



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 31.5.2017
SWD(2017) 187 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 hinsichtlich der Mindestanforderungen in Bezug auf die maximalen täglichen und wöchentlichen Lenkzeiten, Mindestfahrtunterbrechungen sowie täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten und der Verordnung (EU) Nr. 165/2014 in Bezug auf die Positionsbestimmung mittels Fahrtenschreibern

und

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/22/EG über Durchführungsbedingungen und zur Festlegung spezifischer Regeln in Bezug auf die Richtlinie 96/71/EG und die Richtlinie 2014/67/EU für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor

{ COM(2017) 277 final }
{ COM(2017) 278 final }
{ SWD(2017) 184 final }
{ SWD(2017) 185 final }
{ SWD(2017) 186 final }

Zusammenfassung (höchstens 2 Seiten)

Folgenabschätzung zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 zu den Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten für Kraftfahrer sowie zu einem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/22/EG über Durchführungsbedingungen und zur Festlegung spezifischer Regeln in Bezug auf die Richtlinie 96/71/EG und die Richtlinie 2014/67/EU für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor.

A. Handlungsbedarf

Worin besteht das Problem und warum ist ein Tätigwerden auf EU-Ebene erforderlich?

Die folgenden Hauptprobleme wurden ermittelt:

- unangemessene Arbeitsbedingungen und unzureichender Sozialschutz für Kraftfahrer;
- Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Transportunternehmen.

Sie entstehen durch:

- Schwachstellen der bestehenden Sozialvorschriften im Straßenverkehr (Lenk-, Arbeits- und Ruhezeiten der Kraftfahrer);
- ineffiziente Umsetzung der Regeln für die Entsendung von Arbeitnehmern im Straßenverkehr.

Außerdem stehen sie im Zusammenhang mit den Marktproblemen „Briefkastenfirmen“ und illegale Kabotagebeförderungen, die Gegenstand einer anderen Folgenabschätzung sind¹. Mangels Maßnahmen der EU wird davon ausgegangen, dass diese Probleme fortbestehen und sich verstärken werden.

Was soll erreicht werden?

Mit den Maßnahmen sollen die folgenden allgemeinen Ziele verwirklicht werden:

- Gewährleistung angemessener Arbeitsbedingungen und eines angemessenen Sozialschutzes für die Kraftfahrer;
- Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen;
- Beitrag zur Straßenverkehrssicherheit.

Einzelziele sind:

- Verdeutlichung und Anpassung der Sozialvorschriften im Straßenverkehr (einschließlich Entsendung);
- einheitliche Auslegung und Anwendung der Regeln;
- Erleichterung einer kostenwirksamen und kohärenten grenzüberschreitende Durchsetzung der Sozialvorschriften;
- Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten.

Das übergeordnete Ziel besteht darin, ein Gleichgewicht zwischen der Gewährleistung des Schutzes der Rechte der Arbeitnehmer und der Förderung der Freiheit der Unternehmen, grenzüberschreitende Dienste anzubieten, zu schaffen.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

Die Defizite bei den Vorschriften dürften sich ohne ein Tätigwerden der EU nicht lösen lassen. Die bisherigen Bemühungen der Mitgliedstaaten und der Kommission, Einvernehmen und einheitliche Durchsetzung der Vorschriften sicherzustellen, haben sich als erfolglos erwiesen. Deshalb ist das Tätigwerden der EU gerechtfertigt, um zu einer EU-Lösung zu gelangen und eine starke Zunahme abweichender nationaler Maßnahmen zu verhindern. Der EU-Mehrwert besteht darin, dass für klare und ausgewogene Vorschriften, ihre einheitliche Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung gesorgt wird, die auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht erreicht werden können.

B. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Wenn nicht, warum?

Politikoption 1: Klärung des Rechtsrahmens & Verbesserung der Zusammenarbeit – Maßnahmen zur Klärung von Mehrdeutigkeiten ohne wesentliche Änderung der Vorschriften und Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Vollzugsbehörden ohne maßgebliche Auswirkungen auf die Kosten.

Politikoption 2: Stärkung der Rechtsdurchsetzung und Änderungen von Verpflichtungen – abgesehen von den PP1-Maßnahmen umfasst diese Politikoption die Maßnahmen zur Anpassung bestimmter Vorschriften und zur Stärkung der Rechtsdurchsetzung, was mit gewissen Regulierungskosten einhergehen könnte.

¹ Überarbeitung der Verordnungen (EG) Nr. 1071/2009 über die Zulassung zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers und (EG) Nr. 1072/2009 über den Zugang zum Markt des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs.

Politikoption 3: Gezielte Überarbeitung der Sozialvorschriften – maßgebliche Änderungen der geltenden Bestimmungen und Einführung von Ausnahmen für spezifische Tätigkeiten, die in den Anwendungsbereich der Rechtsvorschriften fallen.

Mit Blick auf eine stärkere Durchsetzung und eine Präzisierung des EU-Rechtsrahmens wird Politikoption 2 bevorzugt.

Bei Politikoption 4 handelt es sich um eine horizontale Option, die sektorspezifische Vorschriften für die Entsendung im Verkehrssektor umfasst - sie enthält Maßnahmen bezüglich leichterer Verwaltungs- und Kontrollanforderungen sowie vier Varianten mit den folgenden vier zeitlichen Grenzen: 3 Tage/pro Monat (PP4a), 5 Tage (PP4b), 7 Tage (PP4c) und 9 Tage (PP4d) für eine Gesamttätigkeitsdauer in Aufnahmeländern, bei deren Nichterreichung die Entsenderichtlinie für die Kraftfahrer nicht umfassend anzuwenden wäre. Der Verwaltungsaufwand wird unabhängig von der zeitlichen Grenze wesentlich reduziert. Für die Verkehrsunternehmen sind die Kosten für die Einhaltung der Vorschriften bei höheren zeitlichen Grenzen niedriger. Aus Sicht der Arbeitnehmer haben niedrigere Zeitgrenzen größere positive Auswirkungen in Bezug auf bessere Sozial- und Arbeitsbedingungen für die Kraftfahrer und die Attraktivität dieser Tätigkeit. Angesichts der unterschiedlichen Auswirkungen der einzelnen Optionen und der Schwierigkeit, sie zu vergleichen, ist die Wahl der Option eine politische Entscheidung.

Welchen Standpunkt vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

PP1 ist die von allen Interessengruppen am wenigsten favorisierte Option. PP2 stößt bei den Unternehmen und den Kraftfahrern auf breite Zustimmung, da die Maßnahmen eine effizientere Organisation des Verkehrsbetriebs, günstigere und besser angepasste Arbeits- und Ruhezeiten sowie eine wirksame und einheitliche Durchsetzung ermöglichen. Die Meinungen der Gewerkschaften und der nationalen Behörden gehen auseinander. PP3 wird von der Kraftomnibusbranche favorisiert (insbesondere aus großen EU-15-Ländern). Die Gewerkschaften unterstützen nur eine Maßnahme des PP3 (Verbot einer leistungsabhängigen Bezahlung) und lehnen andere Maßnahmen ab. PP4 wird von der Industrie und den meisten Mitgliedstaaten vorgezogen, da es klare und angemessene Lösungen für die Anwendung der Entsendebestimmungen bietet. Die Gewerkschaften und drei Mitgliedstaaten lehnen die Lösung von zeitlichen Grenzen ab und befürworten die uneingeschränkte Anwendung der Entsenderichtlinie.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin besteht der Nutzen der bevorzugten Option?

- Verbesserung der Arbeits- und Ruhebedingungen von Kraftfahrern aufgrund von angemesseneren und flexibleren Regeln, Klarheit über die anzuwendenden Lohnsätze und über andere Sozialschutzbedingungen bei Auslandstätigkeiten, bessere Ruhebedingungen, kürzere Zeiträume der Abwesenheit vom Heimatort;
- Verbesserung der Möglichkeiten von Verkehrsunternehmern, die Arbeit der Kraftfahrer effizienter zu gestalten;
- Kosteneinsparungen für die Unternehmen bei den Verwaltungskosten in Höhe von etwa 785 Mio. EUR pro Jahr;
- Erhöhung des Einkommens von Kraftfahrern, die Beförderungen in Mitgliedstaaten mit höheren Lohnsätzen durchführen;
- Rechtssicherheit und Einheitlichkeit bei der Durchsetzung.

Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wichtigsten Optionen?

- Geringer, kurzfristiger Anstieg der Durchsetzungskosten, der längerfristig durch eine wirksamere Durchsetzung kompensiert wird;
- geringer, kurzfristiger Anstieg der Kosten für die Einhaltung der Vorschriften und der Verwaltungskosten für die Unternehmen aufgrund der Unterbringungspflicht während der regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeit, eventuell neu einzustellende Kraftfahrer, Anwendung höherer Löhne der Aufnahmemitgliedstaaten.

Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und die Wettbewerbsfähigkeit?

Die meisten Maßnahmen dürften keine besonderen Auswirkungen auf KMU haben. Allerdings könnten die Unterbringungspflicht und die Änderungen bei der Berechnung der wöchentlichen Arbeitszeit Folgen für Kleinstunternehmen haben, die bei der Organisation der Tätigkeiten weniger flexibel sind, um den Anstieg der Kosten zu vermeiden. Umgekehrt wird der erwartete Rückgang der Verwaltungskosten und der Kosten für die Einhaltung der Vorschriften, die mit den Entsendebestimmungen in Zusammenhang stehen, für kleine Unternehmen (insbesondere aus der EU-13) eine größere Rolle spielen.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Nein, der nur geringfügige kurzfristige Anstieg der Durchsetzungskosten wird langfristig durch Einsparungen aufgrund wirksamerer Kontrollen ausgeglichen.

Wird es andere spürbare Auswirkungen geben?

Keine Umweltauswirkungen oder wesentlichen Folgen für das Gesamtbeschäftigungsniveau auf EU-Ebene. Synergien mit der Initiative für den Zugang zum Güterkraftverkehrsmarkt: 1) verbesserte Effizienz bei der Durchsetzung, 2) wirksamere Bekämpfung illegaler Beschäftigungspraktiken.

Bleibt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt?

Die bevorzugte Option geht nicht über das zur Lösung des ursprünglichen Problems und zur Verwirklichung der Ziele der Initiative notwendige Maß hinaus. Die Initiative bietet eine angemessene und ausgewogene Lösung für die miteinander verbundenen sozialen und wettbewerbsrelevanten Probleme.

D. Folgemaßnahmen**Wann wird die Maßnahme überprüft?**

Die Ex-post-Bewertung erfolgt nach einem regulären Politikzyklus (in 5 bis 7 Jahren).