EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 12.10.2012
COM(2012) 589 final

2012/0284 (NLE)

Vorschlag für

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. HINTERGRUND DES VORGESCHLAGENEN RECHTSAKTS

Entwicklung der EU- und AETR-Vorschriften

Im Europäischen Übereinkommen über die Arbeit des im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrpersonals (European Road Transport Agreement, ERTA; Accord Européen sur les Transports Routiers, AETR) sind Bestimmungen zu den Lenk- und Ruhezeiten von Berufskraftfahrern festgelegt. Dieses multilaterale Übereinkommen wurde im Rahmen der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (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 den Fahrtenschreiber, ein Kontrollgerät, mit dem die Einhaltung der Bestimmungen über die Lenk- und Ruhezeiten überprüft wird. Derzeit sind die 27 EU-Mitgliedstaaten sowie 24 europäische und zentralasiatische Länder Vertragsparteien des Übereinkommens.

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 22a 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.

Am 19. Juli 2011 schlug die Kommission die Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 über den Fahrtenschreiber vor. Das Europäische Parlament hat seine Stellungnahme am 3. Juli 2012 abgegeben. Parallel dazu legte der Rat am 27. Juni eine allgemeine Ausrichtung im Hinblick auf einen Standpunkt des Rates in erster Lesung fest. Durch die geänderte Verordnung werden technische Verbesserungen eingeführt, die erhebliche Auswirkungen auf die Spezifikationen des digitalen Fahrtenschreibers haben. In diesem Zusammenhang hat der Rat einen Erwägungsgrund eingefügt, demzufolge die Kommission in der UNECE die erforderlichen Maßnahmen ergreifen wird, um die erforderliche Kohärenz zwischen der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 und dem AETR sicherzustellen. Auch in der Mitteilung der Kommission „Digitaler Fahrtenschreiber: Fahrplan für künftige Tätigkeiten“[3] wurde die Notwendigkeit einer Anpassung des AETR an die jüngsten Entwicklungen auf dem Gebiet des Fahrtenschreibers betont.

Beschwerden von nicht der EU angehörenden Vertragsparteien des AETR

---

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 KOM(2011) 454 endg.

2009 nahm die Kommission die Verordnung (EG) Nr. 1266/2009[4] an, in der unter anderem das minutenweise Aufrunden[5] 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 22a gelten diese neuen Verpflichtungen automatisch für die Vertragsparteien des AETR, die nicht EU-Mitglied sind.

Angesichts dieser Entwicklungen in der EU wuchs die Unzufriedenheit in der Russischen Föderation, Belarus, der Ukraine und der Türkei ob des Automatismus von Artikel 22a, 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 – die Arbeitsgruppe Straßenverkehr (SC.1) – dieses Thema förmlich zu behandeln. Darauf hin beschloss die SC.1 im September 2011 die Einsetzung einer Sachverständigengruppe zum AETR, die die aktuelle Lage in Bezug auf das AETR erörtern und Vorschläge zur Änderung des Übereinkommens unterbreiten sollte.

Bedarf an einem gemeinsamen Standpunkt der EU im Rahmen des AETR

Die AETR-Sachverständigengruppe traf zweimal zusammen, am 2. März und am 6. Juni 2012. Bei diesen Sitzungen bekräftigten die nicht der EU angehörenden Vertragsparteien ihre Bereitschaft, eine annehmbare Lösung zu finden, die ihre Beteiligung am Entscheidungsprozess ermöglicht und unterbreiteten entsprechende konkrete Vorschläge.

(a) Die Russische Föderation unterbreitete einen Vorschlag für einen neuen Artikel 22a, in dem das derzeitige Verfahren zur Übertragung des EU-Besitzstandes in das AETR durch einen Entscheidungsprozess ersetzt wird, der in den Händen der Vertragsparteien des AETR liegt. Ein aus allen Vertragsparteien zusammengesetzter Verwaltungsausschuss würde eingesetzt, der zur Festlegung der Spezifikationen für den digitalen Fahrtenschreiber befugt wäre. Jede Vertragspartei hätte eine Stimme und Beschlüsse würden mit einfacher Mehrheit der anwesenden und abstimmenden Vertragsparteien gefasst. Ein der Hälfte der Vertragsparteien entsprechendes Quorum wäre erforderlich.

(b) Die Türkei forderte die EU auf, TACHOnet durch eine technische Lösung zugänglich zu machen, die dem Bedarf aller Vertragsparteien in Bezug auf Datenschutzbedenken und Kosten gerecht würde. Derzeit erfolgt die Verbindung mit TACHOnet auf freiwilliger Basis durch eigenständige Lösungen, am häufigsten wird indes die indirekte Verbindung über den s-Testa-Kontaktpunkt eines Mitgliedstaats gewählt (nur Kroatien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien stellen die Verbindung direkt über s-Testa her).

(c) Die Ukraine und die Türkei wollten wissen, ob angesichts der zentralen Rolle der EU bei der Entwicklung des Fahrtenschreibers der Beitritt der EU zum AETR möglich wäre. Dadurch würde die notwendige ständige Anpassung der EU-

[4] 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.

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

Rechtsvorschriften an die Entwicklungen im Rahmen des AETR gewährleistet und vereinfacht.

Ferner wurde angeregt, dass der künftige Verwaltungsausschuss nicht nur zur Annahme technischer Spezifikationen für den digitalen Fahrtenschreiber, sondern auch dazu befugt sein sollte, die in den Geltungsbereich des AETR fallenden Sozialvorschriften zu ändern. Nach Ansicht der Kommission hat dieser Gedanke keinen Bezug zum behandelten Gegenstand und ist derzeit nicht gerechtfertigt; sie beabsichtigt daher nicht, seine Weiterverfolgung vorzuschlagen.

Die nächsten Sitzungen der Sachverständigengruppe sind für den 25. Oktober und den 3. Dezember 2012 angesetzt. Es kann davon ausgegangen werden, dass die EU zur Einnahme eines klaren und festen Standpunktes aufgefordert werden wird, damit die Sachverständigengruppe ihre Arbeit abschließen kann. Angesichts der Bedeutung und des Umfangs der unterbreiteten Vorschläge und da die unter das AETR fallenden Themen in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen, würde eine einfache Koordinierung vor Ort nicht ausreichen, sondern ist ein förmlich koordinierter Standpunkt auf EU-Ebene erforderlich.

2. VORGESCHLAGENE ÄNDERUNGEN ZUM AETR

Angesichts der vorstehenden Ausführungen könnte in Betracht gezogen werden, das bisherige Verfahren nach Artikel 22a beizubehalten und die laufenden Gespräche in der AETR-Sachverständigengruppe zu blockieren. Dies wäre jedoch keine echte Option. Bei diesem Szenario würden die Sozialvorschriften und die Vorschriften für den Fahrtenschreiber in den AETR-Ländern, die nicht EU-Mitglied sind, nicht länger ordnungsgemäß durchgesetzt. Russland, Belarus und die Ukraine haben bereits entsprechende Erklärungen abgegeben. Sie erklärten, dass sie sich nicht länger zur Verwendung eines Geräts verpflichtet fühlen würden, dessen technischen Inhalt sie nicht beeinflussen können.

Im EU-Durchschnitt werden rund 8 % des grenzüberschreitenden Verkehrs von in der EU registrierten Güterkraftverkehrsunternehmen mit Drittländern abgewickelt, der bei weitem größte Teil davon mit AETR-Ländern. Der Verkehrsanteil mit AETR-Ländern, die nicht EU-Mitglied sind, kann in einigen Mitgliedstaaten über 30 % liegen. Darüber hinaus ist die EU Nettoausführer von Industrieerzeugnissen in ihre AETR-Partnerländer und die Mehrzahl dieser Erzeugnisse wird von Güterkraftverkehrsunternehmen aus der EU befördert. Streitigkeiten zwischen der EU und ihren AETR-Partnern würden sich daher nachteilig auf die Güterkraftverkehrsindustrie der EU auswirken.

Die jüngsten Entwicklungen in Russland haben zu weiteren Komplikationen geführt. Die potenziell unter die europäischen Sozialvorschriften fallende russische Fahrzeugflotte wird auf 4 bis 5 Millionen Fahrzeuge geschätzt. Derzeit führt nur ein geringer Prozentsatz dieser Fahrzeuge grenzüberschreitende Beförderungen im Rahmen des AETR durch und ist mit einem Fahrtenschreiber ausgerüstet. Dies wird sich jedoch ändern, da Russland 2012 beschlossen hat, den Einsatz von Fahrtenschreibern im innerstaatlichen Verkehr verbindlich vorzuschreiben. Daher wird Russland seinen eigenen Fahrtenschreiber wahrscheinlich zunehmend im EU-Verkehr einsetzen.

Folglich liegt es unzweifelhaft im Interesse der EU, das aktuelle Fahrtenschreibersystem zu überarbeiten. Angesichts der vorstehenden Ausführungen schlägt die Kommission vor, dass die EU in der AETR-Sachverständigengruppe folgenden Standpunkt zu den Änderungen des AETR einnimmt.

a. Änderung von Artikel 22a

Eine Änderung von Artikel 22a würde zur Einsetzung eines Verwaltungsausschusses in Genf im Rahmen der UNECE führen. Daher könnten AETR-Partnerländer, die nicht EU-Mitglied sind, durch den Verwaltungsausschuss die Anpassung des Fahrtenschreibers an den technischen Fortschritt beeinflussen. Dieser neu geschaffene AETR-Ausschuss würde seine Beschlüsse mit einfacher oder qualifizierter Mehrheit fassen.

Dieses Szenario würde ein Problem in Bezug auf die Kohärenz der vom Verwaltungsausschuss in Genf angenommenen Spezifikationen und den von der Kommission nach Stellungnahme des durch die Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 eingesetzten Ausschusses über die Anpassung an den technischen Fortschritt aufwerfen. Durch diese mögliche Inkohärenz würden die Befugnisse des durch die Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 eingesetzten Ausschusses berührt, so dass verstärkte Koordinierungsanstrengungen in den Mitgliedstaaten und in der EU bei der Festlegung der in den UNECE-Gremien zu vertretenden Standpunkte erforderlich wären, da die Kommission ihren Standpunkt nicht offiziell zum Ausdruck bringen könnte. Falls die EU Vertragspartei des AETR wird, könnte der koordinierte Standpunkt der EU von der Europäischen Kommission zum Ausdruck gebracht werden.

Außerdem würde eine Änderung von Artikel 22a strenge Voraussetzungen für die Abstimmungsverfahren erfordern, die für den neu eingesetzten AETR-Ausschuss vereinbart werden. Anderenfalls kann es unbeschadet einer möglich EU-internen Koordinierung geschehen, dass die Zahl der bei einer Sitzung dieses Ausschusses anwesenden EU-Mitgliedstaaten nicht ausreicht, um von Drittländern vorgeschlagene unangemessene Änderungen abzulehnen.

So könnten beispielsweise nach dem Vorschlag der Russischen Föderation bei der ersten Sitzung der Sachverständigengruppe die Beschlüsse mit einfacher Mehrheit der anwesenden und abstimmenden Vertragsparteien mit einem der Hälfte der derzeit 51 AETR-Vertragsparteien entsprechenden Quorum gefasst werden. In der Praxis würde dies bedeuten, dass Beschlüsse in Anwesenheit von mindestens 26 Vertragsparteien und mit mindestens 14 Ja-Stimmen gefasst werden könnten. An den Sitzungen zu AETR-Themen nehmen jedoch derzeit in der Regel nur 6-7 EU-Mitgliedstaaten teil. Die großen Drittstaaten (Russland, Türkei, Ukraine) sind dagegen immer anwesend und haben bereits gezeigt, dass sie, wenn nötig, in der Lage sind, andere Vertragspartner aus der GUS oder den zentralasiatischen Ländern (z. B. Belarus, Kasachstan) zu mobilisieren.

b. Änderung von Artikel 14, um den Beitritt der EU zum AETR zu ermöglichen

Angesichts der vorstehenden Ausführungen sollte der Beitritt der EU zum AETR ins Auge gefasst werden. Durch den Beitritt der EU bliebe die beherrschende Stellung der EU bei der Festlegung der Spezifikationen des Fahrtenschreibers erhalten. Er würde die harmonisierte Weiterentwicklung der EU-Rechtsvorschriften und des AETR gewährleisten, da die in Genf angenommenen Bestimmungen nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt unmittelbar in der Rechtsordnung der EU anwendbar wären. Für die Mitgliedstaaten würde dadurch die Rechtsunsicherheit in Bezug darauf vermieden, ob die AETR- oder die EU-Bestimmungen zum Fahrtenschreiber Vorrang haben.

Diese Änderung würde eine Änderung von Artikel 14 des AETR erfordern, 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.

Zu beachten ist, dass für die Zwecke des AETR der Verkehr zwischen den EU-Mitgliedstaaten als innerstaatlicher Verkehr gilt (das AETR gilt nur für den grenzüberschreitenden Verkehr). Dies war stets der Standpunkt der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Beim Beitritt zum AETR in den 70er Jahren machten die Mitgliedstaaten der damaligen Europäischen Gemeinschaften einen Vorbehalt zur Bekräftigung dieses Grundsatzes. Der Grundsatz gilt weiterhin trotz der Tatsache, dass einige EU-Mitgliedstaaten dem AETR vor ihrem Beitritt zur EU beigetreten sind und daher diesen Vorbehalt nicht geltend gemacht haben. Daher sollte die EU bei ihrem Beitritt einen vergleichbaren Vorbehalt geltend machen, der es somit der EU gestatten würde, ihren eigenen digitalen Fahrtenschreiber, der im Intra-EU-Verkehr eingesetzt wird, weiterzuentwickeln.

Daher müssten die Abstimmungsregeln des Verwaltungsausschusses so konzipiert werden, dass eine einflussreiche Rolle für die EU gewährleistet ist. So könnte eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der an der Abstimmung teilnehmenden Anwesenden (wobei die EU en bloc die Stimmen von derzeit 27 von 51 potenziell anwesenden Vertragsparteien abgeben würde) vorgesehen werden. Ein der Hälfte der Vertragsparteien entsprechendes Quorum wäre erforderlich. Die EU würde ihren Standpunkt auf der Grundlage eines Kommissionsvorschlags nach dem Verfahren von Artikel 218 Absatz 9 AEUV koordinieren, dem gemäß der Rat einen Beschluss über einen Standpunkt erlassen kann, der im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten ist.

Eine solche Option entspricht im Übrigen der in internationalen technischen Übereinkommen etablierten Praxis. Das geplante Verfahren entspräche beispielsweise dem im sogenannten „Geänderten Übereinkommen von 1958“ über Typgenehmigungen für Fahrzeuge[6] verwendete Verfahren.

Der geplante Beitritt der Union stünde in Einklang mit der sogenannten „AETR-Rechtsprechung“ des Gerichtshofs. In seinem Grundsatzurteil von 1971[7] erklärte der EuGH, das Gebiet der Arbeit des im Straßenverkehr mit Drittländern beschäftigten Fahrpersonals falle in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft und legte den Grundsatz der Parallelität zwischen internen und externen Befugnissen fest[8]. Die EU verfügt gemäß Artikel 3 Absatz 2 AEUV über die ausschließliche externe Zuständigkeit betreffend die im AETR geregelten Themen, da das AETR sich auf die von der Europäischen Union vor langer Zeit verabschiedeten gemeinsamen Vorschriften auswirkt, wie aus der einschlägigen Rechtsprechung des EuGH hervorgeht. Ein weiteres Argument lautet, das gemäß Erwägungsgrund 10 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 die Europäische Union für die

---

6 Übereinkommen über die Annahme einheitlicher technischer Vorschriften für Radfahrzeuge, Ausrüstungsgegenstände und Teile, die in Radfahrzeuge(n) eingebaut und/oder verwendet werden können, und die Bedingungen für die gegenseitige Anerkennung von Genehmigungen, die nach diesen Vorschriften erteilt wurden – Revision 2 - einschließlich der am 16. Oktober 1995 in Kraft getretenen Änderungen, ABl. L 346 vom 17.12.1997, S. 81-94.

7 Urteil des Gerichtshofs, AETR, Rechtssache C-22/70 (31. März 1971).

8 So erklärte der Gerichtshof, „dass die Mitgliedstaaten außerhalb des Rahmens der Gemeinschaftsorgane keine Verpflichtungen eingehen können, welche Gemeinschaftsrechtsnormen, die zur Verwirklichung der Vertragsziele ergangen sind, beeinträchtigen oder in ihrer Tragweite ändern können“. Außerdem kann es „neben dieser Gemeinschaftszuständigkeit (…) keine konkurrierende Zuständigkeit der Mitgliedstaaten geben, da alles, was außerhalb der Gemeinschaftsorgane geschieht, mit der Einheit des gemeinsamen Marktes und der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts unvereinbar ist.“

Aushandlung und den Abschluss des AETR zuständig ist, da der Gegenstand dieses Übereinkommens in den Geltungsbereich der Verordnung fällt[9].

Außerdem besagt Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2829/77 vom 12. Dezember 1977 über die Inkraftsetzung des Europäischen Übereinkommens über die Arbeit des im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrpersonals (AETR)[10]: „Vereinbarungen mit Drittländern, die gemäß Artikel 2 Absatz 2 des AETR zu treffen sind, werden von der Gemeinschaft geschlossen. Die in Artikel 3 Absatz 2 des AETR vorgesehene Regelung wird vom Rat auf Vorschlag der Kommission festgelegt.“.

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

Gemäß Anhang IB Randnummer 268a der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85, die durch die Verordnung (EU) Nr. 1266/2009 der Kommission eingefügt wurde, müssen die Mitgliedstaaten auf elektronischem Weg Daten austauschen, um die Einzigkeit der von ihnen ausgestellten Fahrerkarte eines Fahrtenschreibers zu gewährleisten. Diese Verpflichtung erstreckt sich gemäß Artikel 22a auch auf die Vertragsparteien des AETR, die nicht EU-Mitglied sind.

Um die Einhaltung dieser Anforderung auf EU-Ebene zu erleichtern, hat die Kommission TACHOnet entwickelt und erfolgreich eingesetzt. Diese IT-Anwendung ermöglicht es, die nationalen Register für Fahrerkarten zusammenzuschalten, um europaweit die Einzigkeit dieser Karten zu überprüfen und Betrug vorzubeugen. Die Rechtsgrundlage für TACHOnet bildet bislang eine Empfehlung der Kommission[11], die im Rahmen der derzeit vom Europäischen Parlament und vom Rat erörterten Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 durch eine spezielle Bestimmung ersetzt werden würde.

Die vorgeschlagenen Änderungen zum AETR sollten dazu genutzt werden, einen neuen Artikel (Artikel 10bis) in den Wortlaut des AETR einzufügen, der die in Randnummer 268a niedergelegte Verpflichtung transparenter machen und den verbindlichen Charakter des elektronischen Austauschs der Fahrerkartendaten zwischen den Vertragsparteien bekräftigen würde. Dadurch würde eine bereits von mehreren nicht der EU angehörenden Vertragsparteien (die auf freiwilliger Basis im Rahmen bilateraler Abkommen mit einzelnen Mitgliedstaaten an TACHOnet teilnehmen) geübte Praxis verallgemeinert und langfristig tragfähiger werden.

Gemäß der Richtlinie 95/46/EG[12] können Daten nur an Drittländer übermittelt werden, die ein angemessenes Schutzniveau für die personenbezogenen Daten gewährleisten. Daher wird vorgeschlagen, im neuen Artikel 10bis eine Verpflichtung für die Vertragsparteien zur Gewährleistung eines angemessenen Schutzniveaus für personenbezogene Daten aufzunehmen.

---

9 In Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 ist klar die Zuständigkeit der EU festgelegt: „Die Gemeinschaft wird mit Drittländern die Verhandlungen aufnehmen, die zur Durchführung dieser Verordnung gegebenenfalls erforderlich sind“. Siehe auch Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 543/69.

10 ABl. L 34 vom 24.12.1977, S. 11.

11 Empfehlung der Kommission vom 13. Januar 2010 für den sicheren elektronischen Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zur Überprüfung der Einzigkeit der von ihnen ausgestellten Fahrerkarten, ABl. L 9 vom 14.1.2010.

12 Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr.

Gemäß Artikel 25 Absatz 2 der Richtlinie muss die Angemessenheit des Schutzniveaus, das ein Drittland bietet, unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände beurteilt werden, einschließlich der Art der Daten und der Zweckbestimmung der geplanten Verarbeitung. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Sensitivität der Daten von Fahrtenschreiberkarten eher gering ist. Die in den nationalen (in der EU über TACHOnet zusammengeschalteten) Registern gespeicherten Angaben sind begrenzt und sehr grundlegend (Name und Vorname des Fahrers, Geburtsdatum und, wenn verfügbar, Geburtsort), Führerscheinnummer und Ausstellungsland des Führerscheins, Status der Fahrerkarte und Fahrerkartennummer); zudem sind sie bei Straßenkontrollen ohnehin für den Kontrollbeamten aus einem Drittland bereits vollständig verfügbar. Zugang zu diesen Angaben hätten nur die Kartenausstellungsbehörden und die Kontrollbeamten, die die Einhaltung der Vorschriften für Lenk- und Ruhezeiten von Berufskraftfahrern zu überprüfen haben. Ansonsten soll der elektronische Informationsaustausch lediglich gewährleisten, dass die nationalen Register der AETR-Vertragsparteien nicht mehrere auf denselben Fahrer ausgestellte aktive Fahrerkarten enthalten.

Unter diesen Umständen kann davon ausgegangen werden, dass alle oder zumindest die meisten nicht der EU angehörenden AETR-Vertragsparteien in der Lage sind, ein angemessenes Schutzniveau für die mit Fahrerkarten verbundenen personenbezogenen Daten zu gewährleisten. Auf jeden Fall hätten die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 25 Absatz 4 der Richtlinie die Möglichkeit, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Datenübermittlung in ein Drittland zu unterbinden, wenn festgestellt wird, dass das betreffende Land kein angemessenes Schutzniveau gewährleistet.

Zu beachten ist ferner, dass TACHOnet das interne IT-Kommunikationssystem der EU (sTESTA) nutzt, hinsichtlich dessen Ausfuhr und Anwendung in bestimmte(n) Drittländer(n) Beschränkungen gelten. Nur diejenigen nicht der EU angehörenden AETR-Länder, die EU-Beitrittskandidaten sind, können die Verbindung direkt über sTESTA mit TACHOnet herstellen. Einige der anderen Länder könnten auf freiwilliger Basis mit einzelnen Mitgliedstaaten auf der Grundlage der vorstehend genannten bilateralen Abkommen eine indirekte Verbindung vereinbaren. Diese Lösung ist jedoch aufwändig für die Beteiligten, suboptimal durch die Vervielfältigung der Verbindungsstellen und gilt nicht für alle Vertragsparteien.

Daher könnte es erforderlich sein, ein alternatives IT-System einzurichten, um nicht zur EU gehörenden Vertragsparteien ein alternatives elektronisches Instrument für den Informationsaustausch mit den Mitgliedstaaten (und Beitrittskandidaten) zur Verfügung zu stellen, unter Berücksichtigung der Sicherheitsbeschränkungen der derzeitigen Systeme TACHOnet- und sTESTA. Die Kommission leitet gerade eine Studie ein, mit der die verfügbaren technischen Möglichkeiten, beispielsweise durch die Nutzung einer sicheren internetbasierten Verbindung, ausgelotet werden sollen. Die Ergebnisse dieser Studie dürften Ende 2013 vorliegen.

3. VERFAHREN ZUR ÜBERARBEITUNG DES AETR

In den Artikeln 20 und 21 des AETR ist das Verfahren zur Überarbeitung des Übereinkommens festgelegt. Artikel 21 ist von besonderem Interesse für die EU, da er eine „stille“ Überarbeitung gestattet, die keine Ratifizierung der vorgeschlagenen Änderungen durch die Vertragsparteien voraussetzt. Da dieses Verfahren kein förmliches Aushandlungsverfahren vorsieht, scheint der Rückgriff auf einen Ratsbeschluss zur Festlegung des gemeinsamen Standpunkts angemessen.

In Einklang mit dem gemäß Artikel 218 Absatz 9 AEUV angenommenen Standpunkt der EU betreiben die Mitgliedstaaten gemeinsam im Interesse der Union die Überarbeitung des AETR, getreu dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit nach Artikel 4 Absatz 3 EUV.

Angesichts der für die Verfahren zur Überarbeitung des AETR erforderlichen Zeit ist eine Übergangslösung angemessen, um AETR-Länder zu auf EU-Ebene gefassten Änderungsbeschlüssen zum Fahrtenschreiber konsultieren zu können. Diesbezüglich hat die Kommission bereits in ihrem Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 die Schaffung eines „Fahrtenschreiber-Forums“ angeregt, in dem Sachverständige aus EU-Mitgliedstaaten und nicht der EU angehörenden Vertragsparteien vertreten sein sollen. Die Kommission beabsichtigt, dieses Forum vor Beschlüssen über technische Aktualisierungen von Anhang IB zu konsultieren.

2012/0284 (NLE)

Vorschlag für

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 90 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Unterrichtung des Europäischen Parlaments,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Wie der Gerichtshof festgestellt hat[13], fällt das Gebiet der Arbeit des im Straßenverkehr mit Drittländern beschäftigten Fahrpersonals unter die ausschließliche externe Zuständigkeit der Europäischen Union. Diese Zuständigkeit wurde intern vor allem durch die Annahme der Verordnung (EWG) Nr. 543/69 des Rates vom 25. März 1969 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr[14], der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr[15], der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über das Kontrollgerät im Straßenverkehr[16] und in jüngster Zeit der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates[17] ausgeübt. 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. Die Vorschriften auf dem Gebiet der Arbeit des im Straßenverkehr mit Drittländern beschäftigten Fahrpersonals einschließlich der Vorschriften für das Kontrollgerät, mit denen ihre Einhaltung sichergestellt wird,

---

13 Urteil des Gerichtshofs vom 31. März 1971, AETR, Rechtssache C-22/70.
14 ABl. L 77 vom 29.3.1969, S. 49.
15 ABl. L 370 vom 31.12.1985, S. 1.
16 ABl. L 370 vom 31.12.1985, S. 8.
17 ABl. L 102 vom 11.4.2006, S. 1.

fallen sowohl unter die EU-Verordnungen als auch unter das AETR. Diese Vorschriften sind unbedingt zu harmonisieren.

(2) Die besonderen Umstände bei der Aushandlung des AETR rechtfertigen jedoch ausnahmsweise ein Verfahren, wonach die Mitgliedstaaten der Union die Ratifikations- oder Beitrittsurkunden getrennt im Rahmen eines konzertierten Vorgehens hinterlegen, wobei sie jedoch im Interesse der Union und für diese handeln.

(3) Die nächste Sitzung der Sachverständigengruppe findet am 3. Dezember 2012 statt. Bei dieser Sitzung wird die Sachverständigengruppe möglicherweise Vorschläge prüfen, die zu einer Änderung des AETR führen. Dies wird die in Artikel 218 Absatz 9 AEUV genannten rechtlichen Auswirkungen haben.

(4) Die EU-Mitgliedstaaten sind als Vertragsparteien des AETR zur Zusammenarbeit verpflichtet, um das vor allem in Artikel 21 des AETR festgelegte Verfahren zur Überarbeitung des AETR in Einklang mit der 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)[18] und in Einklang mit dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit nach Artikel 4 Absatz 3 EUV einzuleiten.

(5) Um eine gesamteuropäische Harmonisierung auf dem Gebiet des Kontrollgeräts im Straßenverkehr (Fahrtenschreiber) verwirklichen zu können muss ein einheitliches Beschlussverfahren geschaffen werden, das den Befugnissen der Europäischen Union und den Interessen der Drittländer, die Vertragsparteien des AETR sind, Rechnung trägt.

(6) Gemäß Artikel 22a des AETR werden Änderungen der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über den digitalen Fahrtenschreiber derzeit automatisch von allen Vertragsparteien des AETR übernommen, ohne dass diese vor der Annahme der Änderungen durch die Europäische Union förmlich zu konsultieren sind. Wie in der Mitteilung der Kommission „Digitaler Fahrtenschreiber: Fahrplan für künftige Tätigkeiten“[19] dargelegt, gefährdet der derzeitige Mechanismus die ordnungsgemäße und harmonisierte Umsetzung der Maßnahmen, die mit der vorgeschlagenen Überarbeitung der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates eingeführt werden, und den Einsatz des digitalen Fahrtenschreibers durch nicht der EU angehörende Vertragsparteien. Daher ist es im Interesse der Europäischen Union, das Beschlussverfahren in Bezug auf die digitalen Fahrtenschreiber und das AETR zu verbessern und Artikel 22a entsprechend zu ändern, indem im Rahmen der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UNECE) ein Verwaltungsausschuss eingesetzt wird, der die technischen Spezifikationen des Fahrtenschreibers für den gesamten AETR-Raum festlegt.

(7) Die Besonderheiten des AETR und des geplanten Beschlussverfahrens im Rahmen des neu geschaffenen Ausschusses nach Artikel 22a sowie die Tatsache, dass die Europäische Union über die ausschließliche Zuständigkeit auf dem Gebiet der Arbeit des im Straßenverkehr mit Drittländern beschäftigten Fahrpersonals verfügt,

---

[18] ABl. L 334 vom 24.12.1977, S. 11.

[19] KOM(2011) 454 endg.

rechtfertigen den Beitritt der Europäischen Union zum AETR, was auch in Einklang mit dem Urteil des Gerichtshofs zum AETR in der Rechtssache 22/70 stünde und die wirksame Vertretung der EU-Interessen in den UNECE-Abläufen gewährleisten würde. Nach ihrem Beitritt wird der vom Rat verabschiedete Standpunkt der Union in Einklang mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV von der Kommission, die im Verwaltungsausschuss die Stimmrechte aller Mitgliedstaaten ausübt, im Namen der EU vertreten.

(8) Derzeit eröffnet Artikel 14 des AETR die Möglichkeit des Beitritts zum AETR nur Staaten, die Mitglied der UNECE sind, und Staaten, die zur UNECE in beratender Funktion zugelassen sind. Um der Europäischen Union den Beitritt zum AETR zu ermöglichen, sollte Artikel 14 daher dahingehend geändert werden, dass europäische Organisationen für die regionale Integration dem AETR beitreten können.

(9) Um Anhang IB Randnummer 268a der Verordnung (EG) Nr. 3821/85 wirksam umzusetzen und eine wirksamere Überprüfung und Kontrolle von Fahrerkarten im AETR-Raum zu gewährleisten und den Kontrollbeamten ihre Aufgabe zu erleichtern, sollten nationale elektronische Register eingerichtet und ihre Zusammenschaltung vorgesehen werden. Die Vorschriften für die Zusammenschaltung sollten unter Berücksichtigung der internen Sicherheitsanforderungen der Vertragsparteien und unter Gewährleistung eines angemessenen Schutzniveaus für die ausgetauschten personenbezogenen Daten gemäß den strengsten internationalen Normen festgelegt werden –

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

1) Der Standpunkt 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 ist im Anhang zu diesem Beschluss festgelegt und wird von den Mitgliedstaaten, die Mitglied des AETR sind und gemeinsam im Interesse der Union handeln, vertreten.

Die Mitgliedstaaten übermitteln diese Änderungsvorschläge dem Generalsekretär der Vereinten Nationen nach dem Verfahren des Artikels 21 Absatz 1 des AETR.

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

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Dieser Beschluss tritt am [....] in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Rates
Der Präsident

ANHANG I

Neuer Wortlaut von Artikel 22a (Verfahren zur Änderung von Anlage IB)

Artikel 22a erhält folgende Fassung:

1. Ein Verwaltungsausschuss wird eingesetzt, der für Beschlüsse über Änderungen der Anlage IB dieses Übereinkommens zuständig ist. Der Verwaltungsausschuss setzt sich aus allen Vertragsparteien zusammen.
2. Der Verwaltungsausschuss hat seinen Sitz in Genf. Seine Sitzungen finden in der Regel in Genf statt. Der Ausschuss kann beschließen, Sitzungen an anderen Orten abzuhalten.
3. Der Exekutivsekretär der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen in Genf stellt dem Ausschuss angemessene Sekretariatsdienste zur Verfügung.
4. Der Ausschuss wählt alle zwei Jahre einen Vorsitzenden und zwei stellvertretende Vorsitzende.
5. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen beruft den Verwaltungsausschuss im Rahmen der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen im Bedarfsfall und auf jeden Fall einmal jährlich ein.
6. Jede Vertragspartei kann Änderungen zu Anlage IB dieses Übereinkommens vorschlagen. Jeder Änderungsvorschlag wird dem Sekretariat der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen schriftlich drei Monate vor der Sitzung des Verwaltungsausschusses, bei der er angenommen werden soll, unterbreitet. Der Wortlaut jeder vorgeschlagenen Änderung wird allen Vertragsparteien mindestens einen Monat vor der Sitzung des Verwaltungsausschusses, bei der er angenommen werden soll, in den drei Sprachen der Wirtschaftskommission für Europa übermittelt.
7. Mindestens die Hälfte der Vertragsparteien plus eine müssen anwesend sein, damit der Verwaltungsausschuss beschlussfähig ist. In Bezug auf dieses Quorum stimmen Organisationen für die regionale Integration als Vertragsparteien dieses Übereinkommens mit der Anzahl der Stimmen ihrer Mitgliedstaaten ab, ohne dass deren Anwesenheit bei der Abstimmung erforderlich ist.
8. Der Verwaltungsausschuss nimmt Beschlüsse mit Mehrheitsbeschluss der anwesenden und abstimmenden Vertragsparteien an.
9. Zur Annahme von Beschlüssen verfügt jede Vertragspartei über eine Stimme. Der Vertreter einer Organisation für die regionale Integration, die Vertragspartei des Übereinkommens ist, gibt die Stimmen für deren Mitgliedstaaten ab, ohne dass deren Anwesenheit bei der Abstimmung erforderlich wäre.
10. Falls ein Änderungsvorschlag zu Anlage IB dieses Übereinkommens auch eine Änderung anderer Artikel oder Anhänge des Übereinkommens beinhaltet, können diese Änderungen der Anlage nicht vor den sich auf andere Teile des Übereinkommens beziehenden Änderungen in Kraft treten. Wenn in diesem Zusammenhang gleichzeitig Änderungen der Anlage IB und anderer Teile des Übereinkommens vorgeschlagen werden, wird der Zeitpunkt ihres Inkrafttretens der Zeitpunkt gemäß dem allgemein in Artikel 21 beschriebenen Verfahren bestimmt, wobei im Falle von Artikel 21 Absatz 7 der in der Änderung zu Anlage IB festgelegte Zeitpunkt zu berücksichtigen ist.

ANHANG II

Möglicher Wortlaut von Artikel 14 (Beitritt von Organisationen für die regionale Integration zum AETR)

Artikel 14 erhält folgende Fassung:

Folgender Absatz 1a wird eingefügt:

„Dieses Übereinkommen liegt auch zur Unterzeichnung durch Organisationen für die regionale Integration auf. Für die Zwecke dieses Übereinkommens ist eine „Organisation für die regionale Integration“ jede von souveränen Staaten einer Region gebildete Organisation, die für bestimmte durch dieses Übereinkommen geregelte Fragen zuständig und ordnungsgemäß ermächtigt ist, dieses Übereinkommen zu unterzeichnen, zu ratifizieren, anzunehmen, zu genehmigen oder ihm beizutreten.“

Absatz 5 erhält folgende Fassung:

5. Für jeden Staat **oder jede Organisation der regionalen Integration, der/die** dieses Übereinkommen nach der in Absatz 4 genannten Hinterlegung der achten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde ratifiziert oder ihm beitritt, tritt dieses Übereinkommen am hundertachtzigsten Tag nach der Hinterlegung seiner**/ihrer** eigenen Ratifikations- oder Beitrittsurkunde in Kraft.

ANHANG III

Möglicher Wortlaut des neuen Artikels 10bis

1. Um sicherzustellen, dass Fahrer nicht bereits Inhaber einer gültigen Fahrerkarte im Sinne von Anlage IB des Anhangs zum Übereinkommen sind, führen die Vertragsparteien nationale elektronische Register, in denen sie folgende Informationen über Fahrerkarten mindestens bis zum Ablauf ihrer Gültigkeitsdauer speichern:

- Name und Vorname des Fahrers,

- Geburtsdatum und, wenn verfügbar, Geburtsort des Fahrers,

- Führerscheinnummer und Ausstellungsland des Führerscheins (falls zutreffend),

- Status der Fahrerkarte,

- Nummer der Fahrerkarte.

2. Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die elektronischen Register zusammengeschaltet und in ihrem gesamten Hoheitsgebiet für die Kartenausstellungsbehörden und die Kontrollbeamten, die die Einhaltung der Vorschriften für Lenk- und Ruhezeiten von Berufskraftfahrern zu überprüfen haben, zugänglich sind.

3. Bei der Ausstellung, Ersetzung oder erforderlichenfalls Erneuerung einer Fahrerkarte überprüfen die Vertragsparteien mittels des elektronischen Datenaustauschs, ob der Fahrer nicht bereits Inhaber einer anderen gültigen Fahrerkarte ist. Die Vertragsparteien gewährleisten für die ausgetauschten personenbezogenen Daten ein angemessenes Schutzniveau gemäß den strengsten internationalen Normen. Dazu zählt, dass sich die ausgetauschten Daten auf die für diese Überprüfung erforderlichen Daten beschränken und nicht ohne vorherige Genehmigung durch die Vertragsparteien, die die personenbezogenen Daten bereitstellen, für andere Zwecke verwendet werden.