



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 24. Mai 2023
(OR. en)

**Interinstitutionelles Dossier:
2023/0155(COD)**

**9734/23
ADD 2**

**TRANS 203
SOC 343
CODEC 949
IA 123**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	24. Mai 2023
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	SWD(2023) 138 final
Betr.:	ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG) Vorschriften über Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten im Gelegenheitsverkehr mit Kraftomnibussen Begleitunterlage zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 hinsichtlich der Mindestanforderungen an Mindestfahrtunterbrechungen sowie die täglichen und wöchentlichen Mindestruhezeiten im Bereich des Personengelegenheitsverkehrs

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument SWD(2023) 138 final.

Anl.: SWD(2023) 138 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 24.5.2023
SWD(2023) 138 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

**Vorschriften über Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten im Gelegenheitsverkehr mit
Kraftomnibussen**

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates

**zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 hinsichtlich der
Mindestanforderungen an Mindestfahrtunterbrechungen sowie die täglichen und
wöchentlichen Mindestruhezeiten im Bereich des Personengelegenhitsverkehrs**

{COM(2023) 256 final} - {SEC(2023) 197 final} - {SWD(2023) 137 final}

A. Handlungsbedarf

Worin besteht das Problem und warum sind Maßnahmen auf EU-Ebene erforderlich?

In der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 sind die maximalen täglichen und wöchentlichen Lenkzeiten, die Mindestfahrtunterbrechungen sowie die täglichen und wöchentlichen Mindestruhezeiten für Kraftfahrer festgelegt. Abgesehen von bestimmten Ausnahmen gilt die Verordnung gleichermaßen für Kraftverkehrsunternehmen und deren Fahrer: i) unabhängig davon, ob sie an der Personen- oder der Güterbeförderung beteiligt sind und ii) unabhängig davon, ob die Beförderung von Personen regelmäßig oder nur gelegentlich erfolgt. Im Vergleich zum Güterverkehr, aber auch zum Personenlinienverkehr weist der Personengelegenheitsverkehr mit Kraftomnibussen im Zusammenhang mit der Arbeit des Fahrers jedoch besondere Merkmale (z. B. hohe Saisonabhängigkeit) und Anforderungen (z. B. Erfüllung von unvorhersehbaren und ungeplanten/unerwarteten Bedürfnissen der Fahrgäste und ihres Reiseprogramms) auf.

Die Verordnung wurde 2017 im Rahmen des Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) einer Ex-post-Bewertung¹ unterzogen. Im Rahmen der Ex-post-Bewertung wurde festgestellt, dass einige der Vorschriften zu Organisation von Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten aufgrund der unterschiedlichen Dienstleistungsanforderungen des Sektors möglicherweise nicht für den Gelegenheitsverkehr mit Kraftomnibussen geeignet sind. In der Folgenabschätzung wurden zwei Hauptprobleme ermittelt: i) die Unmöglichkeit, einen effizienten und gleichzeitig qualitativ hochwertigen Gelegenheitsverkehr mit Kraftomnibussen zu organisieren und ii) unangemessene Arbeits- und Fahrbedingungen für die Fahrer im Gelegenheitsverkehr mit Kraftomnibussen. Die festgestellten Probleme bestehen in der gesamten EU.

Was soll erreicht werden?

Ziel der Initiative ist es, i) einen effizienten und gleichzeitig qualitativ hochwertigen Gelegenheitsverkehr mit Kraftomnibussen sicherzustellen und ii) die Arbeits- und Fahrbedingungen für die Fahrer zu verbessern, unter anderem durch Minderung von Stress und Ermüdungserscheinungen bei den Fahrern im Gelegenheitsverkehr mit Kraftomnibussen. Die Ziele sind im Einzelnen, i) eine flexiblere Verteilung der Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten sicherzustellen und ii) die Gleichbehandlung von grenzüberschreitendem und inländischem Gelegenheitsverkehr mit Kraftomnibussen zu fördern.

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

Wenn die Verordnung (EG) Nr. 561/2006 nicht geändert wird, dürften die festgestellten Probleme fortbestehen, was die Wettbewerbsfähigkeit und die Arbeitsbedingungen im Sektor des Gelegenheitsverkehrs mit Kraftomnibussen gefährden könnte. Die festgestellten Probleme bestehen in der gesamten EU und haben überall dieselben Ursachen. Daher sind Maßnahmen auf EU-Ebene erforderlich, um gute Arbeitsbedingungen für die Kraftfahrer sicherzustellen, die Straßenverkehrssicherheit zu verbessern und Wettbewerbsverzerrungen auf dem europäischen Markt zu verhindern.

In der Ex-post-Bewertung von 2017 wurden der EU-Mehrwert und die EU-weiten positiven Ergebnisse der Harmonisierung der Mindestvorschriften über die Arbeitsbedingungen für Fahrer und Unternehmen, die inländische und grenzüberschreitende Beförderungstätigkeiten in der EU durchführen, anerkannt. Maßnahmen auf EU-Ebene würden dazu beitragen, angemessene Vorschriften für den Sektor der gelegentlichen Personenbeförderung auf der Straße zu schaffen und auch den Mangel an Fahrern zu verringern. Maßnahmen auf EU-Ebene dürften sich positiv auf Reise- und Tourismusunternehmen auswirken. Sie werden es den Unternehmen und Fahrern ermöglichen, den Verkehr effizienter zu organisieren, indem sie i) hohe Standards für die Arbeitsbedingungen der Fahrer sicherstellen und ii) die bestehenden Vorschriften wirksam und einheitlich grenzüberschreitend durchsetzen.

B. Lösungen

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

Drei Handlungsoptionen (Option A, Option B und Option C) wurden entwickelt, um die Ursachen der Probleme anzugehen. Alle Handlungsoptionen befassen sich mit den festgestellten Problemen, unterscheiden sich jedoch

¹ SWD(2017) 184 final, verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017SC0184> (in englischer Sprache).

in folgenden Punkten: i) der Flexibilität, die den Vorschriften über Fahrtunterbrechungen eingeräumt wird, ii) die Zulässigkeitskriterien für die Verschiebung der täglichen Ruhezeiten und iii) die Notwendigkeit anpassungsfähiger wöchentlicher Ruhezeiten. Bei allen Handlungsoptionen wird das Verhältnis zwischen Fahrtunterbrechungen/Ruhezeiten und Betriebseffizienz, Arbeitsbedingungen und Straßenverkehrssicherheit berücksichtigt.

Option A sieht eine begrenzte Flexibilität der Fahrtunterbrechungen vor, aufgrund derer die Fahrer ihre Fahrtunterbrechungen in Pausen von 30 und 15 Minuten oder jeweils 15 Minuten aufteilen können. Sie ermöglicht es den Fahrern, den Beginn der täglichen Ruhezeit um eine Stunde zu verschieben, wenn die tägliche Gesamtenkzeit an diesem Tag sieben Stunden nicht überschreitet, oder um zwei Stunden zu verschieben, wenn die tägliche Gesamtenkzeit fünf Stunden nicht überschreitet. Diese Ausnahmen sind jedoch nur einmal während einer Reise von mindestens 8 Tagen möglich. Option A gleicht auch die Vorschriften für den Gelegenheitsverkehr mit Kraftomnibussen, der in einem einzigen Mitgliedstaat durchgeführt wird, an den grenzüberschreitenden Verkehr an, der zwei oder mehr Mitgliedstaaten durchquert, indem sie auch die Verschiebung der wöchentlichen Ruhezeit um bis zu 12 aufeinanderfolgende 24-Stunden-Zeiträume für Verkehrsdienste innerhalb eines einzigen Mitgliedstaates erlaubt (die sogenannte Zwölf-Tage-Regel). Die Zwölf-Tage-Regel gilt derzeit nur für Dienstleistungen, die international erbracht werden, d. h., wenn der Dienst zwei oder mehr Mitgliedstaaten betrifft.

Option B ermöglicht es den Fahrern, ihre Fahrtunterbrechungen völlig flexibel aufzuteilen. Sie ermöglicht es den Fahrern, den Beginn der täglichen Ruhezeit um eine Stunde zu verschieben, wenn die tägliche Gesamtenkzeit an diesem Tag sieben Stunden nicht überschreitet, oder um zwei Stunden zu verschieben, wenn die tägliche Gesamtenkzeit fünf Stunden nicht überschreitet. Diese Ausnahmen sind während einer Reise von mindestens 8 Tagen nur zweimal möglich. Darüber hinaus ermöglicht Option B es Fahrern, die für Verkehrsdienste mit einer Dauer von mindestens 8 Tagen eingesetzt sind, ihre wöchentlichen Ruhezeiten über 10 aufeinanderfolgende Wochen zu verteilen.

Option C ermöglicht es den Fahrern, ihre Fahrtunterbrechungen völlig flexibel aufzuteilen. Sie ermöglicht es den Fahrern, den Beginn der täglichen Ruhezeit um eine Stunde zu verschieben, wenn die tägliche Gesamtenkzeit an diesem Tag sieben Stunden nicht überschreitet, oder um zwei Stunden zu verschieben, wenn die tägliche Gesamtenkzeit fünf Stunden nicht überschreitet. Diese Ausnahmeregelungen können während einer Reise von mindestens 8 Tagen möglicherweise unbegrenzt in Anspruch genommen werden. Option C erlaubt es inländischen Dienstleistenden von Gelegenheitsverkehr mit Kraftomnibussen auch, die Zwölf-Tage-Ausnahmeregelung in Anspruch zu nehmen und hebt die in Artikel 8 Absatz 6a der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 genannte Bedingung des Einzeldienstes sowie die Verpflichtung auf, nach Inanspruchnahme der Zwölf-Tage-Ausnahmeregelung zwei regelmäßige wöchentliche Ruhezeiten einzulegen.

Option A wurde als bevorzugte Option ausgewählt, da sie die politischen Ziele wirksamer erreichen kann als Option B und Option C. Im Hinblick auf die wirtschaftliche Effizienz weisen Option C und Option B ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis auf. Dies hat jedoch keinen Einfluss auf die positiven Auswirkungen von Option A auf die Arbeitsbedingungen, die nicht quantifiziert werden konnten.

Option A könnte die Probleme angehen, die die derzeitigen Vorschriften hinsichtlich der Arbeitsbedingungen verursachen, und gleichzeitig Ausgleichsmaßnahmen ergreifen, um die Risiken zu mindern. Daher wird davon ausgegangen, dass sich Option A positiv auf die Arbeitsbedingungen auswirken wird. Option B und Option C würden diese Probleme zwar auch angehen, aber neue Probleme schaffen, die sich voraussichtlich negativ auf die Arbeitsbedingungen auswirken würden. Insbesondere könnte die Verlängerung des Arbeitszeitzyklus bei Option B und Option C häufig verwendet werden, was negative Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen hätte. Option B und Option C würden zudem erhebliche Änderungen der Vorschriften über die wöchentlichen Ruhezeiten mit sich bringen, die ihrerseits negative Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen hätten und die Vorteile einer größeren Autonomie und Freiheit der Fahrer in Bezug auf ihre Arbeitsbelastung aufheben würden.

Darüber hinaus steht Option A am besten mit den Zielen der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 in Einklang, nämlich der Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Binnenverkehrsträgern, insbesondere der Gleichbehandlung von grenzüberschreitendem und inländischem Gelegenheitsverkehr und der Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Sie steht auch am besten im Einklang mit dem (wenn auch in geringerem Maße) angestrebten Ziel der Gleichstellung der Geschlechter. Das Subsidiaritätsgebot wird bei allen Optionen erfüllt. Alle Optionen werden ebenfalls als verhältnismäßig angesehen.

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

Die bevorzugte Handlungsoption (Option A) wird von Kraftverkehrsunternehmen, Wirtschaftsverbänden und selbstständigen Kraftfahrern unterstützt, da sie: i) durch die Flexibilisierung der Vorschriften wirtschaftlich

effizientere und qualitativ höherwertige Dienstleistungen erlaubt und ii) die Gleichbehandlung aller Betreiber von Personenbeförderungen im Gelegenheitsverkehr in der gesamten EU sicherstellt. Dieselben Interessenträger würden sich jedoch eher für Option C aussprechen, die ihnen den größten wirtschaftlichen Nutzen brächte. Gewerkschaften, angestellte Kraftfahrer und Behörden standen den Optionen C und B wesentlich weniger positiv gegenüber und stimmten eher den in Option A aufgeführten Maßnahmen zu.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Die bevorzugte Option dürfte zu wirtschaftlichen Vorteilen (in Form von Kosteneinsparungen durch eine größere Flexibilität der Vorschriften) und zum Sozialschutz (in Form verbesserter Arbeitsbedingungen für Kraftfahrer) führen. Das dürfte sich insbesondere positiv auf die Qualität der Personenbeförderung im Gelegenheitsverkehr und auf die Gleichbehandlung aller Betreiber des Gelegenheitsverkehrs (d. h. sowohl des grenzüberschreitenden als auch des inländischen Verkehrs) auswirken. Die Umweltauswirkungen wurden als leicht positiv bewertet, konnten aber nicht quantifiziert werden.

Für die **Betreiber** des Gelegenheitsverkehrs mit Kraftomnibussen wird die bevorzugte Option voraussichtlich zu Einsparungen bei den Anpassungskosten von zwischen 106,4 Mio. EUR und 141,9 Mio. EUR führen, ausgedrückt als Gegenwartswert über den Zeitraum 2025–2050 gegenüber der Ausgangssituation (in Preisen von 2021), und zwar durch: i) flexiblere Vorschriften über Fahrtunterbrechung und Ruhezeiten und ii) die Ausweitung der Zwölf-Tage-Regel auf Betreiber, die inländische Personenverkehrsdienste im Gelegenheitsverkehr erbringen.

Für die **Kraftfahrer** dürfte die bevorzugte Option zu besseren Arbeitsbedingungen führen und die Einhaltung der Vorschriften erleichtern, was zu weniger Stress und Ermüdungserscheinungen bei den Kraftfahrern und indirekt zu mehr Straßenverkehrssicherheit führen wird.

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

Die bevorzugte Option ändert nichts an den Regelungen für die Durchsetzung und die Berichterstattung über die Einhaltung der Vorschriften.

Die bevorzugte Option bringt geringfügige Anpassungen mit sich, da sich die Behörden der Mitgliedstaaten mit den Änderungen vertraut machen müssen. Diese einmaligen Anpassungskosten für die Behörden der Mitgliedstaaten werden auf etwa 5,4 Mio. EUR gegenüber der Ausgangssituation von 2025 (in Preisen von 2021) geschätzt.

Darüber hinaus werden die einmaligen Anpassungskosten an die neuen Vorschriften für Betreiber von Gelegenheitsverkehr mit Kraftomnibussen auf 0,6 Mio. EUR gegenüber der Ausgangssituation von 2025 (in Preisen von 2021) geschätzt. Unter Berücksichtigung der Einsparungen bei den Anpassungskosten werden die Nettokosteneinsparungen für Betreiber von Gelegenheitsverkehr mit Kraftomnibussen jedoch gegenüber der Ausgangssituation auf 105,8 Mio. EUR bis 141,3 Mio. EUR geschätzt, ausgedrückt als Gegenwartswert im Zeitraum 2025–2050.

Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und die Wettbewerbsfähigkeit?

Die Auswirkungen auf KMU dürften positiv sein. Die bevorzugte Option dürfte zu Nettokosteneinsparungen für Betreiber von Gelegenheitsverkehr mit Kraftomnibussen führen, die auf 105,8 Mio. EUR bis 141,3 Mio. EUR geschätzt werden, ausgedrückt als Gegenwartswert im Zeitraum 2025–2050 gegenüber der Ausgangssituation. Angesichts des hohen Anteils von KMU am Markt des Gelegenheitsverkehrs mit Kraftomnibussen dürfte ein erheblicher Teil dieser Nettokosteneinsparungen KMU zugutekommen, auch wenn keine Daten vorliegen, die eine Identifizierung der KMU ermöglichen.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Die bevorzugte Option beinhaltet geringfügige Anpassungen für die Behörden der Mitgliedstaaten, um sich mit den Änderungen vertraut zu machen. Die einmaligen Anpassungskosten für die Behörden der Mitgliedstaaten werden gegenüber der Ausgangssituation im Jahr 2025 auf 5,4 Mio. EUR (in Preisen von 2021) geschätzt.

Gibt es andere nennenswerte Auswirkungen?

Es werden positive Auswirkungen auf den Binnenmarkt und den Wettbewerb erwartet. Darüber hinaus werden hohe Arbeitsstandards und ein hohes Sicherheitsniveau in der gesamten EU beibehalten.

Verhältnismäßigkeit

Die bevorzugte Option geht nicht über das zum Erreichen der allgemeinen politischen Ziele erforderliche Maß hinaus. Die vorgeschlagene Flexibilität bei Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten sowie die Angleichung der

Zwölf-Tage-Regel an den Inlandsverkehr werden zu einer höheren Geschäftsleistung und zu wirtschaftlich effizienteren Dienstleistungen sowie zu verbesserten Arbeitsbedingungen für die Kraftfahrer führen. Die Kosten für die Umsetzung der Maßnahmen der bevorzugten Option sind sehr begrenzt, insbesondere im Vergleich zu den Nettokosteneinsparungen, die sich daraus ergeben können.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Die Kommissionsdienststellen werden die Durchführung und Wirksamkeit der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten nach Artikel 17 der Verordnung vorgelegten Berichte überwachen. Darüber hinaus werden die Auswirkungen der Initiative anhand von Eurostat-Erhebungen und/oder gezielten Erhebungen überwacht.