

Brüssel, den 7. April 2020
(OR. en)

Interinstitutionelles Dossier:
2017/0121(COD)

5112/1/20
REV 1 ADD 1

TRANS 6
SOC 7
EMPL 7
MI 6
CODEC 11
PARLNAT 19

BEGRÜNDUNG DES RATES

Betr.: Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass einer RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Festlegung besonderer Regeln im Zusammenhang mit der Richtlinie 96/71/EG und der Richtlinie 2014/67/EU für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor und zur Änderung der Richtlinie 2006/22/EG bezüglich der Durchsetzungsanforderungen und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012

- Begründung des Rates
- Vom Rat am 7. April 2020 angenommen

I. EINLEITUNG

1. Die Europäische Kommission hat am 31. Mai 2017 einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/22/EG bezüglich der Durchsetzungsanforderungen und zur Festlegung spezifischer Regeln im Zusammenhang mit der Richtlinie 96/71/EG und der Richtlinie 2014/67/EU für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor angenommen.
2. Dieser Vorschlag wurde als Teil des Mobilitätspakets I vorgelegt, und das Gesetzgebungsverfahren soll in Verbindung mit zwei anderen Legislativvorschlägen durchgeführt werden: einem über die Zulassung zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers und den Zugang zum Güterverkehrsmarkt und einem in Bezug auf Lenkzeiten, Vorschriften für Ruhezeiten und Fahrtenschreiber.
3. Der Rat (Verkehr, Telekommunikation und Energie) hat sich am 3. Dezember 2018 auf eine allgemeine Ausrichtung geeinigt.¹
4. Das Europäische Parlament hat am 4. April 2019 seinen Standpunkt in erster Lesung festgelegt.
5. Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission haben von Oktober bis Dezember 2019 Verhandlungen im Hinblick auf eine Einigung über den Vorschlag geführt. Am 11. Dezember 2019 haben sich die Verhandlungsführer auf einen Kompromisstext geeinigt, der am 20. Dezember 2019 vom Ausschuss der Ständigen Vertreter gebilligt wurde.²
6. Der Ausschuss für Verkehr und Tourismus (TRAN) des Europäischen Parlaments hat die politische Einigung am 21. Januar 2020 bestätigt, der Rat am 20. Februar 2020³.

¹ Dok. ST 15084/18.

² Dok. ST 15083/19.

³ Dok. ST 5424/20 + ADD 1-4.

7. Bei seinen Beratungen hat der Rat die Stellungnahmen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 18. Januar 2018 und des Ausschusses der Regionen vom 1. Februar 2018 berücksichtigt.
8. Angesichts dieser Einigung hat der Rat am 7. April 2020 im Wege des schriftlichen Verfahrens den Standpunkt des Rates in erster Lesung nach der rechtlichen und sprachlichen Überarbeitung des Textes gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Artikel 294 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgelegt.

II. ZIEL

9. Das allgemeine Ziel des Vorschlags besteht darin, einerseits angemessene Arbeitsbedingungen und einen angemessenen sozialen Schutz der Kraftfahrer zu gewährleisten und andererseits den Verwaltungsaufwand für die Betreiber zu präzisieren, zu harmonisieren und zu verringern, damit diese in einem Umfeld des fairen Wettbewerbs Dienstleistungen erbringen können.
10. Der Vorschlag trägt auch der bei der Überarbeitung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern durch die Richtlinie (EU) 2018/957 zum Ausdruck gebrachten Notwendigkeit Rechnung, sektorspezifische Vorschriften für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor festzulegen.

III. ANALYSE DES STANDPUNKTS DES RATES IN ERSTER LESUNG

A) Allgemeines

11. Auf der Grundlage des Kommissionsvorschlags haben das Parlament und der Rat Verhandlungen geführt, um im Rahmen des Standpunkts des Rates in erster Lesung zu einer Einigung zu gelangen. Der Wortlaut des Entwurfs des Standpunkts des Rates spiegelt den zwischen den beiden Gesetzgebern erzielten Kompromiss in vollem Umfang wider.

B) Zentrale politische Fragen

12. Der im Standpunkt des Rates in erster Lesung zum Ausdruck gebrachte Kompromiss umfasst die folgenden Schlüsselemente:

a) Ausnahmen von der Entsenderegelung für im internationalen Straßenverkehr beschäftigte Arbeitnehmer

13. Zwei Schlüsselemente des Standpunkts des Rates betreffen die Einführung einer Ausnahme von den allgemeinen Entsendevorschriften aufgrund des hohen Mobilitätsgrades sowie den Anwendungsbereich dieser Ausnahme. Im Kommissionsvorschlag wurde die Dauer der Anwesenheit eines Kraftfahrers in einem anderen Mitgliedstaat als entscheidendes Kriterium genannt, während sowohl das Parlament als auch der Rat eine Unterscheidung nach der Art der durchgeführten Beförderung bevorzugten. In Bezug auf den Anwendungsbereich der Ausnahmeregelung wird in dem Kommissionsvorschlag eine Ausnahmeregelung befürwortet, die sich auf zwei Elemente der für entsandte Arbeitnehmer geltenden nationalen Vorschriften beschränkt⁴, während das Parlament und der Rat eine vollständige Ausnahme von den materiell- und verfahrensrechtlichen Bestimmungen über die Entsendung bevorzugten.
14. Der Text des Rates (Artikel 1 Absätze 1 bis 7) entspricht weitgehend dem Standpunkt des Parlaments (Abänderungen 765, 787-789, 791, 792, 837 (teilweise), 838-842). Insbesondere akzeptierte der Rat die Beschränkung der Ausnahmeregelung auf den Fall, dass ein Dienstleistungsvertrag zwischen dem Arbeitgeber, der den Kraftfahrer entsendet, und einer im Aufnahmemitgliedstaat tätigen Partei besteht (Artikel 1 Absatz 2); daher gilt die Ausnahme nicht für Werkverkehrsbeförderungen, die nicht Gegenstand von Dienstleistungsverträgen sind.

⁴ Bezahlter Mindestjahresurlaub und Mindestlohn/Mindestvergütung.

15. Die Tätigkeiten, die von den Entsendevorschriften ausgenommen sind, umfassen insbesondere „bilaterale Beförderungen“ (Artikel 1 Absätze 3 und 4) – sowohl Güter- als auch Personenbeförderungen – und lassen sehr wenig Flexibilität für zusätzliche fahrtenbezogene Halte. Der hohe Mobilitätsgrad, der eine Ausnahme rechtfertigt, ist also dadurch gekennzeichnet, dass der Fahrer zwischen dem Mitgliedstaat, in dem das Unternehmen des Fahrers ansässig ist, und einem anderen Mitgliedstaat oder Drittland verkehrt. Zu Kontrollzwecken hängt die beschränkte Flexibilität in Bezug auf zusätzliche fahrtenbezogene Halte von den Aufzeichnungen im Fahrzeug, von Grenzüberschreitungen und in einem späteren Schritt auch von den Aufzeichnungen von Be- und Entladetätigkeiten ab.
16. Folglich gilt ein Kraftfahrer, der eine innerstaatliche Beförderung in einem anderen Mitgliedstaat (Kabotage) durchführt, als entsandt (Artikel 1 Absatz 7).
17. Zur Klarstellung wird in dem Kompromiss festgelegt, dass ein Kraftfahrer, der einen anderen Mitgliedstaat im Transit durchfährt, nicht als entsandt gilt. Bei Beförderungen im kombinierten Verkehr wird die auf der Straße zurückgelegte Teilstrecke der Fahrt entsprechend der ausgenommenen Tätigkeit gesondert analysiert (Artikel 1 Absätze 5 und 6).

b) Transparenz der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen

18. Der Rat akzeptierte die Forderung des Parlaments nach einer Sonderregelung für die Pflicht des Aufnahmemitgliedstaats, für Transparenz in Bezug auf die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen zu sorgen, einschließlich jener, die in bestimmten Tarifverträgen festgelegt sind (Artikel 1 Absatz 9). Daher werden die Abänderungen 794 und 837 (Nummer 2f) umformuliert im Text des Rates beibehalten.

c) Unternehmen aus Drittländern

19. Das Parlament und der Rat waren der Ansicht, dass eine Verschärfung der Vorschriften für die Entsendung von Kraftfahrern aus der EU nicht zu einem Wettbewerbsvorteil für Unternehmen aus Drittländern, die Zugang zum EU-Kraftverkehrsmarkt haben, führen sollte. Der Rat akzeptierte die Aufnahme dieses Aspekts in die *Lex specialis* (Artikel 1 Absatz 10), unterstützt durch eine Reihe von Erwägungsgründen (15-17), in denen die verfügbaren Instrumente erläutert werden. Daher wurden die Abänderungen 829 und 837 (Nummer 2g) teilweise übernommen.

d) Verwaltungsanforderungen für die Entsendung, Kontrolle und Durchsetzung

20. In Bezug auf die geschlossene und im Vergleich zur Richtlinie 2014/67/EU gekürzte Liste der Verwaltungsanforderungen für die Entsendung von Kraftfahrern baut der Text des Rates auf dem Kommissionsvorschlag auf (Artikel 1 Absatz 11). Im Einklang mit dem Standpunkt des Parlaments und mit Unterstützung der Kommission werden die Verkehrsunternehmen in der Lage und verpflichtet sein, das Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) der Kommission für die Übermittlung von Entsendemeldungen und angeforderten Informationen zu nutzen. Durch dieses harmonisierte Verfahren erübrigen sich eigenständige nationale Informationssysteme. Was die in der Entsendemeldung zu speichernden Informationen anbelangt, so baut der Text des Rates auf dem Kommissionsvorschlag auf, und es wurden einige vom Parlament geforderte Elemente hinzugefügt.
21. Bei den Kontrollbestimmungen wird die Struktur des Kommissionsvorschlags beibehalten, in dem zwischen Straßenkontrollen und Kontrollen nach der Entsendung unterschieden wird. Im Einklang mit dem Standpunkt des Parlaments hat der Rat die Idee zusätzlicher Unterlagen zum Arbeitsvertrag und zu Entgeltabrechnungen des Fahrers an Bord nicht weiterverfolgt. Diese Informationen können jedoch nach der Entsendung direkt vom Verkehrsunternehmen angefordert werden. Der Rat hat diese Kontrollphase nach der Entsendung, in die der Aufnahmemitgliedstaat den Niederlassungsmitgliedstaat einbeziehen kann, in seinem Text weiter ausgeführt, um auch die Abänderungen des Parlaments zu berücksichtigen. Insbesondere wird das IMI das zentrale Kommunikationsinstrument für die Verkehrsunternehmer darstellen, und die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, die Sozialpartner einzubeziehen.
22. Der Rat hat der Aufnahme einer Verpflichtung in die Richtlinie zugestimmt, wonach die Mitgliedstaaten Sanktionen für Verstöße gegen die Vorschriften der *Lex specialis* festlegen und Sanktionen gegen Akteure der Logistikkette verhängen müssen, wenn ihnen diese Verstöße bekannt sind oder bekannt sein müssten (Artikel 5). Schließlich hat der Rat auch eine Bestimmung zur „intelligenten Durchsetzung“ akzeptiert, nach der die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Kontrolle der Entsendevorschriften in eine allgemeine Kontrollstrategie zu integrieren (Artikel 6).
23. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Abänderungen 838-847, 850, 853-855, 857, 862 und 864 teilweise – gekürzt oder umformuliert – übernommen wurden, die Abänderungen 848, 849 und 852 hingegen nicht.

e) Einbeziehung der Richtlinie 2002/15/EG in die Durchsetzungsstandards für Sozialvorschriften

24. Die Richtlinie 2002/15/EG ergänzt die Verordnung über Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten für Kraftfahrer im Verkehrssektor⁵, indem sie beispielsweise die wöchentliche Gesamtarbeitszeit der Fahrer und die Nachtarbeit begrenzt.
25. Mit der Richtlinie 2006/22/EG wurden Unionsstandards für die Kontrolle und Durchsetzung von Vorschriften über Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten sowie von Vorschriften über Fahrtenschreiber eingeführt. Die Richtlinie 2002/15/EG wurde jedoch von ihrem Anwendungsbereich ausgenommen. Im Standpunkt des Rates wird nun die Einbeziehung dieser Richtlinie in die Standards für die Kontrollen im Einklang mit dem Kommissionsvorschlag und dem Standpunkt des Parlaments akzeptiert.
26. Diese Einbeziehung betrifft mehrere Aspekte: die nationalen Kontrollsysteme, die Mindestanzahl der Kontrollen und die Berichterstattung über die Ergebnisse (Artikel 2 Absätze 1, 3, 3a und 4, Anhang I der geänderten Richtlinie), die Einleitung von Kontrollen auf dem Betriebsgelände bei schweren Verstößen (Artikel 6 Absatz 1 der geänderten Richtlinie), die nationalen Systeme für die Risikoeinstufung (Artikel 9 Absatz 1 der geänderten Richtlinie) und den Informationsaustausch (Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe d und Artikel 8 der geänderten Richtlinie). Angesichts des weitreichenden Anwendungsbereichs der Arbeitszeitrichtlinie zieht der Rat in seinem Standpunkt einen risikobasierten Ansatz für gezielte Kontrollen einem quantitativen Mindestziel vor (Artikel 2 Absatz 3a der geänderten Richtlinie). Daher wurden die Abänderungen 806 und 835 umformuliert übernommen, die Abänderung 810 hingegen nicht.

⁵ 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 (ABl. L 102 vom 11.4.2006, S. 1).

f) Verwaltungszusammenarbeit bei der Durchsetzung

27. Die Vorschriften über die Verwaltungszusammenarbeit werden geändert, um sie besser von dem Informationsaustausch gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1071/2009 zu unterscheiden, der bereits über ein spezielles elektronisches System erfolgt. Für die übrigen Fälle ist in dem Text des Rates die Nutzung des IMI vorgesehen und sind Antwortfristen für die nationalen Behörden festgelegt. Daher wurden die Abänderungen 812-814 und 816-818 übernommen und teilweise umformuliert, die Abänderungen 815 und 819 hingegen nicht.

g) Überprüfte Durchsetzungsstandards für Sozialvorschriften

28. Das Risikoeinstufungssystem wird nicht nur auf nationale, unter die Arbeitszeitrichtlinie fallende Vorschriften ausgeweitet, sondern erfährt noch zwei weitere wichtige Änderungen (Artikel 9 der geänderten Richtlinie): Erstens wird die Kommission eine gemeinsame Formel für die Risikoeinstufung eines Unternehmens festlegen, und zweitens werden die nationalen Informationen über die Risikoeinstufung den Kontrollbehörden in der gesamten EU zugänglich gemacht, auch im Zusammenhang mit der Durchführung von Straßenkontrollen. Daher wurden die Abänderungen 821, 824 und 825 als Kompromisslösung teilweise akzeptiert.

29. Der Rat akzeptiert, dass sich die Mitgliedstaaten bemühen, konzertierte Kontrollen auf Kontrollen auf dem Betriebsgelände des Unternehmens auszuweiten, wobei ein Kompromiss zu einem entsprechenden Antrag des Parlaments gefunden wurde (Artikel 5 der geänderten Richtlinie, Abänderung 809). Auch die künftige Rolle der Europäischen Arbeitsbehörde wird im Einklang mit dem Mandat, das dieser im Jahr 2019 neu eingerichteten Stelle erteilt wurde, hervorgehoben (Erwägungsgrund 29).

30. Mit dem Text des Rates wird dem Kommissionsvorschlag und teilweise der Abänderung 826 des Parlaments zugestimmt, eine gemeinsame Vorgehensweise für die Kontrolle „anderer Arbeiten“ zu entwickeln, die der Arbeitszeit von Kraftfahrern zugerechnet werden, während sie nicht fahren, und gleichzeitig die Anforderung zusätzlicher Bescheinigungen abzuschaffen (Artikel 11 Absatz 3 der geänderten Richtlinie).

h) Befugnisübertragungen an die Kommission

31. Auch bei der Wahl der Verfahren, durch die die Kommission zum Erlass von Rechtsakten ermächtigt wird, musste ein Kompromiss gefunden werden; dieser wurde für alle parallel verhandelten Dossiers gemeinsam erzielt. Der Text des Rates enthält zwei Befugnisübertragungen in Bezug auf delegierte Rechtsakte zur Aktualisierung der Anhänge der geänderten Richtlinie und drei Befugnisübertragungen in Bezug auf Durchführungsrechtsakte, nämlich zur Festlegung einer gemeinsamen Formel für die Berechnung der Risikoeinstufung, eines gemeinsamen Vorgehens bei der Aufzeichnung und Überprüfung von „anderen Arbeiten“ und der Funktionen des für Entsendemeldungen zu nutzenden IMI-Kommunikationsinstruments.

i) Umsetzung und erste Politikbewertung

32. Die beiden gesetzgebenden Organe haben ihre Standpunkte zur Umsetzungsfrist überarbeitet. Im Rahmen eines ehrgeizigen Ansatzes, der an die Verfügbarkeit des neuen IMI-Kommunikationsinstruments geknüpft ist, müssen die Mitgliedstaaten die Richtlinie innerhalb von 18 Monaten nach ihrem Inkrafttreten umsetzen (Artikel 9). Eine Evaluierung der Umsetzung der Richtlinie und insbesondere der Sonderbestimmungen für entsandte Kraftfahrer durch die Kommission ist für Ende 2025 vorgesehen (Artikel 7).

j) Weitere Elemente des Standpunkts des Rates

33. Die folgenden weiteren Elemente, die der Rat dem Kommissionsvorschlag hinzugefügt hat, sind in den endgültigen Text des Standpunkts des Rates eingeflossen:
- a) eine Klarstellung, dass unterbrochene Aufenthalte des Kraftfahrers in einem Aufnahmemitgliedstaat in Summe keine langfristige Entsendung ergeben (Artikel 1 Absatz 8);
 - b) eine Bestimmung über die Vorgehensweise bei Kontrollen, wenn ein Kraftfahrer nicht über eine Entsendemeldung verfügt, d. h. wenn der Kraftfahrer eine Ausnahmeregelung von den Entsendevorschriften in Anspruch nehmen könnte (Artikel 1 Absatz 11 letzter Unterabsatz).

34. Der Rat hat die folgenden weiteren Abänderungen des Parlaments am Kommissionsvorschlag vollständig oder grundsätzlich akzeptiert:
- a) Schutzmaßnahmen zur Gewährleistung effizienter Straßenkontrollen ohne ungebührliche Verzögerung für die Kraftfahrer in Artikel 2 Absatz 1 der geänderten Richtlinie und in Artikel 1 Absatz 15 (Abänderungen 807 und 859);
 - b) eine allgemeine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit in Artikel 1 Absatz 16 (Abänderung 860) und eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten und der Arbeitgeber zur Aus- und Weiterbildung der Kontrollbehörden bzw. der Kraftfahrer in Artikel 8 (Abänderung 867);
 - c) redaktionelle Verbesserungen durch Aktualisierung veralteter Bezugnahmen (Abänderungen 811, 821-823, 827, 828, 832-834).

IV. FAZIT

35. Der Standpunkt des Rates in erster Lesung entspricht voll und ganz dem in den Verhandlungen zwischen Rat und Europäischem Parlament erzielten Kompromiss, der mithilfe der Kommission zustande gekommen ist. Dieser Kompromiss wird mit dem Schreiben der Vorsitzenden des TRAN-Ausschusses des Europäischen Parlaments an den Präsidenten des Ausschusses der Ständigen Vertreter bestätigt (23. Januar 2020). In diesem Schreiben teilte die Vorsitzende mit, dass sie den Mitgliedern des TRAN-Ausschusses und anschließend dem Plenum empfehlen wird, den Standpunkt des Rates in erster Lesung vorbehaltlich der Überprüfung durch die Rechts- und Sprachsachverständigen beider Organe in der zweiten Lesung des Parlaments ohne Abänderungen anzunehmen.
36. Der Rat ist daher der Auffassung, dass sein Standpunkt in erster Lesung ein ausgewogenes Ergebnis darstellt, dass die Arbeitsbedingungen mit der Annahme der sektorspezifischen Vorschriften für die Entsendung von Kraftfahrern verbessert werden, während die Freiheit zur Erbringung grenzüberschreitender Verkehrsdienstleistungen gewährleistet wird, und dass die Änderungen der Richtlinie über die Durchsetzungsanforderungen zu einer umfassenderen, wirksameren und besser koordinierten Kontrolle und Durchsetzung führen werden.