Gebiet des Kontrollgeräts im Straßenverkehr (Fahrtenschreiber) muss ein einheitliches Beschlussfassungsverfahren geschaffen werden. Dabei sollten die Interessen der Union und der Drittländer, die Vertragsparteien des AETR sind, Berücksichtigung finden.

(6) Gemäß Artikel 22bis des AETR werden Änderungen der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über den digitalen Fahrtenschreiber automatisch von allen Vertragsparteien des AETR übernommen, ohne förmliche Konsultation oder Abstimmung. Die mangelnde Beteiligung der Vertragsparteien des AETR an der Ausarbeitung und Annahme technischer Spezifikationen für den digitalen Fahrtenschreiber ist eine wichtige Ursache für die Unzufriedenheit einiger dieser Vertragsparteien. In der Mitteilung der Kommission „Digitaler Fahrtenschreiber: Fahrplan für künftige Tätigkeiten“[9] wird anerkannt, dass dieser Mechanismus die ordnungsgemäße und harmonisierte Umsetzung der den digitalen Fahrtenschreiber betreffenden Maßnahmen durch nicht der EU angehörende Vertragsparteien gefährdet. Es liegt daher im Interesse der Union, das Beschlussfassungsverfahren zum digitalen Fahrtenschreiber zu ändern und in der Sachverständigengruppe die Streichung des Artikels 22bis und die Anwendung der Verfahren gemäß Artikel 22 Absätze 1 bis 3 auf die Änderung der technischen Spezifikationen für den digitalen Fahrtenschreiber vorzuschlagen.

(7) Angesichts der Tatsache, dass etwaige Änderungen der Spezifikationen des digitalen Fahrtenschreibers die Grundsätze und die Funktionsweise des AETR unberührt lassen sollten, da sie lediglich regelmäßig unter Berücksichtigung der technologischen Entwicklungen zu aktualisieren sind, sollte die Zahl der Vertragsparteien, die ihre Einwände gegen diese Änderungen notifizieren können, von einem Drittel auf mindestens die Hälfte erhöht werden.

(8) Mehrere Argumente sprechen für den Beitritt der Union zum AETR. Erstens verfügt die Union über die ausschließliche Zuständigkeit auf dem Gebiet der Arbeit des im Straßenverkehr mit Drittländern beschäftigten Fahrpersonals, wie der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache 22/70 bestätigt hat. Zweitens wäre durch diesen Beitritt die wirksame Vertretung der Interessen der Union im Rahmen des AETR gewährleistet. Zudem ist durch die Besonderheiten des AETR und des geplanten Beschlussverfahrens gerechtfertigt, dass die Union an Stelle der Mitgliedstaaten Vertragspartei des AETR sein sollte.

(9) Artikel 14 des AETR eröffnet die Möglichkeit des Beitritts nur Staaten, die Mitglied der UNECE sind, und Staaten, die zur UNECE in beratender Funktion zugelassen

---

[8] Verordnung (EWG) Nr. 2829/77 des Rates vom 12. Dezember 1977 über die Inkraftsetzung des Europäischen Übereinkommens über die Arbeit des im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrpersonals (AETR) (ABl. L 334 vom 24.12.1977, S. 11).

[9] KOM(2011) 454 endgültig.

sind. Aus diesem Grund sollte, um den Beitritt der Union zum AETR zu ermöglichen, eine Änderung des Artikels 14 vorgeschlagen werden, wonach der Beitritt von Organisationen für die regionale Integration zum AETR möglich ist**.**

(10) Gemäß Artikel 10 des AETR wird ein Fahrtenschreiber, der hinsichtlich Bauart, Einbau, Benutzung und Prüfung der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates entspricht, als mit den Anforderungen des AETR konform erachtet. Dieser Grundsatz gilt für jegliche Änderung der Fahrtenschreiber-Spezifikationen, unabhängig davon, ob sie auf der Grundlage der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 oder eines anderen Rechtsaktes verabschiedet werden. Er gilt deshalb für die Verordnung (EU) Nr. 165/2014, durch die die Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates aufgehoben und ersetzt wurde, sowie für die Durchführungsverordnung (EU) 2016/799 der Kommission zur Festlegung der technischen Spezifikationen für die neuen intelligenten Fahrtenschreiber[10]. Aus diesen Gründen sollte Artikel 10 des AETR dahingehend geändert werden, dass auf die Verordnung (EU) Nr. 165/2014 und die Durchführungsverordnung (EU) 2016/799 der Kommission, die ab dem 15. Juni 2019 gilt, anstatt auf die Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates Bezug genommen wird. Außerdem sollte ein neuer Anhang in das AETR aufgenommen werden, der die Bestimmungen der Durchführungsverordnung (EU) 2016/799 der Kommission und sonstiger späterer Anpassungen an den technischen Fortschritt enthält.

(11) Der Bauartgenehmigungsbogen für digitale Fahrtenschreiber im Anhang zum AETR sollte so geändert werden, dass er auch für die Genehmigung von intelligenten Fahrtenschreibern und ihren Komponenten verwendet werden kann.

(12) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen ist es notwendig, diesen Beschluss zur Festlegung des Standpunkts der Union in der Sachverständigengruppe zum Europäischen Übereinkommen über die Arbeit des im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrpersonals (AETR) und im Hauptausschuss Straßenverkehr anzunehmen –

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

1. Der Standpunkt der Union in der Sachverständigengruppe zum Europäischen Übereinkommen über die Arbeit des im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrpersonals (AETR) und im Hauptausschuss Straßenverkehr ist in den Anhängen zu diesem Beschluss festgelegt und wird von den Mitgliedstaaten, die Mitglied des AETR sind und gemeinsam im Interesse der Union handeln, vertreten.

2. Die Mitgliedstaaten teilen der Sachverständigengruppe die vorgeschlagenen Änderungen mit.

3. Formale und geringfügige Abänderungen dieses Standpunkts können ohne Änderung dieses Standpunkts vereinbart werden.

[10] ABl. L 139 vom 26.5.2016, S. 1.

Artikel 2

Dieser Beschluss tritt am Tag seiner Annahme in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident