



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 14.12.2004
KOM(2004)815 endgültig

2003/0255(COD)

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

gemäß Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG-Vertrag

betreffend den

Gemeinsamen Standpunkt des Rates zur Annahme einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestbedingungen für die Durchführung der Richtlinie 2002/15/EG sowie der Verordnungen (EWG) Nr. 3820/85 und (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über Sozialvorschriften für Tätigkeiten im Kraftverkehr

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

gemäß Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG-Vertrag

betreffend den

Gemeinsamen Standpunkt des Rates zur Annahme einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestbedingungen für die Durchführung der Richtlinie 2002/15/EG sowie der Verordnungen (EWG) Nr. 3820/85 und (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über Sozialvorschriften für Tätigkeiten im Kraftverkehr

(Text von Bedeutung für den EWR)

1- HINTERGRUND

Übermittlung des Vorschlags an das EP und den Rat(Dokument KOM(2003) 628 endg. – 2003/0255(COD)):

2. Dezember 2003

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses:

3. Juni 2003

Stellungnahme des Europäischen Parlaments in erster Lesung:

20. April 2004

Verabschiedung des gemeinsamen Standpunkts:

9. Dezember 2004

2- GEGENSTAND DES KOMMISSIONSVORSCHLAGS

In der Richtlinie 88/599/EWG vom 29. November 1988 wurden gemeinsame Mindestanforderungen an die Kontrolle der gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 geltenden Lenk- und Ruhezeiten festgelegt; grundsätzlich sollen die Kontrollorgane von zwei oder mehr Mitgliedstaaten 1% der Tage, an denen Fahrer von in den Geltungsbereich der Verordnung fallenden Fahrzeugen arbeiten, kontrollieren und jährlich mindestens 2 abgestimmte Kontrollen durchführen. Die Liberalisierung im Straßenverkehrssektor, die Schaffung des Binnenmarktes, der anschließende Anstieg des Straßengüterverkehrs als vorherrschender Verkehrsträger und der nun in diesem Sektor herrschende harte Wettbewerb erfordern eine bessere Durchsetzung der Sozialvorschriften der Gemeinschaft.

Dieser Gedanke lag dem Vorschlag der Kommission zugrunde, Kontrollen häufiger durchzuführen, ihre Qualität zu verbessern sowie ein harmonisiertes Konzept für Verstöße und Sanktionen zu schaffen.

In Bezug auf die Häufigkeit der Kontrollen schlug die Kommission vor, den Mindestprozentsatz unverzüglich auf 3% anzuheben, wobei ein größerer Anteil dieser Kontrollen (von bisher 25% auf mindestens 50%) auf dem Betriebsgelände durchgeführt werden soll, und auch den Mindestprozentsatz der Straßenkontrollen anzuheben (von bisher 15% auf mindestens 30%). Die Kommission schlug ferner vor, die Zahl der abgestimmten

Kontrollen von zwei auf sechs pro Jahr heraufzusetzen, um stärkere Zusammenarbeit und den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Kontrollorganen zu fördern.

Um die Qualität der Durchsetzungsmaßnahmen zu erhöhen schlägt die Kommission eine Mindestausbildung und –ausrüstung des Kontrollpersonals vor sowie die Entwicklung und Umsetzung einer nationalen Durchsetzungsstrategie durch die Mitgliedstaaten und die Benennung einer Koordinierungsstelle, die diese Strategie überwachen und Kontakt zu den Kontrollorganen anderer Mitgliedstaaten halten soll. Um den Fahrern Ruhezeiten zu ermöglichen und die Straßenkontrollen zu erleichtern müssen ausreichend Parkplätze vorhanden sein. Zur verbesserten Zusammenarbeit zwischen den Kontrollorganen der Mitgliedstaaten wird ein Ausschuss eingesetzt, der den Austausch bewährter Verfahren erleichtern, gemeinsame Regeln für ein Risikobewertungssystem für Unternehmen im Hinblick auf zielgerichtete Durchsetzungsmaßnahmen ausarbeiten sowie einheitliche Belege für Urlaubs- und Krankheitstage von Fahrern und Kriterien für einen gemeinsamen elektronischen Austausch von Erkenntnissen und Erfahrungen vereinbaren soll. Auch gemeinsame Ausbildungsprojekte sind geplant.

In Bezug auf das gemeinsame Konzept bei Verstößen und Sanktionen hat die Kommission vorgeschlagen, dass die Mitgliedstaaten ihren Kontrollorganen die Möglichkeit geben, ein Fahrzeug zeitweilig stillzulegen sowie andere Sanktionen zu verhängen. Verhältnismäßige finanzielle Sanktionen wurden vorgeschlagen für die Beteiligten der Beförderungskette, die durch einen Verstoß gegen diese Vorschriften einen finanziellen Vorteil erlangt haben. Ein gemeinsames Verzeichnis schwerwiegender Verstöße, für die die Mitgliedstaaten die festgelegten Sanktionen mitteilen, wurde erstellt. Die Kommission erstellt dann einen Bericht, in dem die in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für bestimmte Verstöße vorgesehenen Sanktionen analysiert werden.

3- BEMERKUNGEN ZUM GEMEINSAMEN STANDPUNKT

Der Rat hat am Kommissionsvorschlag einige wesentliche Änderungen vorgenommen, die größtenteils annehmbar sind, da sie sicherstellen, dass die Ziele des Vorschlags erreicht werden.

Die erste Änderung betrifft die Sanktionen und schwerwiegenden Verstöße. Der Rat hat die Bestimmungen zur Stilllegung von Fahrzeugen, zum Spektrum der den zuständigen Behörden zur Verfügung stehenden Sanktionen sowie zur Mithaftung und zu angemessenen finanziellen Sanktionen für die Beförderungskette bei Verstößen in den Vorschlag für eine Verordnung zu Lenk- und Ruhezeiten eingefügt, die die derzeitige Verordnung (EWG) 3820/85 ersetzen wird. Da diese Fragen sich mehr auf Verstöße gegen die Bestimmungen der Verordnung beziehen und besser zu diesem Vorschlag passen, ist die Kommission damit einverstanden, sie in diese Verordnung aufzunehmen. Da die Bestimmungen der Verordnung unmittelbar anwendbar sind, wird zudem die Umsetzung einheitlicher sein. Die Kommission bedauert jedoch, dass der Rat es nicht für notwendig erachtet hat, eine gemeinsame Begriffsbestimmung des schwerwiegenden Verstoßes gegen die Sozialvorschriften in die Verordnung aufzunehmen. Dadurch ist der nachfolgende Artikel, demgemäß die Kommission über die Sanktionen der Mitgliedstaaten bei schwerwiegenden Verstößen Bericht erstatten muss, weniger zielgerichtet.

Die zweite Änderung betrifft die Verknüpfung des Anstiegs des Mindestprozentsatzes der Kontrollen sowie des größeren Mindestanteils der auf dem Betriebsgelände oder auf der

Straße durchzuführenden Kontrollen mit der Einführung des digitalen Fahrtenschreibers. Aus diesem Grund hat der Rat eine stufenweise Steigerung sowohl des Anteils der auf dem Betriebsgelände oder der Straße mindestens durchzuführenden Kontrollen ab 1.1.2008 als auch der ab 1.1.2009 mindestens durchzuführenden Kontrollen vorgeschlagen. Der Übergang zu einer Kontrolle von mindestens 3% erfolgt nicht mehr, wie von der Kommission vorgeschlagen, unmittelbar, sondern erst im Jahr 2011, mit einer zwischenzeitlichen Anhebung auf 2% (erst ab 1.1.2009). Da mehrere Mitgliedstaaten derzeit ohne die Vorteile des digitalen Fahrtenschreibers bereits mehr als 2% kontrollieren zeigt dies, dass die Mitgliedstaaten keine besonders ehrgeizigen Ziele verfolgen. Die Kommission ist jedoch bereit, diese lange Verzögerung zu akzeptieren, da es angesichts dieser langen Vorlaufzeit alle Mitgliedstaaten gelingen dürfte, sich entsprechend zu organisieren, um die erhöhten Mindestanforderungen zu erfüllen. Der Rat hat ferner den weiteren möglichen Anstieg des Mindestanteils der Kontrollen durch das Ausschussverfahren auf 4% begrenzt, unter der Bedingung, dass dieser erst ab 2013 in Kraft tritt und nur, wenn über 90% der kontrollierten Fahrzeuge mit einem digitalen Fahrtenschreiber ausgerüstet sind. Anders als im Kommissionsvorschlag wird damit eine Obergrenze für den weiteren Anstieg durch das Ausschussverfahren festgelegt. Es zeigt jedoch den Willen des Rates, ein höheres Durchsetzungsniveau zu erreichen und ist insofern als positives, wenn auch verzögertes Signal in Bezug auf die Verpflichtung zur Durchsetzung zu begrüßen. Wahrscheinlich ist die Bedingung hinsichtlich des digitalen Fahrtenschreibers bis 2013 erfüllt. Aus diesem Grund haben die Mitgliedstaaten in Artikel 3 angefügt, dass bei den Kontrollen Statistiken über die Art des Fahrtenschreibers geführt werden sollen und dass bei den Kontrollen nicht nach der Art des verwendeten Fahrtenschreiber diskriminiert werden darf.

Die letzte wichtige Änderung betrifft die Ausnahme der Durchsetzung der Regelungen der sektoralen Arbeitszeit (Richtlinie 2002/15/EG) vom Geltungsbereich der vorgeschlagenen Richtlinie. Die Kommission sieht zwar nicht die Notwendigkeit einer auf die verstärkte Durchsetzung von Sozialvorschriften der Gemeinschaft ausgerichteten Richtlinie, die gleichwohl einige grundlegende soziale Elemente unberücksichtigt lässt, doch stimmte sie angesichts des Widerstands der Mehrheit der Mitgliedstaaten der Ausnahme dieser Vorschriften vom Geltungsbereich der vorgeschlagenen Richtlinie zu, um die Einigung im Rat zu erleichtern.

Außerdem unterscheidet der Rat zwischen der Benennung einer innergemeinschaftlichen Koordinierungsstelle, die Statistiken über die Durchsetzung der Bestimmungen von den jeweils zuständigen Behörden einholt und Kontakt zu den Behörden anderer Mitgliedstaaten hält und einer fakultativen Koordinierungsstelle, die eine nationale Durchsetzungsstrategie entwickelt und deren Umsetzung überwacht. In einigen Mitgliedstaaten könnten diese Aufgaben von zwei verschiedenen Organisationen ausgeübt werden. Die Kommission begrüßt die Verpflichtung zur Umsetzung einer nationalen Durchsetzungsstrategie und einer Maßnahme zur Koordinierung zwischen den zuständigen Behörden, zumindest in Bezug auf die Beziehungen zu anderen Mitgliedstaaten und zur Kommission.

Die Kommission hat 21 der 38 vom Europäischen Parlament in erster Lesung vorgeschlagenen Abänderungen vollständig oder teilweise akzeptiert. Der Rat hat 7 in ihrer ursprünglichen Fassung, im Grundsatz oder teilweise in seinen Gemeinsamen Standpunkt übernommen. Die Kommission hat zwar nach der Ersten Lesung im Parlament keinen geänderten Vorschlag unterbreitet, dem Rat gegenüber jedoch in den Gesprächen klar gemacht, welche Abänderungen des Parlaments sie unterstützt bzw. ablehnt sowie die Gründe hierfür dargelegt.

4- DETAILLIERTE BEMERKUNGEN DER KOMMISSION

4.1 Von der Kommission übernommene und ganz oder teilweise in den Gemeinsamen Standpunkt übernommene Abänderungen

Die nachstehenden Verweise beziehen sich auf Erwägungsgründe und Artikel des Gemeinsamen Standpunktes.

Änderungsantrag 3. Der Wortlaut dieser Abänderung spiegelt das Ziel der wichtigsten sozialen Instrumente wider, für die mit dieser Richtlinie Durchsetzungsmaßnahmen festgelegt werden. Der Rat hat sie in leicht veränderter Form in Erwägung 1 eingefügt.

Änderungsantrag 12 (teilweise). Durch die Abänderung wird sichergestellt, dass Titel und Ziel der vorgeschlagenen Richtlinie in Einklang stehen. Dieser Aspekt wurde in den Gemeinsamen Standpunkt übernommen.

Änderungsantrag 21. Über die Kontrollen erhobene Statistiken beinhalten nun auch die Art des verwendeten Fahrtenschreibers, um Diskriminierung zu vermeiden und entscheiden zu können, ob die Bedingung für eine weitere Anhebung des Anteils der Kontrollen gemäß Artikel 2 Absatz 2 Unterabsatz 2 erfüllt ist. Die Kommission konnte auch die Aufnahme des Landes der Zulassung akzeptieren, doch wurde dies nicht in den Gemeinsamen Standpunkt übernommen.

Änderungsantrag 42. In Anhang I Teil A akzeptiert die Kommission, dass Straßenkontrollen sich auch auf die wöchentliche Lenkzeit und die Lenkzeit innerhalb von zwei Wochen sowie die wöchentliche Ruhezeiten erstrecken können. Der Rat "Verkehr" erzielte zwar am 11. Juni 2004 eine politische Einigung über den geänderten Kommissionsvorschlag zu Lenk- und Ruhezeiten, in dem eine wöchentliche höchstzulässige Lenkzeit festgesetzt wird, doch legt der Gemeinsame Standpunkt zur Durchsetzung dieser Vorschriften nicht fest, dass diese neue Obergrenze bei Straßenkontrollen überprüft wird. Vorgesehen ist lediglich die Einbeziehung der Kontrolle der wöchentlichen Ruhezeiten in Straßenkontrollen. Nach Ansicht der Kommission wurde hier in Bezug auf die Kontrolle der Lenkzeit eine wichtige Gelegenheit verpasst.

4.2 Abänderungen, die von der Kommission gebilligt und nicht in den gemeinsamen Standpunkt übernommen wurden

Änderungsantrag 5. In der Abänderung wird das Ziel gesetzt, Interoperabilität bei den nationalen Kontrollsystemen zu erreichen. Die Kommission hat dies im Grundsatz vorbehaltlich der Koordinierung auf EU-Ebene akzeptiert. Der Rat verzichtet in seinem Gemeinsamen Standpunkt auf jeglichen Verweis auf die Interoperabilität, lässt jedoch die Möglichkeit offen, dass sie in den Aufgabenbereich des gemäß Artikel 13 einzusetzenden neuen Ausschusses fällt.

Änderungsanträge 6, 7, 20, 63 und 29 (teilweise). Durch diese Abänderungen soll das Ziel des Vorschlags durch eine eindeutiger Sprache gestärkt werden. Im Gemeinsamen Standpunkt wurde jedoch der ursprüngliche Wortlaut beibehalten.

Änderungsantrag 19 (teilweise). Die Abänderung verpflichtet die Kontrollorgane der Mitgliedstaaten zu einem ausgewogenen Konzept bei den Kontrollen auf Betriebsgeländen,

von denen mindestens 50% auf KMU entfallen müssen. Der Gemeinsame Standpunkt enthält diese Verpflichtung nicht.

Änderungsantrag 24 (teilweise). Er enthält mehrere Beispiele dafür, wo Kontrollposten eingerichtet werden könnten. Die Kommission hat den Begriff ‘andere sichere Plätze’ unterstützt. Im Gemeinsamen Standpunkt wird jedoch nicht weiter auf die Einrichtung von Kontrollposten eingegangen.

Änderungsantrag 26. Mit der Abänderung soll sichergestellt werden, dass schlafende Fahrer nicht unnötig durch Kontrollen gestört werden. Der Rat stand zwar der dahinter stehenden Absicht wohlwollend gegenüber, fand sie jedoch in der Praxis zu problematisch.

Änderungsantrag 28. In dieser Abänderung wird betont, dass bei der Amtshilfe zwischen den Mitgliedstaaten potenzielle Verstöße vom Zulassungsmitgliedstaat durch eine Kontrolle auf dem Betriebsgelände des betreffenden Unternehmens untersucht werden. Im Gemeinsamen Standpunkt wird der ursprüngliche Wortlaut beibehalten, da nach Ansicht des Rates Artikel 6 Absatz 4 dieses Thema abdeckt.

Änderungsantrag 31. Durch die Abänderung werden die Mitgliedstaat zur Veröffentlichung der erhobenen Daten verpflichtet. Nach Ansicht des Rates ist der Zweijahresbericht der Kommission, der spezifische Daten aus den Mitgliedstaaten enthält, ausreichend.

Änderungsantrag 32. Mit dieser Abänderung soll sichergestellt werden, dass Sanktionen einschließlich der zeitweiligen Stilllegung eines Fahrzeugs diskriminierungsfrei verhängt werden. Der Rat hat den die Sanktionen und die Stilllegung betreffenden Artikel in den Vorschlag für eine Verordnung zu den Lenk- und Ruhezeiten übertragen; im Gemeinsamen Standpunkt zu diesem Vorschlag ist die Nichtdiskriminierung in die Merkmale von Sanktionen nach Artikel 19 Absatz 1 einbezogen.

Änderungsanträge 35 – 37. Mit der ersten Abänderung soll der Spielraum eingeengt werden, was schwerwiegende Verstöße gegen die in der Richtlinie 2002/15/EG vorgesehene wöchentliche Höchstarbeitszeit betrifft. Der Rat hat beschlossen, diese Richtlinie aus dem Geltungsbereich des Vorschlags herauszunehmen und auch auf ein gemeinsames Verzeichnis schwerwiegender Verstöße verzichtet. Damit entfallen auch der Verweis auf alle diejenigen, für die dieses Verzeichnis gilt, sowie die Frist für die Mitteilung der jeweiligen Sanktionen. Im Gemeinsamen Standpunkt zum Vorschlag für eine Verordnung zu den Lenk- und Ruhezeiten ist jedoch in den Artikeln 19 Absatz 1 und 27 festgelegt, dass die Mitgliedstaaten die Kommission über ihre Vorschriften bezüglich der Sanktionen binnen eines Jahres unterrichten müssen.

Änderungsantrag 39. In der Abänderung wird genauer auf den Bericht der Kommission über die Sanktionen eingegangen. In den Gemeinsamen Standpunkt wurde nur die Verpflichtung zur Berichterstattung über Sanktionen übernommen, nicht aber das gemeinsame Verzeichnis der Sanktionen bei schwerwiegenden Verstößen.

Änderungsantrag 40. Die Abänderung gewährt der Kommission mehr Flexibilität, indem sie die Veröffentlichung der Leitlinien für Verfahren der Durchsetzung in einem gesonderten Dokument neben dem Zweijahresbericht ermöglicht. Im Gemeinsamen Standpunkt wurde der ursprüngliche Wortlaut beibehalten.

4.3 Abänderungen, die von der Kommission abgelehnt, aber in den gemeinsamen Standpunkt übernommen wurden

Änderungsantrag 19 (teilweise). Mit der Abänderung wird zur derzeitigen Lage zurückgekehrt, d.h. an mindestens 15% aller überprüften Arbeitstage werden Straßenkontrollen durchgeführt. In den Gemeinsamen Standpunkt wurde dies für eine Übergangszeit aufgenommen, ab 1.1.2008 soll auf mindestens 30% übergegangen werden.

Änderungsantrag 23 (teilweise). Der Gemeinsame Standpunkt enthält die Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, ein Verzeichnis der im letzten Jahr erhobenen Daten zu führen.

Änderungsantrag 27. Der Gemeinsame Standpunkt untersagt die Diskriminierung bei Straßenkontrollen nach dem Gesichtspunkt, ob ein Fahrzeug mit einem analogen oder einem digitalen Fahrtenschreiber ausgerüstet ist.

4.4 Abänderungen, die von der Kommission abgelehnt und nicht in den gemeinsamen Standpunkt übernommen wurden

Änderungsanträge 1, 15, 34 und 66. Aufgrund dieser Abänderungen müssten bei den Kontrollen auch die Fahrerbescheinigungen von Fahrern aus Drittländern überprüft werden. In der entsprechenden Verordnung ist jedoch bereits eine umfassendere Kontrolle durch die Mitgliedstaaten vorgesehen.

Änderungsantrag 11. Die Abänderung erfordert den Verweis auf den Vorschlag für eine neue Verordnung, die die Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 ersetzen soll. Dies ist unnötig, da nach deren Annahme ein Verweis auf die alte Verordnung als Verweis auf die neue Verordnung gilt.

Änderungsanträge 13, 14 und 16. Diese Abänderungen umfassen die Begriffsbestimmung des Fahrers und das Verhältnis zwischen AETR- und Gemeinschaftsvorschriften zu Lenk- und Ruhezeiten. Im Gemeinsamen Standpunkt zum Vorschlag für eine Verordnung zu den Lenk- und Ruhezeiten wurden Begriffsbestimmung und Verhältnis anders festgelegt. Dies gilt auch für den Vorschlag zu den Durchsetzungsmaßnahmen.

Änderungsanträge 18, 30 und 41. Diese Abänderungen sind in Bezug auf das Verfahren oder das Organ inkorrekt. Eine Anhebung des Anteils der Arbeitstage kann nicht allein von Kommission und Parlament genehmigt werden; eine einheitliche Auslegung der Bestimmungen kann nicht von einzelnen Mitgliedstaaten vorgenommen werden, sondern nur auf Gemeinschaftsebene; nach den Rechtsvorschriften für das Ausschussverfahren ist es nicht zulässig, vorzuschreiben, dass die Sozialpartner vertreten sein müssen.

Änderungsanträge 22, 25. Die Vorschrift, so detaillierte Aufzeichnungen über die Kontrollen zu führen, ist unverhältnismäßig. Auch das vorgesehene Gleichgewicht bei der Intensität der Kontrollen an verschiedenen Standorten ist eine zu detaillierte Vorschrift.

Änderungsantrag 33. Die Amtshilfe der Mitgliedstaaten bei der Verhängung von Sanktionen für festgestellte Verstöße wurde ersetzt durch die Einführung der Extraterritorialität für Sanktionen im Vorschlag für eine Verordnung zu den Lenk- und Ruhezeiten.

Änderungsantrag 38. Die Kommission sollte nicht zur Vorlage eines Vorschlags zur Harmonisierung der Sanktionen verpflichtet werden, bevor überhaupt die Ergebnisse ihres Berichts zu den Sanktionen vorliegen.

5- SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission hätte es zwar vorgezogen, wenn die Durchsetzung der Arbeitszeitregelungen, ein gemeinsames Verzeichnis der schwerwiegenden Verstöße und eine frühere Anhebung der Mindestanforderungen an die Kontrollen übernommen worden wären, doch folgt ihrer Ansicht nach der am 9. 12. 2004 mit qualifizierter Mehrheit angenommene Gemeinsame Standpunkt weitgehend den Zielen und dem Ansatz ihres Vorschlags, so dass sie ihn unterstützen kann.