



Brüssel, den 23.5.2007  
SEK(2007) 636

## ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

### FOLGENABSCHÄTZUNG

#### Zusammenfassung

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung gemeinsamer Regeln für die Zulassung zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers**

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Regeln für den Zugang zum Markt des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs (Neufassung)**

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Regeln für den Zugang zum Personenkraftverkehrsmarkt (Neufassung)**

{KOM(2007) 263 endgültig}

{KOM(2007) 264 endgültig}

{KOM(2007) 265 endgültig}

{SEK(2007) 635}

„Eine Betriebsgenehmigung stellt laut Richterspruch ein Besitztum im Sinne von Artikel 1 des Ersten Protokolls zum „Human Rights Act“ 1998 dar. Ein wertvolles Besitztum, wenn diese Genehmigung in Form einer Standardlizenz einem Speditions- oder Busverkehrsunternehmen erteilt wurde, dessen Unternehmenszweck die gewerbsmäßige Beförderung von Gütern oder Personen ist – denn ohne Genehmigung ist eine nennenswerte Wirtschaftstätigkeit nicht möglich. Folglich dürfen wir erwarten, dass mit diesen wertvollen Genehmigungen von ihren Inhabern mit der gebotenen Sorgfalt umgegangen wird.“

*Geoffrey Simms, Traffic Commissioner, Eastern Traffic Area (Großbritannien)*

## INHALT

1.	Hintergrund .....	3
2	Verfahren .....	5
3	Ziele .....	6
4	Politikoptionen .....	6
5	Vergleich der Optionen und Schlussfolgerungen .....	8

## 1. HINTERGRUND

Seit der Schaffung des Kraftverkehrsbinnenmarkts hat sich der Kraftverkehrssektor tiefgreifend gewandelt. Nach der Preiseregulierung im grenzüberschreitenden Verkehr, die in den späten 1980er Jahren erfolgte, stellten die Richtlinie über den Zugang zum Beruf des Güter- und Personenkraftverkehrsunternehmers<sup>1</sup> und die vier Verordnungen über den Zugang zum Kraftverkehrsmarkt<sup>2</sup>, die von der Gemeinschaft einige Jahre darauf erlassen wurden, die Weichen für diesen Wandel.

Mit der Richtlinie wurden Mindestanforderungen eingeführt hinsichtlich der Zuverlässigkeit, der fachlichen Eignung und der finanziellen Leistungsfähigkeit, die von den Unternehmern zu erfüllen sind, die Kraftverkehrstätigkeiten durchführen wollen. Mit den vier Verordnungen wurden der grenzüberschreitende Güterkraftverkehr und Gelegenheitsdienste im grenzüberschreitenden Personenkraftverkehr liberalisiert und ein regulierter Wettbewerb bei der Zulassung von Liniendiensten im Personenverkehr und bestimmter Güterverkehrsdienste in einem Mitgliedstaat durch nicht dort niedergelassene Kraftverkehrsunternehmer aus anderen Mitgliedstaaten („Kabotage“) eingeführt.

Seither haben die Kraftverkehrsunternehmer ihr Angebot gesteigert und diversifiziert, so dass es den Kundenbedürfnissen nach „Just-in-time“-Leistungen besser entspricht. Die Preise von Verkehrsleistungen sind für die Endkunden in einigen Fällen sogar gesunken. Die Versender und die Wirtschaft insgesamt haben davon profitiert. Der Güterkraftverkehrsmarkt hat durchschnittlich um 3,4 % im Jahr zugelegt und durch das Wachstum neue Geschäftschancen eröffnet.

Die Kraftverkehrsunternehmer sehen sich aber noch immer unterschiedlichen nationalen Regeln für den Zugang zum Beruf und zum Markt gegenüber. Die Genehmigungsbehörden überwachen die Zuverlässigkeit von Kraftverkehrsunternehmen und die von ihnen begangenen Verstöße nicht auf einheitliche Weise. Der Bescheinigung der fachlichen Eignung, die Voraussetzung für den Marktzugang ist, kommt je nach Mitgliedstaat unterschiedlicher Wert zu (die Erfolgsquote bei der entsprechenden Prüfung liegt zwischen 10 % und über 90 %). Die Kabotageeregeln werden unterschiedlich angewendet und durchgesetzt. Mittlerweile sind Kraftverkehrsunternehmer zunehmend außerhalb des Mitgliedstaats tätig, in dem sie registriert sind. Der grenzüberschreitende Verkehr wächst im Jahr um durchschnittlich 4,2 %, und der Drittverkehr<sup>3</sup> hat seit 2004 sogar um mehr als 40 % zugenommen.

Unter diesen Umständen bewirken unterschiedliche Regeln eine Wettbewerbsverfälschung und führen zu einer größeren Neigung nicht niedergelassener Unternehmen, Regeln zur Straßenverkehrssicherheit und Sozialvorschriften zu missachten. Außerdem führt dies zu einer gewissen Intransparenz des Markts und Misstrauen gegenüber Kraftverkehrsunternehmern aus anderen Mitgliedstaaten. Kunden und die Wirtschaft insgesamt sind nicht in der Lage, von den Vorteilen eines wirklich transparenten und integrierten Kraftverkehrsmarkts in vollem Umfang zu profitieren.

---

<sup>1</sup> Richtlinie 96/26/EG über den Zugang zum Beruf des Güter- und Personenkraftverkehrsunternehmers.

<sup>2</sup> Verordnungen (EWG) Nr. 881/92, (EWG) Nr. 3118/93, (EWG) Nr. 684/92 und (EG) Nr. 12/98 über den Zugang zum Kraftverkehrsmarkt.

<sup>3</sup> Beförderungen zwischen Land A und Land B durch einen Kraftverkehrsunternehmer mit Sitz in Land C.

Die Gemeinschaft hat vor kurzem bereits die gemeinsamen grundlegenden Regeln zu Arbeitszeiten<sup>4</sup> und Lenk- und Ruhezeiten<sup>5</sup> gestärkt. Das dürfte dazu beitragen, Wettbewerbsverfälschungen zu verringern und die Situation zu verbessern. Unvollständigkeit und mangelnde Klarheit der EU-Rechtsvorschriften für die Zulassung zum Beruf und den Zugang zum Markt und die daraus folgende ungleiche Anwendung und Durchsetzung führen jedoch weiterhin zu Problemen in folgenden Bereichen:

1. Kraftverkehrsunternehmen ohne tatsächliche und dauerhafte Niederlassung („Briefkastenfirmen“) können eine ordnungsgemäße Überwachung durch ihre Zulassungsbehörden vermeiden und brauchen Verwaltungsanktionen wie den Entzug der Zulassung kaum zu fürchten. Während manche Mitgliedstaaten umfassende Anforderungen festgelegt haben, mit denen sichergestellt werden soll, dass Unternehmen tatsächlich niedergelassen sind, verlangen andere nur eine einfache Handelskammeranmeldung. Dies schafft Anreize für fahrlässiges oder sogar vorsätzliches Fehlverhalten und führt zu unlauterem Wettbewerb zum Nachteil der großen Mehrheit der Unternehmen dieses Sektors.
2. Die in nationalen Bestimmungen gemäß der Richtlinie 96/26/EG verlangte berufliche Eignung und finanzielle Leistungsfähigkeit sind zwischen Mitgliedstaaten in der Regel kaum vergleichbar. Dieses Flickwerk an Regeln innerhalb der EU verfälscht ebenfalls den Wettbewerb. Unternehmen mit geringer beruflicher Eignung und/oder finanzieller Leistungsfähigkeit sind in der Lage, sich längere Zeit am Markt zu halten, obwohl sie tendenziell fahrlässiger vorgehen und sich weniger an die Vorschriften über die Straßenverkehrssicherheit und Lenkzeiten halten. Die Verbraucher verfügen über keinen Maßstab, der ihnen im Voraus eine Einschätzung des Niveaus des Unternehmens, das die Beförderung für sie durchführt, ermöglichen würde.
3. Die Unterschiede sind bei der mindestens vorausgesetzten beruflichen Eignung besonders augenfällig. Mehrere Ausnahmeregelungen machen es möglich, dass der Inhaber der Bescheinigung der beruflichen Eignung (der Verkehrsleiter) nicht unmittelbar mit der Leitung der Verkehrstätigkeit befasst sein muss und gleichzeitig sogar für andere Unternehmen tätig sein kann. Von diesen Regelungen kann übermäßiger oder unzulässiger Gebrauch gemacht werden. Folglich besteht keine Gewähr für ein einheitliches Mindestniveau der beruflichen Eignung. Dies nimmt Kleinstunternehmern alle Möglichkeiten sich zu behaupten und zwingt sie häufig, auf sogenannte scheinselfständige Mitarbeiter zurückzugreifen.
4. Die Verordnung (EG) Nr. 3118/93 erlaubt es einem Güterkraftverkehrsunternehmer, der in einem Mitgliedstaat niedergelassen ist, *zeitweiligen* gewerblichen Güterkraftverkehr in einem anderen Mitgliedstaat durchzuführen. Praktisch ist jedoch schwer zu beurteilen, ob es sich um einen zeitweiligen Güterkraftverkehr handelt und dieser somit zulässig ist oder nicht. Die Kommission hat eine Mitteilung über Auslegungsfragen bezüglich des Begriffs der „Zeitweiligkeit“ der Kabotage<sup>6</sup> angenommen, in der das Konzept auf der Grundlage der Definition des Begriffs „zeitweilig“, die vom Gerichtshof im Zusammenhang mit der Erbringung von

---

<sup>4</sup> Richtlinie 2002/15/EG zur Regelung der Arbeitszeit von Personen, die Fahrtätigkeiten im Bereich des Straßentransports ausüben.

<sup>5</sup> Verordnung (EG) Nr. 561/2006.

<sup>6</sup> Mitteilung 2005/C 21/02 vom 26. Januar 2005.

Dienstleistungen vorgenommen wurde, verdeutlicht werden sollte. Trotz dieser Verdeutlichung haben mehrere Mitgliedstaaten eigene nationale Regeln für die Kabotage im Kraftverkehr eingeführt und sind dadurch das Risiko stärker auseinander klaffender Regeln, höherer Kosten der Einhaltung und von Rechtsunsicherheit für die Branche eingegangen.

5. Für Liniendienste im grenzüberschreitenden Personenkraftverkehr hat die Verordnung (EG) Nr. 684/92 eine Regelung geschaffen, nach der jeder neue Dienst einzeln von den nationalen Behörden genehmigt werden muss. Bei jedem Antrag müssen die nationalen Behörden die Zustimmung der anderen von dem Dienst betroffenen Mitgliedstaaten einholen, die Auswirkungen der Einführung des Dienstes bewerten und dem Antragsteller mitteilen, ob seinem Antrag stattgegeben wird. Dies wird besonders von den Unternehmen der Branche als Verfahren empfunden, das hohe Markteintrittshürden für neue Marktteilnehmer errichtet und mit unnötigem Verwaltungsaufwand verbunden ist.
6. Die Uneinheitlichkeit bestimmter Kontrollunterlagen wie beglaubigter Abschriften von Gemeinschaftslizenzen und Fahrerbescheinigungen führt zu Problemen bei Inspektionen und hat oft erhebliche Zeitverluste für die Verkehrsunternehmer zur Folge.
7. Die Verfahren zur Verhängung von Verwaltungssanktionen, etwa der Entzug von Lizenzen und die Disqualifizierung von Verkehrsleitern, werden von den Mitgliedstaaten sehr uneinheitlich gehandhabt und tragen dem Verhalten der Unternehmen außerhalb des Mitgliedstaats ihrer Niederlassung kaum Rechnung. Dies ist der Glaubwürdigkeit und Effizienz der von den Mitgliedstaaten auszuübenden Beaufsichtigung abträglich und führt zudem zu Rechtsunsicherheit für die Unternehmen.

## 2 VERFAHREN

Der Folgenabschätzung lagen verschiedene Studien, die in den Jahren 2004, 2005 und 2006 durchgeführt worden waren, sowie eine öffentliche Konsultation zugrunde. Sie wurde im Umfang so angepasst, dass die Stellungnahmen der wesentlichen Beteiligten so genau wie möglich wiedergegeben werden. Wie in den Leitlinien für die Folgenabschätzung (*Impact Assessment Guidelines*<sup>7</sup>) empfohlen, wurde nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Analyse verfahren, und die Analyse konzentrierte sich auf die wesentlichen Auswirkungen und distributiven Effekte. Wann immer möglich wurden Schätzungen beziffert.

Die öffentliche Konsultation entsprach den Standards der Kommission<sup>8</sup> und erfolgte in Form einer offenen auf das Internet gestützten Konsultation zwischen dem 9. Juni und dem 9. August 2006. Das Konsultationspapier, die eingegangenen Beiträge und eine Zusammenfassung der Beiträge sind auf der Internetseite „Your voice in Europe“ und unter der folgenden Internetadresse abrufbar:

[http://ec.europa.eu/transport/road/consultations/road\\_market\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/road/consultations/road_market_en.htm).

---

<sup>7</sup> SEK(2005) 791.

<sup>8</sup> KOM(2002) 704.

Die Kommission hat 67 Beiträge erhalten, die auf folgende Kategorien entfallen: nationale Behörden 16; internationale Verbände von Kraftverkehrsunternehmen oder Beschäftigten oder verschiedene Interessengruppen 10; nationale Verbände 36; Unternehmen oder Selbstständige 5.

Die Kommissionsdienststellen haben die Hauptfragen, die Gegenstand dieser Überarbeitung sind, im Rahmen des Sozialdialogs mit den Sozialpartnern am 5. September 2006 erörtert. Am 7. November 2006 fand eine Anhörung der Beteiligten mit Kommissionsmitglied Jacques Barrot in Brüssel statt.

Die Befragten waren generell der Ansicht, dass eine weitere Vereinfachung und deutlichere Formulierung des geltenden Regulierungsrahmens für den Kraftverkehrsmarkt erforderlich ist. Ein mehrfach hervorgehobener Aspekt war die Notwendigkeit, die geltenden Regeln für den Zugang zum Kraftverkehrsmarkt und die Zulassung zum Beruf einheitlicher und wirksamer durchsetzbar zu machen.

### **3 ZIELE**

Ziele sind die Vereinfachung und deutlichere Formulierung der Bestimmungen der geltenden Richtlinie über die Zulassung zum Beruf und der vier Verordnungen über den Marktzugang, um sie besser durchsetzbar zu machen und wo nötig zu ergänzen. Die konkreten Ziele sind:

- Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen und Verminderung der Wettbewerbsverfälschungen;
- Hebung des Qualifikationsniveaus von Verkehrsleitern;
- Verringerung der Verwaltungslasten;
- Durchsetzung einer besseren Einhaltung von Sicherheits- und Sozialvorschriften und technischer Regeln;
- Begrenzung der Umweltauswirkungen des Kraftverkehrs, insbesondere durch die Vermeidung von Leerfahrten.

### **4 POLITIKOPTIONEN**

Bei der Konsultation hat sich gezeigt, dass sich die Beteiligten insgesamt dafür aussprechen, die entsprechenden Vorschriften zu überarbeiten, sie zumindest zu vereinfachen und besser durchsetzbar und vergleichbar zu machen. Um die unterschiedlichen Einzelauffassungen, die im Laufe der Konsultation geäußert wurden, angemessen zu berücksichtigen, wurden fünf Politikoptionen in Betracht gezogen:

#### **Option 1**

Option „keine Änderung“: Dabei blieben die geltenden vier Verordnungen und die Richtlinie unverändert, die zusammen den Rechtsrahmen für den Kraftverkehrsbinnenmarkt bilden.

## Option 2

Option „technische Vereinfachung ohne regulatorische Maßnahmen“: Die Richtlinie über die Zulassung zum Beruf würde lediglich kodifiziert und die vier Verordnungen über den Marktzugang würden in zwei Rechtsakten zusammengeführt, wovon einer den Güterkraftverkehr und der andere den Personenkraftverkehr betreffe. Bei dieser Option würden im Rahmen der technischen Vereinfachung die Gemeinschaftslizenzen, die beglaubigten Abschriften und die Fahrerbescheinigungen vereinheitlicht. Ebenfalls würden Ausnahmeregelungen für kleine Fahrzeuge und Bestandsschutzregelungen zeitlich begrenzt. Darüber hinaus würde die Kommission

- Leitlinien veröffentlichen, um die Mitgliedstaaten zur stärker harmonisierten Umsetzung von Bestimmungen zur finanziellen Leistungsfähigkeit anzuhalten, und
- eine Mitteilung über Auslegungsfragen bezüglich der Kabotage veröffentlichen. Diese Mitteilung würde die bereits 2005 angenommene Mitteilung ersetzen.

## Option 3

Option „Harmonisierung“: Diese Option würde die in Option 2 vorgeschlagene technische Vereinfachung zuzüglich folgender Änderungen umfassen:

- Es würden gemeinsame Kriterien aufgestellt, die sicherstellen sollen, dass die zugelassenen Unternehmen über eine dauerhafte und tatsächliche Niederlassung verfügen.
- Die fachliche Eignung würde durch eine vorgeschriebene akkreditierte Ausbildung harmonisiert. Es würde eine stärkere Verbindung zwischen dem Unternehmen und dem Inhaber der Bescheinigung der fachlichen Eignung verlangt. Anforderungen an die finanzielle Leistungsfähigkeit würden durch Standardkennzahlen oder eine optionale Bankbürgschaft harmonisiert.
- Drei Kabotagefahrten im Anschluss an eine grenzüberschreitende Güterbeförderung wären innerhalb von sieben Tagen erlaubt, was sich anhand vorhandener Frachtpapiere leicht überwachen ließe. Das Verfahren zur Genehmigung von Liniendiensten im grenzüberschreitenden Personenkraftverkehr würde vereinfacht.
- Nachweise schwerwiegender Verstöße gegen EG-Vorschriften für den Kraftverkehr würden unter Mitgliedstaaten gegenseitig anerkannt. Es würden gemeinsame Regeln aufgestellt, mit denen die Zuverlässigkeit von Unternehmen überwacht wird und Verwaltungssanktionen wie der Entzug der Zulassung oder die Disqualifizierung von Verkehrsleitern vorgeschrieben werden.

## Option 4

Option „strengere Qualitätsnormen“, die alle Maßnahmen von Option 3 („Harmonisierung“) umfassen würde mit folgenden Ausnahmen:

- Die Anforderungen an die finanzielle Leistungsfähigkeit wären um 50 % höher und es würde zusätzlich eine regelmäßige, periodische Fortbildung vorgeschrieben.
- Es würde streng festgelegt, dass die Person, die ihre Bescheinigung der fachlichen Eignung zur Verfügung stellt, tatsächlich von dem Unternehmen vollzeitlich beschäftigt wird.

### **Option 5**

Option „Liberalisierung“, die alle Maßnahmen von Option 3 umfassen würde mit folgenden Ausnahmen:

- Kabotagefahrten im Anschluss an grenzüberschreitende Beförderungen wären nicht begrenzt und das Fahrzeug, mit dem die Kabotage durchgeführt wird, müsste den Mitgliedstaat, in dem die Kabotage erfolgt, erst nach einem Monat verlassen.
- Genehmigungen für Liniendienste im Personenkraftverkehr würden vollständig abgeschafft.

## **5 VERGLEICH DER OPTIONEN UND SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Bei der Folgenabschätzung wurden die wirtschaftlichen Auswirkungen, die Auswirkungen auf die Straßenverkehrssicherheit, die sozialen Auswirkungen und die Umweltauswirkungen untersucht. Die wesentlichen Schlussfolgerungen sind im Folgenden zusammengefasst.

### **Option 1**

Bei der Option „keine Änderung“ würden die in Abschnitt 1 dargelegten Probleme andauern und sich angesichts des starken Wachstums im grenzüberschreitenden Verkehr sogar verschärfen.

### **Option 2**

Die Option „technische Vereinfachung ohne regulatorische Maßnahmen“ wäre einfach umzusetzen und würde die Verwaltungskosten leicht verringern. Während mit dieser Option eine größere Klarheit der Rechtsvorschriften erreicht und die Durchsetzung in gewissem Maße erleichtert werden könnte, wären damit die Unterschiede zwischen den nationalen Regeln wahrscheinlich nicht zu verringern. Es könnte sogar zu noch stärker auseinander klaffenden nationalen Regeln kommen, da die Mitgliedstaaten ihre Politik eigenständig festlegen dürften und z. B. stärkere Einschränkungen für die Kabotage vorschreiben könnten. Die eingangs dargelegten wesentlichen Probleme würden fort dauern.

### **Option 3**

Die Option „Harmonisierung“ würde die Regeln für die Zulassung zum Beruf und für den Marktzugang besser vergleichbar, widerspruchsfreier und besser durchsetzbar machen. Obschon in einigen Ländern die Kosten der Einhaltung und

die Markteintrittskosten für kleine Unternehmen kurzfristig leicht steigen würden, würde die Option zu einem lauterem Wettbewerb beitragen und das Durchschnittsniveau der beruflichen Eignung im EU-Kraftverkehrsbinnenmarkt anheben. Die Einhaltung der Straßenverkehrssicherheits- und Sozialvorschriften würde durch die Abschreckung fahrlässigen oder vorsätzlichen Fehlverhaltens der Unternehmen verbessert. Die Option würde dazu beitragen, die Umweltauswirkungen des Verkehrs zu verringern, indem eine Ladungsoptimierung bei regelmäßigen grenzüberschreitenden Fahrten gefördert würde. Nach einer Erstinvestition in die Einrichtung elektronischer Register, die es den Kontrollbehörden erlauben, gezielte Überprüfungen statt häufiger Kontrollen aller Unternehmen vorzunehmen, böte die Option den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Verwaltungslasten um 180 Mio. € im Jahr zu senken.

#### **Option 4**

Die Option „strengere Qualitätsnormen“ wäre bei der Anhebung des Durchschnittsniveaus der fachlichen Eignung von Kraftverkehrsunternehmen in allen Mitgliedstaaten wirksamer. Sie würde auch die Einhaltungquote der Straßenverkehrssicherheits- und Sozialvorschriften verbessern. Die Verwaltungslasten würden in gleicher Höhe wie bei Option 3 verringert. Kurzfristig würde diese Option zu höheren Kosten der Einhaltung und Markteintrittskosten für Unternehmen der Branche führen und könnte kleinen Unternehmen den Markteintritt überproportional erschweren. Langfristig würde mit dieser Option ein Kraftverkehr mit größerem gesamtwirtschaftlichen Nutzen gefördert, und inländische Unternehmen und Kunden könnten zu ausländischen Kraftverkehrsunternehmen wieder Vertrauen fassen.

#### **Option 5**

Die Option „Liberalisierung“ würde in mehreren Inlandsmärkten zu stärkerem Wettbewerb führen und die Beförderungskosten in den betreffenden Ländern senken. Das Kraftverkehrsaufkommen würde jedoch steigen, möglicherweise auch die negativen Gesamtauswirkungen auf die Umwelt, und es würde zu einer Verlagerung von Arbeitsplätzen aus diesen Ländern in Länder mit geringeren Arbeitskosten kommen. Die mit Option 3 erreichte Verringerung der Verwaltungslasten könnte durch größere rechtliche Komplikationen bei den nationalen Regeln für Unternehmen, die Kabotage durchführen, wieder aufgezehrt werden. Im Personenkraftverkehr könnte es möglicherweise zu Problemen bei der Straßenverkehrssicherheit kommen. Ohne wirksam durchgesetzte strengere Qualitätsnormen (d. h. Umsetzung der Option 4) würde der Anreiz zu fahrlässigem oder vorsätzlichem Fehlverhalten eher zunehmen statt abnehmen. Insgesamt könnte diese Option erhebliche Auswirkungen haben, die einer wesentlich gründlicheren Analyse bedürfen, was den Rahmen dieser Vereinfachungsmaßnahme übersteigt.

**Angesichts der möglichen Nachteile der Option 4 für sehr kleine Unternehmen folgen die beigefügten Legislativvorschläge der Option 3 („Harmonisierung“). Die Umsetzung dieser Vorschläge wird zu einer wirksamen Stärkung des hohen fachlichen und Sicherheitsniveaus beitragen und Wettbewerbsverfälschungen im Kraftverkehrssektor verringern.**