



Brüssel, den 6.4.2022
COM(2022) 168 final

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

**über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen
zwischen der Europäischen Union und der Republik Moldau über den
Straßengüterverkehr**

BEGRÜNDUNG

1. Kontext der Empfehlung

Die Kommission empfiehlt dem Rat hiermit, die Aufnahme von Verhandlungen über ein befristetes Abkommen zwischen der Union und der Republik Moldau über den Straßengüterverkehr (im Folgenden „Abkommen“) zu genehmigen, um die Auswirkungen des unprovokierten und ungerechtfertigten militärischen Angriffs Russlands gegen die Ukraine zu bewältigen, und die Kommission als Verhandlungsführerin der Union zu benennen. Der Empfehlung sind auch Verhandlungsrichtlinien beigelegt.

2. Hintergrund

Der Straßengüterverkehr zwischen der Union und der Republik Moldau wird derzeit weitgehend durch eine Reihe bilateraler Verkehrsabkommen zwischen EU-Mitgliedstaaten und der Republik Moldau geregelt. Diese Abkommen sehen Kontingentregelungen für Verkehrsunternehmen beider Seiten in Bezug auf den Transitverkehr und den bilateralen Handel vor. Nach Angaben der moldauischen nationalen Agentur für den Straßenverkehr haben Estland, Litauen, Lettland, Polen, die Slowakei, Ungarn und Slowenien der Republik Moldau insgesamt 15 000 Kontingente gewährt. Davon sind 14 320 Transitkontingente oder bilaterale Kontingente und 680 universelle Kontingente. Von allen Kontingenten, die diese Länder der Republik Moldau für 2022 zugewiesen haben, waren bis zum 17. März 2022 nur noch 8647 Kontingente (also nur noch etwa 60 % der Gesamtkontingente) verfügbar.

Neben den Genehmigungen, die auf den vorgenannten bilateralen Abkommen beruhen, betreibt das Weltverkehrsforum (ITF) ein multilaterales Kontingentsystem, das multilaterale Lizenzen für die grenzüberschreitende Beförderung von Gütern im Straßenverkehr durch Verkehrsunternehmen mit Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Konferenz der Verkehrsminister (ECMT) vorsieht. Die Lizenzen gelten für die Beförderung von Gütern zwischen ECMT-Mitgliedstaaten oder im Transit durch das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer dieser Länder. Die Anzahl der Kontingente innerhalb des ECMT-Systems ist jedoch im Vergleich zu den im Rahmen der bilateralen Abkommen zugeteilten Kontingente recht gering (wenngleich dieser Vergleich nicht ganz stimmig ist, da die ECMT-Kontingente Jahreslizenzen und die jeweiligen bilateralen Abkommen Genehmigungen für einzelne Fahrten betreffen). Im Jahr 2022 wurden moldauischen Unternehmen 1430 Jahreslizenzen und 1752 Kurzzeitlizenzen zugewiesen.

Die Republik Moldau ist Vertragspartei des Europäischen Übereinkommens über die Arbeit des im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrpersonals (AETR)¹, dem auch alle EU-Mitgliedstaaten beigetreten sind. Folglich müssen moldauische Unternehmen, die Güter im Gebiet der Union befördern, dieselben Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten einhalten wie sie in der Union gemäß der Verordnung (EG) Nr. 561/2006² gelten.

Angesichts des militärischen Angriffs Russlands gegen die Ukraine ist die Verkehrssituation für Moldau sehr schwierig geworden. Der Krieg in der Ukraine zwingt moldauische Kraftverkehrsunternehmen, nach alternativen Routen zu suchen, um einen Transit durch das Hoheitsgebiet der Ukraine zu vermeiden, der bisher der einzige Weg war, um die Drittlandsmärkte östlich der Ukraine zu erreichen. Die moldauischen Verkehrsunternehmer verfügen jedoch nicht über ausreichende Genehmigungen für die notwendigen Durchfahrten

¹ Unterzeichnet in Genf am 1. Juli 1970.

² 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.

durch die Mitgliedstaaten, durch die ein solcher Transit erfolgen müsste. Dies gefährdet die Erfüllung langfristiger Lieferverträge (insbesondere für landwirtschaftliche Erzeugnisse) mit ihren Handelspartnern in den genannten Ländern. Außerdem besteht ein erhöhter Bedarf an bilateralen Beförderungen zwischen Moldau und der EU, der mit den derzeitigen Genehmigungen nicht gedeckt werden kann. Eine Ausweitung der Verkehrsrechte für moldauische Verkehrsunternehmen und die Gewährung gleicher Rechte für EU-Verkehrsunternehmen könnten es der EU auch ermöglichen, mehr Güter nach Moldau auszuführen; dies liegt daher auch im Interesse der EU. Gleichzeitig könnte es notwendig werden, dass die Republik Moldau als Reaktion auf die Auswirkungen des Krieges auf die internationalen Märkte ihre Wirtschafts- und Verkehrsmuster weiter anpasst.

Um der moldauischen Wirtschaft, die große Schwierigkeiten hat, in dieser Situation zu helfen, in der das Land bereits vorübergehend mehr als 350 000 Flüchtlinge aus der Ukraine aufgenommen hat, die in andere Länder weiterreisen, ist es angezeigt, dringend ein Abkommen zwischen der Union und der Republik Moldau zu schließen, das es ermöglicht, die blockierten Transitrouten durch die Ukraine so weit wie möglich durch erweiterte Alternativen für den Straßenverkehr durch die EU zu ersetzen und den bilateralen Straßenverkehr zwischen Moldau und der EU auszuweiten. Ein solches Abkommen sollte so lange gelten, wie sich der Krieg weiterhin schwerwiegend auf den Verkehrsbetrieb und die ukrainischen Verkehrsinfrastrukturen auswirkt.

Ein solches Abkommen liegt auch im Interesse der EU, da die EU – auch angesichts der Tatsache, dass das Land mit einem Zustrom von vor dem Krieg fliehenden Menschen konfrontiert ist – ein Interesse an der Stabilisierung der moldauischen Wirtschaft und ein Interesse daran hat, die Auswirkungen des russischen Angriffs auf die Sicherheitslage der EU und ihre Grenzen abzumildern. Darüber hinaus werden Verkehrsunternehmen aus der EU die gleichen Verkehrsrechte erhalten, wie sie moldauischen Verkehrsunternehmen gewährt werden, was sich positiv auf die Wirtschaft der EU auswirken wird.

In Artikel 80 Buchstabe c des Assoziierungsabkommens wird dazu aufgerufen, die wichtigsten Verkehrsverbindungen zwischen dem Gebiet der EU und der Republik Moldau zu verbessern, und in Artikel 82 des Assoziierungsabkommens wird eine Zusammenarbeit gefordert, durch die der Güterverkehr verbessert wird und der Verkehrsfluss zwischen der Republik Moldau, der EU und Drittländern in der Region verbessert wird, indem administrative, technische und sonstige Hindernisse beseitigt werden.

3. Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen

Dieses Abkommen steht im Einklang mit der derzeitigen Politik der EU im Bereich der Außenbeziehungen mit der Republik Moldau. Die Regierung der Republik Moldau wünscht als Sofortmaßnahme ein Abkommen. Ein solches Abkommen wird auch die Unterstützung ergänzen, die die EU der Republik Moldau im März 2022 gewährt hat, um die moldauischen Behörden dabei zu unterstützen, den Menschen, die vor der russischen Invasion der Ukraine fliehen, Hilfe zu leisten. Der Abschluss eines befristeten Abkommens über den Straßengüterverkehr mit der Republik Moldau für die Dauer der durch den Krieg in der Ukraine entstandenen schwierigen Verkehrssituation würde auch mit dem am 27. Juni 2014 zwischen der Union und der Republik Moldau unterzeichneten Assoziierungsabkommen³ im Einklang stehen.

4. Rechtsgrundlage, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

³ ABl. L 260 vom 30. August 2014, S. 4.

- **Rechtsgrundlage**

Die verfahrensrechtliche Rechtsgrundlage für einen Beschluss über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Union und einem Drittland und die Erteilung von Verhandlungsrichtlinien ist Artikel 218 Absätze 3 und 4 AEUV.

- **Zuständigkeit der Union**

Artikel 216 Absatz 1 AEUV lautet:

„Die Union kann mit einem oder mehreren Drittländern oder einer oder mehreren internationalen Organisationen eine Übereinkunft schließen, wenn dies in den Verträgen vorgesehen ist oder wenn der Abschluss einer Übereinkunft im Rahmen der Politik der Union entweder zur Verwirklichung eines der in den Verträgen festgesetzten Ziele erforderlich oder in einem verbindlichen Rechtsakt der Union vorgesehen ist oder aber gemeinsame Vorschriften beeinträchtigen oder deren Anwendungsbereich ändern könnte.“

Dieses Abkommen fällt unter die Verkehrspolitik der Union und ist erforderlich, um eines der in den Verträgen genannten Ziele zu erreichen, nämlich „einen Beitrag zu freiem und rechtem Handel“ zu leisten.

Darüber hinaus ist der Abschluss internationaler Abkommen über den Straßengüterverkehr ausdrücklich in einem Rechtsakt der Union vorgesehen.

Insbesondere ist in Artikel 1 Absätze 2 und 3 der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über gemeinsame Regeln für den Zugang zum Markt des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs Folgendes vorgesehen:

„(2) Bei Beförderungen aus einem Mitgliedstaat nach einem Drittland und umgekehrt gilt diese Verordnung für die in den Mitgliedstaaten, die im Transit durchfahren werden, zurückgelegte Wegstrecke. Sie gilt nicht für die im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats der Be- oder Entladung zurückgelegte Wegstrecke, solange das hierfür erforderliche Abkommen zwischen der Gemeinschaft und dem betreffenden Drittland nicht geschlossen wurde.

(3) Bis zum Abschluss der Abkommen gemäß Absatz 2 werden folgende Vorschriften von dieser Verordnung nicht berührt:

a) die in bilateralen Abkommen zwischen Mitgliedstaaten und den jeweiligen Drittländern enthaltenen Vorschriften über Beförderungen aus einem Mitgliedstaat nach einem Drittland und umgekehrt;

b) die in bilateralen Abkommen zwischen Mitgliedstaaten enthaltenen Vorschriften über Beförderungen aus einem Mitgliedstaat nach einem Drittland und umgekehrt, die es aufgrund bilateraler Genehmigungen oder einer freizügigen Regelung gestatten, dass Be- oder Entladungen in einem Mitgliedstaat auch von Verkehrsunternehmen durchgeführt werden, die nicht in diesem Mitgliedstaat niedergelassen sind.“

Darüber hinaus ist in Artikel 82 des Assoziierungsabkommens zwischen der Union und der Republik Moldau vorgesehen, dass die Zusammenarbeit zwischen den beiden Vertragsparteien darauf abzielt, den Personen- und Güterverkehr zu verbessern und den Verkehrsfluss zwischen der Union und der Republik Moldau zu verbessern.

Darüber hinaus kann *sein Abschluss gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite ändern*, wie dies in der Rechtsprechung des EuGH festgestellt wurde. Insbesondere hat der Gerichtshof in Rn. 201 seines Gutachtens 2/15 vom 16. Mai 2017⁴ Folgendes ausgeführt:

„201. Wie der Gerichtshof bereits festgestellt hat, ist ein Abkommen, wenn es zwischen der Union und einem Drittstaat die Anwendung von Regeln, die sich weitgehend mit den für innergemeinschaftliche Sachverhalte geltenden gemeinsamen Regeln der Union überschneiden, auf die von diesem Abkommen erfassten internationalen Beziehungen vorsieht, als geeignet anzusehen, die Tragweite dieser gemeinsamen Regeln zu beeinträchtigen oder zu ändern. Trotz fehlenden Widerspruchs mit diesen gemeinsamen Regeln können deren Sinn, Tragweite und Wirksamkeit beeinflusst werden (vgl. u. a. Gutachten 1/03 [Neues Übereinkommen von Lugano] vom 7. Februar 2006, EU:C:2006:81, Rn. 143 und 151 bis 153, Gutachten 1/13 [Beitritt von Drittstaaten zum Haager Übereinkommen] vom 14. Oktober 2014, EU:C:2014:2303, Rn. 84 bis 90, und Urteil vom 26. November 2014, Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, Rn. 48 und 49).“

Der in dieser Empfehlung vorgesehene Marktzugang überschneidet sich sicherlich mit den oben genannten Bestimmungen der Union für den Zugang zum Markt des grenzüberschreitenden Straßengüterverkehrs.

Daher verfügt die Union über die ausschließliche Außenkompetenz nach Artikel 3 Absatz 2 AEUV für den Abschluss des geplanten Abkommens.

Soweit bestehende bilaterale Abkommen nicht durch das geplante Abkommen ersetzt werden, können sie im Rahmen des geplanten Abkommens weiterhin angewandt werden. Nach dem Auslaufen dieses Abkommens können die bislang bestehenden bilateralen Abkommen erneut unabhängig angewendet werden, sofern und solange die Union auf dem Gebiet des Straßenverkehrs kein anderes Abkommen mit der Republik Moldau schließt.

- **Konsultationspflicht der Kommission**

Unter Berücksichtigung des Urteils des Gerichtshofs vom 16. Juli 2015 in der Rechtssache C-425/13⁵, in dem die Rolle der verschiedenen Organe für die Zwecke der Anwendung von Artikel 218 Absätze 2 und 4 AEUV im Einklang mit den Grundsätzen des institutionellen Gleichgewichts und der loyalen Zusammenarbeit nach Artikel 13 Absatz 2 EUV klargestellt wird, müssen diese Klarstellungen berücksichtigt werden.

Es ist angezeigt, dass die Kommission dem Rat und dem von ihm benannten Sonderausschuss alle Informationen zur Verfügung stellt, die sie benötigen, um den Ablauf der Verhandlungen zu verfolgen, etwa insbesondere die während der gesamten Verhandlungen von den anderen Parteien verlautbarten Zielsetzungen und eingenommenen Standpunkte. Die Kommission wird dem Rat und dem von ihm benannten Sonderausschuss schriftlich in einer Weise Bericht über das Ergebnis der Verhandlungen erstatten, die es dem Rat ermöglicht, seine institutionellen Befugnisse auszuüben.

Um der Verpflichtung zur Wahrung des institutionellen Gleichgewichts gemäß Artikel 13 Absatz 2 EUV und der Verpflichtung nach Artikel 218 Absatz 10 AEUV nachzukommen, wird die Kommission das Europäische Parlament im gleichen Umfang unterrichten.

⁴ ECLI:EU:C:2017:376.

⁵ ECLI:EU:C:2015:483.

- **Verhältnismäßigkeit**

Die Empfehlung entspricht aus folgenden Gründen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit:

Das geplante Abkommen ist das am besten geeignete Instrument, um die Beziehungen zwischen der EU und der Republik Moldau im Bereich des Straßenverkehrs zu verbessern, da damit in Bezug auf den Transit die Notwendigkeit von Kontingenten in bilateralen Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und der Republik Moldau entfällt.

Durch das vorgeschlagene Abkommen werden weder den Behörden der Mitgliedstaaten noch der Branche ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand oder zusätzliche finanzielle Lasten auferlegt. Der Verwaltungsaufwand sollte sich im Gegenteil sowohl für die Branche als auch für die Mitgliedstaaten verringern, denn dadurch, dass Verkehrsunternehmen aus der EU die gleichen Rechte gewährt werden wie moldauischen Verkehrsunternehmen (Transitrechte und Rechte für bilaterale grenzüberschreitende Beförderungen), entfällt die Notwendigkeit von Genehmigungen für EU-Verkehrsunternehmen und verringert sich somit der Verwaltungsaufwand für die EU-Verkehrsbranche.

5. Auswirkungen auf den Haushalt

Die Empfehlung hat keine Auswirkungen auf den EU-Haushalt.

6. Weitere Angaben

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen der Empfehlung**

Mit dem Beschluss des Rates wird die Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Union und der Republik Moldau über den Straßengüterverkehr genehmigt, um die Auswirkungen des Angriffs Russlands gegen die Ukraine zu bewältigen; außerdem wird die Kommission als Verhandlungsführerin der Union benannt. Die dem Beschluss beigefügten Verhandlungsrichtlinien enthalten eine ausführliche Beschreibung des Umfangs des geplanten Abkommens.

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Moldau über den Straßengüterverkehr

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 218 Absätze 3 und 4,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Es sollten Verhandlungen im Hinblick auf den Abschluss eines Abkommens zwischen der Union und der Republik Moldau über den Straßengüterverkehr aufgenommen werden. Das Abkommen sollte so lange gelten, wie sich der Angriff Russlands gegen die Ukraine weiterhin schwerwiegend auf den Verkehrsbetrieb und die ukrainischen Verkehrsinfrastrukturen auswirkt.
- (2) Die Kommission sollte als Verhandlungsführerin benannt werden.
- (3) Die Verhandlungen sollten von der Kommission im Benehmen mit dem [Bezeichnung des Sonderausschusses, vom Rat einzufügen] geführt werden —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Kommission wird ermächtigt, im Namen der Union ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Moldau über den Straßengüterverkehr auszuhandeln.

Artikel 2

Die Verhandlungsrichtlinien sind im Anhang festgelegt.

Artikel 3

Die Verhandlungen werden im Benehmen mit dem [Bezeichnung des Sonderausschusses, vom Rat einzufügen] geführt.

Artikel 4

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident /// Die Präsidentin*



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 6.4.2022
COM(2022) 168 final

ANNEX

ANHANG

der

Empfehlung für einen BESCHLUSS DES RATES

zur Genehmigung der Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Moldau über den Straßengüterverkehr

ANHANG

Verhandlungsrichtlinien für ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Moldau über den Straßengüterverkehr

1. VERHANDLUNGSZIELE

Ermöglichung der Liberalisierung des Straßengüterverkehrs zwischen der Republik Moldau und der Union im Hinblick auf Transitrechte und Rechte der bilateralen grenzüberschreitenden Beförderung für die Dauer des unprovokierten und ungerechtfertigten militärischen Angriffs Russlands gegen die Ukraine.

2. UMFANG DES ABKOMMENS

- (1) Das Abkommen sollte den Straßengüterverkehr liberalisieren, indem den Verkehrsunternehmen der Republik Moldau und der Europäischen Union Zugangsrechte in Bezug auf Transitbeförderungen und grenzüberschreitende bilaterale Beförderungen zwischen der Europäischen Union und der Republik Moldau gewährt werden. Das Abkommen sollte den Marktzugang oder andere Geschäftsmöglichkeiten, die es bereits im Rahmen der bestehenden bilateralen Straßenverkehrsabkommen zwischen EU-Mitgliedstaaten und der Republik Moldau gibt, aufrechterhalten oder verbessern.
- (2) Das Abkommen sollte in allen Amtssprachen der EU gleichermaßen verbindlich sein und dazu eine entsprechende Sprachenklausel enthalten.
- (3) Das Abkommen sollte befristet werden und so lange gelten, wie sich der Angriff Russlands gegen die Ukraine weiterhin schwerwiegend auf den Verkehrsbetrieb und die ukrainischen Verkehrsinfrastrukturen auswirkt.

3. ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Das Abkommen, das an die bestehenden bilateralen Abkommen über den Straßenverkehr zwischen EU-Mitgliedstaaten und der Republik Moldau anknüpft, wird Vorrang vor deren Bestimmungen haben.

Nach dem Auslaufen dieses Abkommens würden die bislang bestehenden bilateralen Abkommen zwischen EU-Mitgliedstaaten und der Republik Moldau erneut Anwendung finden, sofern und solange die Union auf dem Gebiet des Straßenverkehrs kein anderes Abkommen mit der Republik Moldau schließt.

4. VERWALTUNG DES ABKOMMENS

Es sollte ein gemischter Ausschuss aus Vertretern der Vertragsparteien eingesetzt werden, der für die Verwaltung des Abkommens und seine ordnungsgemäße Umsetzung zuständig ist, insbesondere hinsichtlich der Anpassung der in einem Anhang des Abkommens aufgeführten, von der Republik Moldau einzuhaltenden EU-Vorschriften, nachdem diese geändert werden, sowie der auf Unionsebene erlassenen neuen Vorschriften auf dem Gebiet des Straßenverkehrs.

Moldauische Sachverständige können als Beobachter an den von der Union eingesetzten Sachverständigengruppen teilnehmen, die sich mit den von der Republik Moldau anzuwendenden Rechtsvorschriften der Union befassen und in einem Anhang des Abkommens aufgeführt sind.

Das Abkommen sollte einen raschen, wirksamen und verbindlichen Streitbeilegungsmechanismus umfassen, mit dem sichergestellt wird, dass das Abkommen ordnungsgemäß angewandt werden kann.

Ungeachtet des Streitbeilegungsmechanismus sollte das Abkommen Bestimmungen enthalten, die im Falle der Nichterfüllung von Verpflichtungen anzuwenden sind, wie die Möglichkeit, geeignete Schutzmaßnahmen zu ergreifen oder die im Rahmen des Abkommens gewährten Rechte oder Vorrechte ganz oder teilweise auszusetzen.

5. VERHANDLUNGSFÜHRUNG

Die Kommission wird die Verhandlungen auf der Grundlage dieser Verhandlungsrichtlinien führen und für eine angemessene Koordinierung mit laufenden und künftigen Verhandlungen auf anderen relevanten Gebieten sorgen.