

☰ Entwicklung elektronischer Frachtbriefe

Bevorstehende Geltung der Verordnung (EU) 2020/1056 („eFTI-VO“)



Von Prof. Dr. Christoph Graf von Bernstorff, Bremen

Am 20.8.2020 trat die VO (EU) 2020/1056 des Europäischen Parlaments und des Rates über elektronische Frachtbeförderungsinformationen (eFTI – kurz für Electronic Freight Transport Information) in Kraft; sie gilt ab 21.8.2024 und verpflichtet die Behörden der EU-Mitgliedsstaaten künftig dazu, gesetzlich vorgeschriebene Informationen bei der Güterbeförderung in elektronischer Form zu akzeptieren, wenn Unternehmen diese im dafür vorgesehenen Format und über zertifizierte Plattformen zur Verfügung stellen. Davon erfasst sind alle Transportmodi, also Straßen- und Schienengüterverkehr, die See- und Binnenschifffahrt sowie die Luftfracht. Damit rückt das von der EU verfolgte Ziel einer vollständig papierlosen Abwicklung von Transport- und Handelsprozessen und damit zusammenhängend auch des digitalen Informationsaustauschs zwischen Unternehmen und Behörden näher.

INHALT

- Zielsetzung digitaler Informationsaustausch
- Digitale Zukunft in der EU
- Hintergrund für den Warentransport
- Ziel der eFTI-VO
- Konsequenzen für Unternehmen

Zielsetzung digitaler Informationsaustausch

Die Beförderung von Gütern, einschließlich Abfällen, wird von zahlreichen Informationen begleitet, die von den Unternehmen untereinander sowie zwischen den Unternehmen und den zuständigen

nationalen Behörden immer noch fast ausschließlich in Papierform ausgetauscht werden. Bisher gibt es keinen einheitlichen Rechtsrahmens auf Unionsebene, der die zuständigen Behörden verpflichtet, die rechtsverbindlich vorgeschriebenen Frachtbeförderungsinformationen in elektronischer Form zu akzeptieren. In 99 % aller Lieferketten kommt immer noch Papier zum Einsatz. Dies bedeutet für Logistikunternehmen und die mit ihnen verbundenen Wirtschaftszweige (wie etwa Handel, Industrie und verarbeitendes Gewerbe) sowie für Behörden einen erheblichen Verwaltungsaufwand und ist mit zusätzlichen Kosten sowie negativen Umweltwirkungen verbunden.

Die zentralen Zielsetzungen der eFTI-Verordnung sind

- die Förderung der Digitalisierung der Frachtbeförderung und der Logistikdienste,
- die Senkung der Verwaltungskosten,
- die Automatisierung der Abläufe bei den zuständigen Behörden und die Verbesserung der Effizienz
- und die Nachhaltigkeit des Verkehrs.

Zusätzliche Informations- oder Sprachanforderungen, die über die bestehenden Regelungen hinausgehen, sind nicht vorgesehen. Die Papierform ist auch weiterhin möglich.

Digitale Zukunft in der EU

Die neue eFTI-VO geht auf folgenden Hintergrund zurück. Mit der am 19. Februar 2020 in Form einer „Mitteilung“ veröffentlichten Digitalstrategie „*Gestaltung der digitalen Zukunft Europas*“ strebte die EU-Kommission (KOM [2020] 67 endg.) einen wertebasierten digitalen Wandel an, der allen zugutekommen und neue Chancen für die Wirtschaft bieten soll.

Die Digitalstrategie bestand zunächst aus drei Strategiepapieren: der Mitteilung „*Gestaltung der digitalen Zukunft Europas*“ (als Dachstrategie), einem Weißbuch zur Künstlichen Intelligenz und einer Datenstrategie.

Die Mitteilung „*Gestaltung der digitalen Zukunft Europas*“ formuliert drei Hauptziele:

- Technologie im Dienste der Menschen
- Eine faire und wettbewerbsfähige Wirtschaft
- Eine offene, demokratische und nachhaltige Gesellschaft

Das Ziel der Datenstrategie besteht in der Schaffung eines echten Binnenmarkts für Daten, in dem einerseits personenbezogene und andere Daten sicher sind, und andererseits Unternehmen und Behörden leicht auf große Datenmengen von hoher Qualität zugreifen können. Die Kommission will unter anderem im Mobilitätsbereich einen gemeinsamen europäischen Datenraum einrichten.

Am 9.3.2021 veröffentlichte die EU-Kommission die *Mitteilung „Digitaler Kompass: Der Weg in die digitale Dekade 2030“* (KOM [2021] 118 endg.). Die Mitteilung enthält sowohl eine Beschreibung der digitalen Ziele Europas, als auch konkrete Meilensteine bis 2030 und ein Monitoring-System für die digi-

talen Kapazitäten und Fähigkeiten in Europa. Vier Kernbereiche mit Zielen für 2030 werden für Europas Weg in der Digitalen Dekade skizziert:

- Digitale Kompetenzen und hochqualifizierte Fachkräfte
- Sichere, leistungsfähige und tragfähige digitale Infrastruktur
- Digitaler Wandel in Unternehmen und
- Digitalisierung öffentlicher Dienste

Entsprechend der EU-Digitalstrategie „*Gestaltung der digitalen Zukunft Europas*“, des EU-eGovernment-Aktionsplan 2016–2020 und der deutschen E-Government-Strategie wird es so den Transportunternehmen ermöglicht, orts- und zeitunabhängig ihre behördlichen Anliegen über gebündelte Anlaufstellen abschließend zu erledigen. Gleichzeitig werden die Bestimmungen der eFTI-VO auch mittelbar Auswirkungen auf die Kommunikation zwischen Unternehmen haben. Damit dies aber gelingt, müssen genügend Marktteilnehmer als Nutzer der digitalen Kommunikation agieren.

Hintergrund für den Warentransport

Der Verkehrssektor und hier vor allem der Gütertransport befinden sich in einem umfassenden technologischen, wirtschaftlichen und sozialen Wandel. Um die damit verbundenen Herausforderungen als Chancen zu nutzen und Mobilität und Verkehr in Europa zu modernisieren, hat die EU-Kommission in einer Mitteilung vom 31.5.2017 die umfassende politische Initiative mit dem Titel „*Europa in Bewegung*“ aufgelegt, die ein breites Konzept in Form von „*Mobilitätspaketen*“ ist. Eines der Mobilitätspakete befasst sich mit dem Themenbereich: „*Saubere, wettbewerbsfähige und vernetzte Mobilität für alle*“, „*Änderungen zum Zugang zum Markt des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs* und *Zulassung zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers*“, „*Lenk- und Ruhezeiten, Arbeitszeit und Entsendung von Arbeitnehmern*“, „*Verwendung von ohne Fahrer gemieteten Fahrzeugen im Güterverkehr*“, „*Interoperabilität elektronischer Mautsysteme*“ und „*Eurovignette*“. Ein anderes Mobilitätspaket befasst sich mit dem „*digitalen Umfeld für den Informationsaustausch im Verkehrsbereich*“; die neue eFTI-VO ist diesem Mobilitätspaket zugeordnet.

Ziel der eFTI-VO

Vor dem Hintergrund des wachsenden Güterverkehrsaufkommens in der EU und den damit anfallenden großen Mengen an Informationen im Rahmen der Frachtbeförderungsvorgänge, die zwischen verschiedenen privaten und öffentlichen Beteiligten – ausgetauscht werden (z.B. Frachtbriefe), verfolgt die eFTI-VO das Ziel „*die Digitalisierung der Frachtbeförderung und der Logistikdienste zu fördern, um die Verwaltungskosten zu senken, die Möglichkeiten der zuständigen Behörden zur Durchsetzung und die Effizienz und die Nachhaltigkeit des Verkehrs zu verbessern.*“

Bei der Kommunikation zwischen Unternehmen und Behörden besteht ein wesentliches Problem darin, dass Behörden dann, wenn sie von den Unternehmen Nachweise zur Erfüllung rechtlicher Voraussetzungen für die Beförderung von Gütern im Gebiet der EU verlangen, in elektronischer Form bereitgestellte Informationen nicht oder nur in geringem Umfang anerkennen.

Mit der am 20.8.2020 in Kraft getretenen und ab 21.8.2024 geltenden eFTI-VO sind Behörden der EU-Mitgliedstaaten künftig dazu verpflichtet, *gesetzlich vorgeschriebene Informationen bei der Güterbeförderung in elektronischer Form zu akzeptieren*, wenn Unternehmen diese im dafür vorgesehenen Format und über zertifizierte sogenannte eFTI-Plattformen zur Verfügung stellen.

Gesetzlich vorgeschriebene Informationen nach Art. 3 Ziff. 1 eFTI-VO sind Informationen in Dokumentenform oder anderer Form im Zusammenhang mit der Beförderung von Gütern im Gebiet der Union, auch bei der Durchfuhr, die von einem betroffenen Unternehmen zum Nachweis der Einhaltung einschlägiger Anforderungen zur Verfügung werden müssen. Eine „eFTI-Plattform“ ist nach Art. 3 Ziff. 10 eFTI-VO eine auf Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) gestützte Lösung, z.B. ein Betriebssystem, eine Betriebsumgebung oder eine Datenbank, zur Verarbeitung von eFTI.

Dabei verstehen sich „eFTI“ nach Art. 3 Ziff. 4 der eFTI-VO als Datenelemente, die zum Zwecke des Austauschs gesetzlich vorgeschriebener Informationen zwischen den betroffenen Unternehmen sowie zwischen den betroffenen Unternehmen und zuständigen Behörden elek-

tronisch verarbeitet werden. Hier werden alle gesetzlich vorgeschriebenen Informationen nach Art. 3 Ziff. 1 eFTI-VO umfasst, die „in Dokumentenform oder anderer Form im Zusammenhang mit der Beförderung von Gütern im Gebiet der Union, auch bei der Durchfuhr, die von einem betroffenen Unternehmen gemäß den in Art. 2 Abs. 1 eFTI-VO genannten Bestimmungen zum Nachweis der Einhaltung der einschlägigen Anforderungen der Rechtsakte, mit denen diese Bestimmungen festgelegt werden, zur Verfügung gestellt werden müssen.“

Die Verordnung unterscheidet hier begrifflich zwischen „Dokumentenform“ und „anderer Form“. Während

- die *Dokumentenform* die Wiedergabe von Informationen in den auch bisher bereits verwendeten, papierbasierten Dokumenten wie beispielsweise (CMR)-Frachtbriefe, Ursprungszeugnisse und andere Dokumente umfasst,
- kann ein „Informationsaustausch“ aber nicht zwingend auf derartige Dokumente ausgerichtet sein, sondern eben auch einfachere Informationen – also *Informationen in anderer Form* – betreffen.

Dadurch, dass die eFTI-VO hier differenziert, wird es ermöglicht, dass auch „jede Form des Informationsaustauschs“ zwischen Unternehmen und Behörden abgedeckt wird. Auch kleine Datenelemente zählen zu den „Informationen“, wie sich aus Art. 3 Ziff. 7 eFTI-VO ergibt: Danach ist ein „Datenelement“ die kleinste Informationseinheit, die eine eindeutige Definition und genaue technische Merkmale wie Format, Länge und Zeichensatz aufweist. Damit wird deutlich, dass die neue EU nicht etwa nur die Digitalisierung bisher in Papierform genutzter Dokumente anstrebt, sondern die vollumfängliche Digitalisierung aller relevanten Informationen, was wiederum als wichtiger Fortschritt in der Zielsetzung „weg vom Papier“ zu sehen ist.

Konsequenzen für Unternehmen

Ab Geltungseintritt der eFTI-VO sind die zuständigen Behörden zur Entgegennahme von eFTI über eFTI-Plattformen verpflichtet, während für Unternehmen zunächst nur das Recht besteht, eFTI-Plattformen zu nutzen – sie müssen also zunächst noch nicht zwingend digitale Informationen über die eFTI-Plattformen abgeben.

eCMR-Frachtbrief

Die Anwendung der eFTI-VO wird Auswirkungen auf den „eCMR-Frachtbrief“ haben.

Das sogenannte eCMR-Zusatzprotokoll von 2008 (Zusatzprotokoll vom 20.2.2008 zum Übereinkommen über den Beförderungsvertrag im internationalen Straßengüterverkehr [CMR] betreffend den elektronischen Frachtbrief) ergänzt das CMR-Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1956 über die Beförderung von Gütern im internationalen Straßenverkehr und legt einen groben Rahmen für die digitale Version des CMR-Frachtbriefs fest, der aber technologieoffen bleibt. Das Zusatzprotokoll trat im Jahr 2011 in Kraft und wurde bisher von 31 Ländern ratifiziert (u.a. Schweiz, Belgien, Frankreich, Niederlande, Großbritannien, Polen – in Deutschland ist das Zusatzprotokoll seit 4.5.2022 in Kraft.).

Das Zusatzprotokoll verfolgt das Ziel, die Darstellung des CMR-Frachtbriefs in digitaler Form zu ermöglichen und dafür den Voraussetzungen zu nennen, ohne am Instrument des CMR ansonsten etwas zu verändern. Die konkrete technische Ausgestaltung des elektronischen Frachtbriefs wird damit den Unternehmen überlassen, so dass auf der Grundlage des eCMR-Zusatzprotokoll die Unternehmen die Möglichkeit haben, Verträge über die grenzüberschreitende Beförderung von Gütern auf der Straße rechtssicher und mittels digitaler Kommunikation abzuwickeln. Außerdem ist es für Unternehmen auch nach Inkrafttreten des Zusatzprotokolls weiterhin nicht verpflichtend, digital zu kommunizieren, sondern sie dürfen die traditionellen Verfahren weiterhin nutzen. Dieser Aspekt ist schon deshalb von Bedeutung, weil es noch keinen standardisierten eCMR-Frachtbrief in einheitlichem Datenformat gibt. Für die Marktteilnehmer ist zudem zu beachten, dass sich alle Beteiligten des Beförderungsvorgangs (Absender, Frachtführer und Empfänger) über Verfahren und Umsetzung der Vorschriften des eCMR-Zusatzprotokolls und des CMR vertraglich abstimmen müssen, was entweder in Einzelverträgen oder aber im Rahmen der AGB-Einbeziehung erfolgen muss.