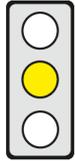


## KERNPUNKTE

**Ziel der Verordnung:** EU-einheitliche Vorschriften für die elektronische Übermittlung gesetzlich vorgeschriebener Informationen zur Güterbeförderung („Frachttinformatio-nen“) sollen die Digitalisierung im Güterverkehr fördern.

**Betroffene:** Transportunternehmen und Entwickler von Informationstechnologie (IT), Behörden.



**Pro:** Die vorgesehenen EU-einheitlichen Vorschriften zur elektronischen Übermittlung gesetzlich vorgeschriebener Frachttinformatio-nen sorgen für Effizienzgewinne und stärken den Binnenmarkt.

**Contra:** (1) Bei der Festlegung technischer Spezifikationen sollten bestehende IT-Lösungen hinreichend berücksichtigt werden, damit bisherige Investitionen weitestgehend nutzbar bleiben.

(2) Zur Gewährleistung der Interoperabilität sind verkehrsträgerübergreifende technische Spezifikationen besser geeignet als verkehrsträgerspezifische.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

## INHALT

### Titel

Vorschlag COM(2018) 279 vom 17. Mai 2018 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates **über elektronische Frachttinformatio-nen**

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund und Ziele

- Nur bei 1% der grenzüberschreitenden Beförderungen in der EU erfolgt der Informations- und Datenaustausch vollständig elektronisch. Ansonsten kommen „früher oder später“ Papierdokumente zum Einsatz [S. 1].
- Die vorgeschriebenen Nachweise für die rechtmäßige Beförderung von Gütern innerhalb der EU („Frachttinformatio-nen“) werden von den Behörden bislang kaum in elektronischer Form akzeptiert.
- Dies liegt an [S. 2]
  - EU-weit uneinheitlichen Vorgaben für die Akzeptanz elektronischer Frachttinformatio-nen durch Behörden;
  - einer Vielzahl inkompatibler IT-Systeme zur elektronischen Datenübermittlung an Behörden.
- Die vorgeschlagene Verordnung soll dazu führen, dass
  - die elektronische Übermittlung von Frachttinformatio-nen an Behörden „erleichtert“ wird [Erwägungsgrund 6];
  - der Informationsaustausch zwischen Unternehmen dadurch zunehmend digitalisiert wird [Erwägungsgrund 3].
- Dies soll
  - die Effizienz im Verkehrssektor und im Binnenmarkt erhöhen [S. 5 f.];
  - Dokumente in Papierform überflüssig machen und so umweltschädlichen Papierverbrauch senken [S. 13].

#### ► Gegenstand und Anwendungsbereich

- Die vorgeschlagene Verordnung legt fest [Art. 1 Abs. 1],
  - unter welchen Bedingungen Behörden „elektronische Frachttinformatio-nen“ (electronic Freight Transport Information, eFTI) als Nachweis für die rechtmäßige Beförderung von Gütern in der EU akzeptieren müssen;
  - wie diese Frachttinformatio-nen auf speziellen IT-Lösungen („eFTI-Plattformen“) – wie „Betriebssysteme, Betriebsumgebungen oder Datenbanken“ [Art. 3 Abs. 5] – bereitgestellt und verarbeitet werden müssen („eFTI-Dienste“);
  - welche Anforderungen externe Erbringer solcher eFTI-Dienste („eFTI-Dienstleister“) erfüllen müssen.
- Die Verordnung gilt für „gesetzlich vorgeschriebene Informationsanforderungen“ [Art. 3 Abs. 1] in
  - EU-Rechtsakten zur Güterbeförderung und Abfallverbringung [Art. 1 Abs. 2 UAbs. 1 i.V.m. Anhang I Teil A] oder
  - mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften, die „ganz oder teilweise“ den Anforderungen der EU-Rechtsakte zur Güterbeförderung und Abfallverbringung entsprechen [Art. 1 Abs. 2 UAbs. 2 i.V.m. Anhang I Teil B].
- Die Verordnung regelt [S. 12 und Folgenabschätzung SWD(2018) 183, S. 37 f.]
  - die Akzeptanz von Frachttinformatio-nen in „elektronischen Frachttinformatio-nen“ – wie „e-CMR“ im Straßengüterverkehr, „e-CIM“ im Schienengüterverkehr „e-SWB“ in der See- und Binnenschifffahrt und „e-AWB“ bei der Luftfracht – und in anderen Begleitdokumenten als Nachweis für die Einhaltung regulatorischer Anforderungen;
  - jedoch nicht, inwieweit elektronische Frachttinformatio-nen juristische Gültigkeit als Beförderungsvertrag – als Ersatz für die Papierform – haben.

**► Anforderungen an Unternehmen**

- Unternehmen müssen, wenn sie Behörden gesetzlich vorgeschriebene Frachtinformationen elektronisch bereitstellen wollen, dafür eine zertifizierte eFTI-Plattform nutzen. Sie können damit auch zertifizierte eFTI-Dienstleister beauftragen [Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1].
- Informationen in maschinenlesbarem Format müssen mittels einer „authentifizierten und sicheren Verbindung“ zur eFTI-Plattform bereitgestellt werden [Art. 4 Abs. 1 UAbs. 2].
- Informationen in von Menschen lesbarem Format müssen zusätzlich auf Anfrage „vor Ort“ auf Bildschirmen des Unternehmens oder der Behörde zur Verfügung gestellt werden [Art. 4 Abs. 1 UAbs. 2].
- Unternehmen müssen den Behörden eine „eindeutige Internetadresse“ zum Abruf oder andere Angaben zur eindeutigen Identifizierung der eFTI übermitteln [Art. 4 Abs. 1 UAbs. 2].

**► Akzeptanz durch Behörden**

- Behörden müssen gesetzlich vorgeschriebene Frachtinformationen in elektronischer Form akzeptieren, wenn sie der Verordnung entsprechen [Art. 5 i.V.m. Art. 4].

**► Festlegung gemeinsamer Standards**

- Damit Unternehmen die gesetzlich vorgeschriebenen Frachtinformationen in allen Mitgliedstaaten auf die gleiche Weise elektronisch übermitteln können, darf die Kommission in Durchführungsrechtsakten gemeinsame „Spezifikationen“ festlegen [Art. 7 i.V.m. Art. 14 Abs. 2 und Erwägungsgrund 8 i.V.m. Art. 291 AEUV]:
  - zur Gewährleistung der Interoperabilität
    - einen EU-einheitlichen eFTI-Datensatz und einheitliche Datenteilsätze für die einzelnen Informationsanforderungen sowie
    - eine Definition der jeweiligen Datenelemente;
  - zur Gewährleistung der Authentizität und Integrität der Daten
    - EU-einheitliche Verfahren und detaillierte Regeln für den Zugang von Behörden zu eFTI-Plattformen sowie
    - „technische Spezifikationen“ zur Informationsverarbeitung, die auch für die jeweiligen Verkehrsträger Straße, Schiene, Wasser und Luft „verkehrsträgerspezifisch“ sein können.
- Die gemeinsamen Spezifikationen sollen technologieneutral sein [Erwägungsgrund 9].
- Die Kommission verzichtet auf einheitliche verkehrsträgerübergreifende „technische Spezifikationen“, da im Schienengüterverkehr, in der Seeschifffahrt und in der Luftfracht – im Gegensatz zum Straßengüterverkehr – bereits große Investitionen in IT-Lösungen zur elektronischen Übermittlung der jeweils erforderlichen Frachtinformationen getätigt wurden [Folgenabschätzung SWD(2018) 183, S. 40].

**► Kosten zur Umsetzung der Verordnung und Verwaltungskostenersparnis**

- Die Umsetzungskosten für Unternehmen belaufen sich bis 2040 auf 4,4 Mrd. Euro [S. 13].
- Davon entfallen [Folgenabschätzung SWD(2018) 183, S. 46–47]
  - 4,1 Mrd. Euro auf den Straßengüterverkehr – größtenteils für Smartphones für Lkw-Fahrer –,
  - 89 Mio. Euro auf den Schienengüterverkehr,
  - 192 Mio. Euro auf See- und Binnenschifffahrt und
  - 17 Mio. Euro auf die Luftfracht.
- Unternehmen können bis 2040 20–27 Mrd. Euro an Verwaltungskosten einsparen [SWD(2018) 183, S. 45].

**► Anforderungen an eFTI-Plattformen und eFTI-Dienstleister**

- eFTI-Plattformen müssen bestimmte „funktionale Anforderungen“ erfüllen und sicherstellen, dass [Art. 8]
  - auf dem gesamten Transportweg eine eindeutig identifizierbare elektronische Verbindung zwischen den verarbeiteten Daten und der physischen Beförderung der davon erfassten Güter hergestellt werden kann;
  - Daten ausschließlich auf Basis eines genehmigten und authentifizierten Zugangs verarbeitet werden können;
  - die ausführende Person und die zeitliche Abfolge aller Verarbeitungsvorgänge ermittelt werden können;
  - nach Änderung oder Löschung das ursprüngliche Datenelement rekonstruierbar ist;
  - Daten für eine „angemessene“ Zeit gespeichert sowie gegen Verfälschung und Diebstahl geschützt werden.
- eFTI-Dienstleister müssen sicherstellen, dass auf der eFTI-Plattform [Art. 9]
  - Daten nur von hierzu befugten Nutzern aufgrund „klar definierter Verarbeitungsrechte“ verarbeitet werden;
  - Daten für einen den Informationsanforderungen angemessenen Zeitraum gespeichert werden;
  - Behörden sofortig und direkt Zugang zu den verarbeiteten gesetzlich vorgeschriebenen Informationen eines Frachtvorgangs erhalten, sobald das den eFTI-Dienstleister beauftragende Unternehmen ihnen Zugang gewährt.
- Detailvorschriften zur Konkretisierung der Anforderungen an eFTI-Plattformen und eFTI-Dienstleister darf die Kommission in Durchführungsrechtsakten erlassen [Art. 8 Abs. 2 und Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Art. 291 AEUV].

**► Zertifizierung von eFTI-Plattformen und eFTI-Dienstleistern**

- Für die Zertifizierung von eFTI-Plattformen und eFTI-Dienstleistern müssen die Mitgliedstaaten „Konformitätsbewertungsstellen“ gemäß der Akkreditierungsverordnung [(EG) Nr. 765/2008] zulassen [Art. 10 Abs. 1].

- Die Konformitätsbewertungsstelle muss auf Antrag eines Entwicklers einer eFTI-Plattform bewerten, ob sie die „funktionalen Anforderungen“ erfüllt, und eine „Übereinstimmungsbescheinigung“ als Zertifizierungsnachweis ausstellen [Art. 11 Abs. 1].
- Der Entwickler einer eFTI-Plattform muss die Zertifizierung überprüfen lassen, wenn die in Durchführungsrechtsakten festgelegten technischen Spezifikationen geändert werden [Art. 7 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 4 i.V.m. Art. 291 AEUV].
- Informationen, die über eine zertifizierte eFTI-Plattform übermittelt werden, müssen ein Zertifizierungskennzeichen tragen [Art. 11 Abs. 3].

### Wesentliche Änderungen des Status quo

- ▶ Bisher gab es keine EU-Vorschriften für Behörden zur Akzeptanz gesetzlich vorgeschriebener Frachtinformationen in elektronischer Form. Nun müssen Behörden elektronische Frachtinformationen akzeptieren, wenn deren Übermittlung durch Unternehmen der Verordnung entspricht.
- ▶ Neu ist insbesondere, dass Unternehmen für die elektronische Übermittlung gesetzlich vorgeschriebener Frachtinformationen eine zertifizierte eFTI-Plattform nutzen oder zertifizierte eFTI-Dienstleister beauftragen müssen.

### Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Einseitige Initiativen der Mitgliedstaaten zur Förderung der elektronischen Übermittlung von Frachtinformationen haben nur begrenzte Wirkung, sofern andere Mitgliedstaaten keine vergleichbaren Maßnahmen ergreifen oder unterschiedliche Anforderungen an die Übermittlung stellen. EU-Handeln ist erforderlich, um Hindernisse im EU-Binnenmarkt zu beseitigen. [S. 6]

### Politischer Kontext

Das Europäische Parlament hat die Kommission 2017 aufgefordert, für eine stärkere Harmonisierung der Güterbeförderung zu sorgen und den verbindlichen Einsatz „elektronischer Frachtbriefe“ voranzutreiben [Entschließung zum Straßenverkehr vom 18. Mai 2017]. Anschließend hat der Rat die Kommission aufgefordert, „Maßnahmen zur Unterstützung der systematischeren Verwendung und Akzeptanz elektronischer Dokumente und des harmonisierten Austauschs von Informationen und Daten in der Logistikkette“ zu entwickeln [Schlussfolgerungen zur Digitalisierung des Verkehrs vom 5. Dezember 2017].

### Stand der Gesetzgebung

17.05.18 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

### Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Mobilität und Verkehr (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Verkehr und Tourismus (federführend), Berichterstatterin: Claudia Schmidt (EVP-Fraktion, AU)
Bundesministerien:	Verkehr und digitale Infrastruktur (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Verkehr (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

### Formalien

Kompetenznorm:	Art. 91 AEUV (AEUV)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit [Art. 4 Abs. 2 AEUV]
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

Die Vereinheitlichung der Vorschriften für die elektronische Übermittlung von Frachtinformationen ist sachgerecht. Denn wenn – wie häufig der Fall – in einer Lieferkette auch nur ein Unternehmen oder eine Behörde die Annahme von elektronische Frachtinformationen (eFTI) erschwert oder verweigert, muss weiterhin auf die Papierform zurückgegriffen werden. Dann bedeutet eine elektronische Datenübermittlung an andere Teilnehmer der Lieferkette statt

Einsparung zusätzlichen Kostenaufwand, und es bleibt durchgängig bei der Papierform. Die Überwindung dieses Problems ermöglicht große Kosten- und Papiereinsparungen v.a. bei Transporten im mehrere Verkehrsträger umfassenden („multimodalen“) Verkehr – speziell im förderfähigen „kombinierten Verkehr“ (KV) Schiene-Straße oder Binnenschifffahrt-Straße (s. [cepAnalyse 05/2018](#)) –, wo mehrere Verkehrsträger oder Dienstleister die Frachtinformationen während eines Transportvorgangs bereitstellen und aktualisieren müssen.

**Die vorgesehenen EU-einheitlichen Vorschriften zur elektronischen Übermittlung gesetzlich vorgeschriebener Frachtinformationen** fördern die Nutzung digitaler Technologien bei Transportunternehmen und Behörden, **sorgen so für erhebliche Effizienzgewinne und stärken den Binnenmarkt**. Denn sie legen klare Bedingungen fest, nach denen Behörden verpflichtet sind, elektronische Frachtinformationen zu akzeptieren. Damit können Unternehmen ihren Informationspflichten gegenüber Behörden auch auf elektronische Weise wirksam nachkommen. Zudem verhindert dies einen Flickenteppich unterschiedlicher Formate und Systeme, wie ihn mitgliedstaatliche Digitalisierungsinitiativen hervorbringen würden.

Der für die Anwendung der Verordnung maßgebliche Begriff „eFTI-Plattform“ und die zugehörigen technischen Spezifikationen sind derzeit noch vage, da sie erst von der Kommission in Durchführungsrechtsakten konkretisiert werden sollen. Es gibt auch noch keine Vorgaben zu Datenmodellen oder Schnittstellen. Dass die gemeinsamen Spezifikationen für die elektronische Übermittlung technologieneutral erfolgen sollen, ist sachgerecht. Denn eine vorzeitige Fixierung auf bestimmte Technologien oder Verfahren könnte zu mangelnder Zielerfüllung und hohen Kosten führen. Ob die zukünftigen Durchführungsrechtsakte tatsächlich technologieneutral sein werden, bleibt abzuwarten.

**Bei der künftigen Festlegung technischer Spezifikationen** durch die Kommission **sollten die bereits bestehenden IT-Lösungen**, die verkehrsträgerspezifisch auf Grundlage der Informationserfordernisse internationaler Übereinkommen und des EU-Rechts entwickelt wurden [S. 12], **hinreichend berücksichtigt werden. Denn es sollte aus Effizienz- und Kostengründen sichergestellt werden, dass bisherige Investitionen in IT-Lösungen weitestgehend nutzbar bleiben**. Ziel sollte dabei sein, einen brauchbaren „gemeinsamen Nenner“ der bestehenden IT-Lösungen zu finden, auf dem die eFTI-Plattformen ohne großen zusätzlichen Aufwand aufbauen können.

Unbeschadet dessen gilt jedoch:

**Zur Gewährleistung** der Authentizität und Integrität der Daten und **der Interoperabilität** der Systeme **sind verkehrsträgerübergreifende technische Spezifikationen besser geeignet als** – von der Kommission vorgesehene – **verkehrsträgerspezifische**. Denn einheitliche Spezifikationen sorgen von vornherein für Interoperabilität und ersparen nachträgliche kostenintensive Anpassungen.

Allerdings kann eine solche verkehrsträgerübergreifende „Einheitslösung“ zu Mehrkosten für Unternehmen im Schienengüterverkehr, in der Seeschifffahrt und in der Luftfracht führen, soweit sie deren bereits getätigte Investitionen in verkehrsträgerspezifische IT-Lösungen entwertet [S. 12]. Die betroffenen Unternehmen sollten daher gegenüber der Kommission darauf dringen, dass möglichst viele ihrer technischen Standards oder für sie leicht erzielbare Kompromisse in gemeinsame Spezifikationen einfließen, um ihre Umstellungskosten zu minimieren. Diesen stehen überdies nicht nur große Verwaltungskostenersparnisse der Unternehmen gegenüber. Die Unternehmen dieser Verkehrsträger profitieren auch besonders von einer umfassenden Interoperabilität, da multimodale Verkehre erst mit ihr die vollen Verwaltungskostenersparnisse erzielen können. Bei unzureichender Interoperabilität müssen sie die Informationen über mehrere unterschiedliche – verkehrsträgerspezifische – eFTI-Plattformen oder über teure spezialisierte eFTI-Dienstleister bereitstellen oder weiter Papier nutzen. Zumindest sollte eine verkehrsträgerübergreifende Lösung für den Kombinierten Verkehr und den Seehafen-Hinterlandverkehr angestrebt werden, bei dem Container aus Übersee auf der Schiene oder der Binnenwasserstraße weitertransportiert werden.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf EU-weite Regelungen für den internationalen Verkehr innerhalb der EU erlassen, um eine „gemeinsame Verkehrspolitik“ zu verfolgen [Art. 90, Art. 91 und Art. 100 Abs. 2 AEUV]. Zudem dienen EU-weite Vorgaben für elektronische Frachtinformationen dazu, das Funktionieren des Binnenmarktes sicherzustellen.

### Subsidiarität

Angesichts des grenzüberschreitenden Charakters des Gütertransports innerhalb der EU ist EU-Handeln gerechtfertigt. Zudem können EU-weit einheitliche Vorgaben für elektronische Frachtinformationen nur auf EU-Ebene erlassen werden.

## Zusammenfassung der Bewertung

Die vorgesehenen EU-einheitlichen Vorschriften zur elektronischen Übermittlung gesetzlich vorgeschriebener Frachtinformationen sorgen für Effizienzgewinne und stärken den Binnenmarkt. Bei der Festlegung technischer Spezifikationen sollten bestehende IT-Lösungen hinreichend berücksichtigt werden, damit bisherige Investitionen weitestgehend nutzbar bleiben. Zur Gewährleistung der Interoperabilität sind verkehrsträgerübergreifende technische Spezifikationen besser geeignet als verkehrsträgerspezifische.