



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 7. April 2020
(OR. en)

Interinstitutionelles Dossier:
2017/0122(COD)

5114/1/20
REV 1 ADD 1

TRANS 7
SOC 8
CODEC 12
PARLNAT 20

BEGRÜNDUNG DES RATES

Betr.: Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass einer
VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 hinsichtlich der
Mindestanforderungen an die maximalen täglichen und wöchentlichen
Lenkzeiten, Mindestfahrtunterbrechungen sowie täglichen und
wöchentlichen Ruhezeiten, und der Verordnung (EU) Nr. 165/2014
hinsichtlich der Positionsbestimmung mittels Fahrtenschreibern
– Begründung des Rates
– Vom Rat am 7. April 2020 angenommen

I. EINLEITUNG

1. Am 31. Mai 2017 hat die Europäische Kommission einen 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 angenommen.
2. Dieser Vorschlag wurde als Teil des Mobilitätspakets I vorgelegt, und das Gesetzgebungsverfahren soll in Verbindung mit zwei anderen Legislativvorschlägen durchgeführt werden, dem Vorschlag über die Zulassung zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers und den Zugang zum Güterverkehrsmarkt und dem Vorschlag über Durchsetzungsbestimmungen für Sozialvorschriften und die Entsendung von Fahrern.
3. Der Rat (Verkehr, Telekommunikation und Energie) hat sich am 3. Dezember 2018 auf eine allgemeine Ausrichtung¹ geeinigt.
4. Das Europäische Parlament hat seinen Standpunkt in erster Lesung am 4. April 2019 festgelegt.
5. Von Oktober bis Dezember 2019 haben das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission 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 ist die Harmonisierung der Vorschriften über Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten im Straßenverkehr und die Einhaltung dieser Vorschriften unter Nutzung von Fahrtenschreibern, um in der Europäischen Union Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern, die Straßenverkehrssicherheit zu verbessern und gute Arbeitsbedingungen der Fahrer zu gewährleisten.

III. ANALYSE DES STANDPUNKTS DES RATES IN ERSTER LESUNG

A) Allgemeines

10. 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 voll und ganz wider.

B) Zentrale politische Fragen

11. Der Kompromiss, der sich im Standpunkt des Rates in erster Lesung widerspiegelt, enthält die folgenden Kernpunkte:

a) Erfassung leichter Nutzfahrzeuge

12. Die Kommission hat leichte Nutzfahrzeuge in ihrem ursprünglichen Vorschlag nicht in den Geltungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 aufgenommen, obwohl sich das Parlament dafür ausgesprochen hat. Der Text des Rates schließt derartige Fahrzeuge in den Geltungsbereich der Verordnung ein, wenn ihre zulässige Höchstmasse einschließlich etwaiger Anhänger oder Sattelanhänger 2,5 Tonnen übersteigt und sie im grenzüberschreitenden gewerblichen Verkehr (Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 3 Buchstabe ha der Verordnung (EG) Nr. 561/2006) verwendet werden. Folglich werden auch diese Fahrzeuge vom Geltungsbereich der Verordnung (EU) Nr. 165/2014 erfasst, sodass sie mit intelligenten Fahrtenschreibern ausgestattet werden müssen.
13. Die Kommission wird eine Übergangsfrist (1. Juli 2026) nutzen, um innerhalb von 18 Monaten nach Inkrafttreten der Änderungsverordnung Durchführungsrechtsakte zu erlassen, in denen die Datenanforderungen, Funktionen und der Einbau von Fahrtenschreibern in leichten Nutzfahrzeugen genau festgelegt werden, sodass die Herstellung von Ausrüstung und die Ausstattung der Fahrzeuge innerhalb des verbleibenden Zeitraums veranlasst werden können.
14. Vor diesem Hintergrund wurden die Abänderungen 353/rev, 368, 373 und 375 nach entsprechender Umformulierung im Standpunkt des Rates gebilligt.

b) Festlegung der wöchentlichen Ruhezeit

15. Der Rat hat im Hinblick auf einen Kompromiss zu den wöchentlichen Ruhezeiten (Artikel 8 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006) die Vorschrift akzeptiert, nach der ein Fahrer zwei regelmäßige wöchentliche Ruhezeiten oder eine regelmäßige wöchentliche Ruhezeit und eine reduzierte wöchentliche Ruhezeit von mindestens 24 Stunden in jeweils zwei aufeinanderfolgenden Wochen einhalten muss.
16. Der Rat hat bei diesem Kompromiss jedoch im Einklang mit dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag auf einer gewissen Flexibilität für Fahrer im Ferngüterverkehr bestanden. Insbesondere kann ein im grenzüberschreitenden Güterverkehr tätiger Fahrer außerhalb des Mitgliedstaats der Niederlassung zwei aufeinanderfolgende reduzierte wöchentliche Ruhezeiten einlegen, sofern er in vier jeweils aufeinanderfolgenden Wochen mindestens zwei regelmäßige wöchentliche Ruhezeiten einlegt. Nachdem zwei reduzierte wöchentliche Ruhezeiten nacheinander eingelegt werden, ist in diesem Fall die nächste Ruhezeit – als Ausgleich für diese zwei reduzierten wöchentlichen Ruhezeiten – vor der darauffolgenden wöchentlichen Ruhezeit einzulegen. Während dieser verlängerten Ruhezeit profitiert der Fahrer von der „Rückkehr an den Wohnort“ (siehe Punkt 19). Vor diesem Hintergrund wurde die Abänderung 379 als Basis im Standpunkt des Rates übernommen; Abänderung 381 wurde nicht übernommen.
17. Um Kontrollen der Ruhezeiten auf der Straße über einen Zeitraum von 4 Wochen zu gewährleisten, wurde in den Bestimmungen der Zeitraum für die Vorlage von Belegen im Fahrzeug von 28 auf 56 Tage verlängert (Artikel 36 der Verordnung (EU) Nr. 165/2014), siehe Abänderungen 365, 420-422.

c) Verbot des Schlafens in der Fahrerkabine

18. Im Standpunkt des Rates wird der ursprüngliche Kommissionsvorschlag im Hinblick auf das Verbot gebilligt, die regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeiten und jede wöchentliche Ruhezeit von mehr als 45 Stunden, die als Ausgleich für die vorherige reduzierte wöchentliche Ruhezeit eingelegt wird, in dem Fahrzeug zu verbringen (Artikel 8 Absatz 8 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006). Der Rat hat Teile der Abänderung 382 des Parlaments über Einzelheiten zu den Voraussetzungen für die Unterkunft gebilligt. In diesem Zusammenhang wird präzisiert, dass alle Kosten für die Unterbringung außerhalb des Fahrzeugs vom Arbeitgeber zu tragen sind; dieser Standpunkt wird vom Parlament in der Abänderung 383 geteilt.

d) Regelmäßige Rückkehr des Fahrers

19. Im Standpunkt des Rates, in dem der ursprüngliche Kommissionsvorschlag, nach dem Transportunternehmen die Arbeitszeit der Fahrer so planen müssen, dass die Fahrer regelmäßig zu ihrem Heimatort zurückkehren können, um eine lange Ruhezeit einzulegen (Artikel 8 Absatz 8a der Verordnung (EG) Nr. 561/2006), weiterentwickelt wird, wird diese Anforderung in Bezug auf Nachweise und Kontrollen gestärkt und wird die Klarheit bezüglich des Ortes, an den der Fahrer zurückkehrt, erhöht. Daher wird im Text des Rates vorgeschrieben, dass der Fahrer zu der im Mitgliedstaat der Niederlassung gelegenen Betriebsstätte des Arbeitgebers, der der Fahrer normalerweise zugeordnet ist und an der er seine wöchentliche Ruhezeit beginnt, oder zu seinem Wohnsitz zurückkehrt, wobei der Fahrer selbst entscheidet, wo er die Ruhezeiten einlegt, während der Arbeitgeber dafür verantwortlich ist, eine regelmäßige Rückkehr zu ermöglichen. Gemäß Abänderung 385 wurden vier Wochen als Bezugszeitraum beschlossen. Aus Gründen der Einfachheit und wegen der ungleichen Verhandlungspositionen der Fahrer und ihrer Arbeitgeber hat der Rat die Elemente für zusätzliche Flexibilität, die das Parlament in den Abänderungen 355, 377 und 385 befürwortet hat, nicht übernommen.

e) Mindestanforderungen an Parkplatzinfrastrukturen

20. Während der Kommissionsvorschlag keine spezifischen Bestimmungen in Bezug auf Parkflächen enthielt, hat der Rat im Zuge der Beratungen mit dem Parlament und der Kommission einer Auflage für die Kommission zugestimmt, eine Liste aller zertifizierten Parkflächen mit angemessenen Infrastrukturen für Fahrer im Straßengüter- und -personenverkehr auf einer amtlichen Internetseite zu veröffentlichen und regelmäßig zu aktualisieren (Artikel 8a der Verordnung (EG) Nr. 561/2006). Gemäß dem Text des Rates hat die Kommission im Wege delegierter Rechtsakte das Dienstleistungs- und Sicherheitsniveau sowie ein Zertifizierungsverfahren für diese Parkflächen festzulegen. Infolge dieses Kompromisses, der den zentralen Interessen des Parlaments in Abänderung 387 Rechnung trägt, wurden Anträge auf ausführlichere Bestimmungen in der Verordnung (Abänderung 400) nicht in den Text des Rates aufgenommen.

f) Unterbrechung der wöchentlichen Ruhezeit auf Fährschiffen oder in der Eisenbahn

21. Im Text des Rates wird die von der Kommission vorgeschlagene Abänderung der Vorschriften für Fahrer, die ein Fahrzeug begleiten, das auf einem Fährschiff oder mit der Eisenbahn befördert wird, übernommen. Die tägliche oder reduzierte wöchentliche Ruhezeit des Fahrers darf nicht mehr als zwei Mal durch andere Tätigkeiten unterbrochen werden, deren Gesamtdauer eine Stunde nicht überschreiten darf (Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006). In Bezug auf regelmäßige wöchentliche Ruhezeiten weitet der Text des Rates diese Ausnahme auf Fahrten mit Fährschiffen oder Zugreisen mit einer Reisedauer von mindestens 8 Stunden aus, sofern der Fahrer Zugang zu einer Schlafkabine hat. Daher wurden die Abänderungen 364, 388 und 389 mit teilweise geändertem Wortlaut in den Standpunkt des Rates übernommen.

g) Lenkzeiten unter außergewöhnlichen Umständen

22. Der Text des Rates erweitert den Kommissionsvorschlag in Bezug auf außergewöhnliche Umstände, sodass Fahrer unter strengen Bedingungen und unter Wahrung der Sicherheit die tägliche und die wöchentliche Lenkzeit überschreiten können, um die Betriebsstätte des Transportunternehmers oder den Wohnsitz des Fahrers zu erreichen, und zwar um bis zu einer Stunde bzw. um bis zu zwei Stunden, sofern unmittelbar vor der zusätzlichen Lenkzeit eine ununterbrochene Fahrtunterbrechung von 30 Minuten eingelegt wurde. Diese Ausnahme darf nur vor Beginn einer längeren Ruhezeit in Anspruch genommen werden, und ein voller Ausgleich ist erforderlich (Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006). Daher wurde die Abänderung 391 mit teilweise geändertem Wortlaut im Standpunkt des Rates gebilligt.
23. Darüber hinaus ist im Text des Rates vorgesehen, dass die Kommission unverzüglich Informationen über dringende Fälle, in denen Mitgliedstaaten unter außergewöhnlichen Umständen vorübergehende Ausnahmen von den Vorschriften für Lenk- und Ruhezeiten gewähren können, auf einer öffentlichen Internetseite veröffentlicht (Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006). Daher wurde die Abänderung 395 mit teilweise geändertem Wortlaut im Standpunkt des Rates gebilligt.

h) Einführung intelligenter Fahrtenschreiber (2. Generation) in die Flotten

24. In Bezug auf die Daten, die von intelligenten Fahrtenschreibern aufgezeichnet werden, wird im Text des Rates hinzugefügt, dass Fahrtenschreiber in der Lage sein müssen, die Position des Fahrzeugs jedes Mal aufzuzeichnen, wenn es die Grenze eines Mitgliedstaats überschreitet (wie bereits im Kommissionsvorschlag vorgesehen) oder wenn das Fahrzeug be- oder entladen wird, sowie aufzuzeichnen, ob es sich um eine Personenbeförderung oder um einen Gütertransport handelt (Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 165/2014). Daher wurden die Abänderungen 409 bis 411 im Wesentlichen im Standpunkt des Rates übernommen.
25. In Bezug auf die Einführung intelligenter Fahrtenschreiber haben sich sowohl das Parlament als auch der Rat dafür ausgesprochen, die Einführung intelligenter Fahrtenschreiber in der Fahrzeugflotte erheblich vorzuziehen (Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 165/2014). Der Kompromiss erfordert eine wesentliche Nachrüstung der Fahrzeuge (d. h. Fahrzeuge, die zuvor mit einem analogen oder digitalen Fahrtenschreiber ausgerüstet wurden) spätestens drei Jahre nach Ablauf des Jahres des Inkrafttretens der Einzelvorschriften für die neue Generation intelligenter Fahrtenschreiber und spätestens vier Jahre nach dem Inkrafttreten dieser Einzelvorschriften, wenn das Fahrzeug bereits mit einem intelligenten Fahrtenschreiber der ersten Generation ausgerüstet wurde (Fassung 1). Die Kommission hat für die Festlegung der Spezifikationen für die zweite Generation intelligenter Fahrtenschreiber 12 Monate Zeit (Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 165/2014). Fahrzeuge, die 24 Monate nach Inkrafttreten dieser Spezifikationen neu zugelassen werden, müssen bereits mit der neuen Generation im Fahrzeug ausgerüstet sein (Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 165/2014). Daher wurden die Abänderungen 368, 369, 403- 406, 412 und 415 mit teilweise geändertem Wortlaut in den Standpunkt des Rates übernommen, Abänderung 402 hingegen nicht.
26. Im Zusammenhang mit dieser Änderung hat sich der Rat darauf verständigt, dass die Mitgliedstaaten ihre Kontrollbehörden in angemessenem Umfang innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten der bereits genannten Einzelvorschriften mit Geräten zur Früherkennung per Fernkommunikation ausstatten müssen (Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 165/2014). Die Abänderung 413/rev wurde daher teilweise übernommen.
27. In diesem Zusammenhang enthält der Text des Rates eine weitere Präzisierung des Vorschlags der Kommission betreffend die handschriftliche Aufzeichnung von Grenzüberschreitungen, bis eine automatische Aufzeichnung durch intelligente Fahrtenschreiber sichergestellt ist (Artikel 34 Absatz 1, 6 und 7 der Verordnung (EU) Nr. 165/2014), wobei Abänderung 417 berücksichtigt wird.

i) Weitere Elemente des Standpunkts des Rates

28. Die folgenden weiteren Elemente, die der Rat dem Kommissionsvorschlag hinzugefügt hat, sind in den endgültigen Text des Standpunkts des Rates eingeflossen:
- a) eine zusätzliche ausführliche Definition des Begriffs „nichtgewerbliche Beförderung“ (Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006);
 - b) eine unverbindliche Ausnahmeregelung für Fahrzeuge, die für die Lieferung von Transportbeton verwendet werden (Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe r der Verordnung (EG) Nr. 561/2006);
 - c) ein Prüfverfahren für bestimmte Durchführungsrechtsakte (Artikel 25 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006);
 - d) die Anforderung, die Fahrtenschreiberdaten zu Überschreitungen der maximalen Lenkzeit an die Kontrollbehörden zu übermitteln, um eine mögliche Manipulation oder einen möglichen Missbrauch frühzeitig per Fernkommunikation zu erkennen (Artikel 9 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 165/2014);
 - e) die Anforderung an die Fahrtenschreiber der nächsten Generation, im Betriebsmodus die Datennutzung durch ein externes Gerät zu ermöglichen (Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 165/2014);
 - f) ein Verfahren zur Ersetzung von entfernten oder aufgebrochenen Plombierungen an Fahrtenschreibern, die von Kontrolleuren geöffnet wurden (Artikel 22 Absatz 5 der Verordnung (EU) Nr. 165/2014);
 - g) eine Ermächtigung der zuständigen Behörde, gegebenenfalls eine Ersetzung der Fahrerkarte zu verlangen, damit Übereinstimmung mit den neuen technischen Spezifikationen besteht (Artikel 26 Absatz 7a der Verordnung (EU) Nr. 165/2014).
29. Der Rat hat die folgenden weiteren Abänderungen des Parlaments am Kommissionsvorschlag vollständig oder grundsätzlich gebilligt:
- a) eine Ausweitung der Ausnahmeregelung auf fahrende Handwerker (Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006), Abänderung 374;

- b) die Notwendigkeit einer Bewertung durch die Kommission, ob möglicherweise Sondervorschriften über Ruhezeiten für Fahrer, die Gelegenheitsdienste im Personenverkehr erbringen (Artikel 8 Absatz 9a der Verordnung (EG) Nr. 561/2006) erlassen werden, Abänderungen 354, 372 und 380;
- c) Aufnahme von Belohnungen für die Geschwindigkeit der Auslieferung in das Verzeichnis der schädlichen Anreize (Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006), Abänderung 390;
- d) eine optionale Ausnahmeregelung für Baufahrzeuge, die in einem Umkreis von 100 km benutzt werden (Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe q der Verordnung (EG) Nr. 561/2006), Abänderung 394;
- e) ein Sonderbericht der Kommission über autonome Fahrsysteme und ihre Auswirkungen auf die Vorschriften über Lenk- und Ruhezeiten (Artikel 9a der Verordnung (EG) Nr. 561/2006), Abänderung 397;
- f) es wird zur Klärung hinzugefügt, dass Fahrtenschreiber und Fahrtenschreiberkarten über ausreichend Speicherkapazität zur Speicherung der erforderlichen Daten verfügen müssen (Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 165/2014), Abänderung 406;
- g) Weiterbildungen für Fahrer, wobei die Kosten vom Arbeitgeber zu tragen sind, und für Kontrollbehörden (Abänderungen 418 und 419, Erwägungsgründe 30 und 31);
- h) eine vollständigere Dokumentation der Ruhezeiten, Fahrtunterbrechungen, des Jahresurlaubs oder krankheitsbedingter Fehlzeiten und der Ruhezeiten an Bord eines Fährschiffs oder Zuges (Artikel 34 Absatz 5 der Verordnung (EU) Nr. 165/2014), Abänderung 416.

IV. FAZIT

30. Der Standpunkt des Rates in erster Lesung entspricht voll und ganz dem in den Verhandlungen zwischen Rat und Europäischem Parlament erzielten Kompromiss, der mit Hilfe 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 teilt 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 Europäischen Parlaments ohne Abänderungen anzunehmen.
31. Der Rat ist daher der Auffassung, dass sein Standpunkt in erster Lesung ein ausgewogenes Ergebnis darstellt und dass die geänderten Verordnungen nach ihrer Annahme die Arbeitsbedingungen der Fahrer verbessern und durch Harmonisierung, Klarstellung der Vorschriften und bessere Kontrollen zur Straßenverkehrssicherheit und zu gleichen Wettbewerbsbedingungen im Straßenverkehrssektor beitragen werden.
-