

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 und der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 im Hinblick auf ihre Anpassung an die Entwicklungen im Kraftverkehrssektor“**

(COM(2017) 281 final — 2017/0123 (COD))

(2018/C 197/07)

Berichterstatter: **Stefan BACK** und **Pasi MOISIO**

Befassung	Europäisches Parlament, 15.6.2017 Rat der Europäischen Union, 20.6.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 91 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	4.1.2018
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.1.2018
Plenartagung Nr.	531
Ergebnis der Abstimmung	221/3/2
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) bekräftigt seine Unterstützung für das in dem Vorschlag und im Mobilitätspaket insgesamt verfolgte Ziel der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Mobilitätssektors, u. a. durch die Gewährleistung eines sozial gerechten und wettbewerbsfähigen Binnenmarkts für den Straßenverkehr<sup>(1)</sup>.

1.2. Der EWSA begrüßt, dass die Mitteilung auf eine saubere, kooperative und vernetzte Mobilität abhebt, die nachhaltige und effiziente Entscheidungen über verschiedene Verkehrsoptionen ermöglicht, und die wichtige Rolle des Straßenverkehrs anerkannt wird.

1.3. Der EWSA begrüßt daher die Ziele des Vorschlags, gleiche Ausgangsbedingungen in einem nicht fragmentierten Straßenverkehrsbinnenmarkt zu gewährleisten, übergebührlige Verwaltungslasten für Unternehmen zu vermeiden, die Klarheit und Durchsetzung des Rechtsrahmens zu verbessern und Missbrauch wie die Nutzung von Briefkastenfirmen, undurchsichtige Geschäftsmodelle und illegale Kabotage anzugehen.

1.4. Der EWSA befürwortet die Ziele des Vorschlags zur Aufnahme von Niederlassungsanforderungen in die Verordnung (EG) Nr. 1071/2009, mit denen die Nutzung von Briefkastenfirmen für Beförderungen im Straßenverkehr verhindert und die Überprüfung der Einhaltung der Vorschriften gestärkt werden, u. a. durch die Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den Behörden und die Einrichtung eines europäischen Registers der Kraftverkehrsunternehmen (ERRU).

Der EWSA unterstützt zudem die verbesserten Regeln für Verfahren bei Verstößen und zur Bewertung von Sanktionen, die den Verlust der Zuverlässigkeit nach sich ziehen können. Beides führt zu mehr Rechtssicherheit. Er betont, wie wichtig, eine einheitliche Anwendung der Voraussetzungen gemäß Artikel 6 Absatz 1 Unterabsatz 3 Buchstaben a und b ist, die dazu führen, dass Verstöße sich auf die Bewertung der Zuverlässigkeit auswirken.

In Bezug auf Briefkastenfirmen kommt der EWSA zu dem Schluss, dass eine wirksame Durchsetzung auch künftig von der Effizienz der nationalen Behörden, einer wirksamen grenzübergreifenden Zusammenarbeit und einer einheitlichen Auslegung der Zulassungskriterien abhängt. Hierbei ist auch dem Fortschritt im digitalen Bereich Rechnung zu tragen.

<sup>(1)</sup> ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 176.

Der EWSA begrüßt die Verbesserungen in Bezug auf die in den nationalen Registern verfügbaren Informationen sowie die Festlegung von Fristen für die Beantwortung von Auskunftersuchen. Der EWSA würde es begrüßen, wenn den Kontrollbehörden Zugang in Echtzeit zu den elektronisch verfügbaren Informationen der nationalen Register gewährt werden könnte.

Der EWSA ist der Auffassung, dass die in den nationalen elektronischen Registern zu speichernden Daten auch Informationen über die bei einem Unternehmen beschäftigten Fahrer enthalten sollten, da dies wichtig ist, um festzustellen, inwieweit sozial- und arbeitsrechtliche Vorschriften eingehalten werden, und fordert die Kommission auf, eine solche Maßnahme in Erwägung zu ziehen.

1.5. Der EWSA weist darauf hin, dass leichte Nutzfahrzeuge nur zum Teil in den Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 über die Zulassung zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers aufgenommen wurden, und stellt den Nutzen dieser Maßnahme in Frage, da diese Fahrzeuge weiterhin nicht in den Geltungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 fallen. Er ist deshalb der Auffassung, dass leichte Nutzfahrzeuge vollständig unter die Verordnungen (EG) Nr. 1071/2009 und (EG) Nr. 1072/2009 fallen sollten, wenn auch möglicherweise in abgeschwächter Form.

1.6. Der EWSA begrüßt die grundlegende Zielsetzung der für die Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 vorgeschlagenen Änderungen, namentlich die Vereinfachung und Präzisierung von Kabotagevorschriften und die bessere Überwachung der Einhaltung der Vorschriften. Er nimmt die Möglichkeiten zur Kenntnis, die digitale Fahrtenschreiber als wirksames Instrument zur Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften bieten, und unterstützt ihren frühzeitigen Einbau, insbesondere in bestehende Fahrzeuge.

Der EWSA betont jedoch nachdrücklich, dass die vorgeschlagenen Änderungen der Kabotageregelungen nur dann erfolgreich und ordnungsgemäß eingeführt werden können, wenn klare Bestimmungen darüber existieren, wann die Erbringung von Kabotageleistungen ihren zeitweiligen Charakter verliert, und eine Niederlassungspflicht eingeführt wird und wenn alle Bestimmungen über die Entsendung von Arbeitnehmern ausnahmslos für jede Kabotagebeförderung anzuwenden sind.

1.7. Der EWSA bedauert zudem, dass die Gelegenheit nicht genutzt wurde, um eine Reihe weiterer Punkte in Bezug auf die Kabotagevorschriften klarzustellen, die unterschiedlich ausgelegt werden. Eine wesentliche Voraussetzung für die wirksame Überwachung der Einhaltung der Vorschriften, insbesondere bei Straßenkontrollen, sind klare und einfache Vorschriften, die eine unmittelbare und sichere Bewertung der Einhaltung auf der Grundlage verfügbarer Fakten ermöglichen. Der EWSA bedauert darüber hinaus, dass die Gesetzgebung trotz der Fortschritte, die dieser Vorschlag bringt, nach wie vor unklar ist und unterschiedliche Auslegungen für eine Reihe von Punkten zulässt.

1.8. Der EWSA bedauert abschließend, dass die Richtlinie 92/106/EWG über den kombinierten Güterverkehr, mit der in der Praxis ein paralleler Marktzugang möglich ist, nicht zum gleichen Zeitpunkt wie die Verordnungen (EG) Nr. 1071/2009 und (EG) Nr. 1072/2009 überarbeitet wird. Die Rechtsvorschriften sind nur dann wirksam, wenn Kabotage in allen ihren Formen ähnlichen Regeln unterliegt.

1.9. Der EWSA unterstützt die Einrichtung einer europäischen Straßenverkehrsagentur als effiziente Möglichkeit der Verbesserung der grenzübergreifenden Durchsetzung im Sektor.

## 2. Hintergrund

2.1. Der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 und der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 im Hinblick auf ihre Anpassung an die Entwicklungen im Kraftverkehrssektor ist Teil des Mobilitätspakets, das die Europäische Kommission am 31. Mai 2017 vorgelegt hat.

2.2. Die Hauptziele des Vorschlags lauten:

Schaffung der Voraussetzungen für eine wettbewerbsfähige und faire Mobilität, Abschaffung von Briefkastenfirmen, Vereinfachung und Präzisierung der Kabotagevorschriften und Ermöglichung einer effizienten Überwachung durch eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Behörden, auch über das europäische Register der Kraftverkehrsunternehmen (ERRU).

2.3. Die übergeordneten Zielsetzungen dieses Pakets über die in Ziffer 2.1 und 2.2 genannten Ziele hinaus sind in der Kommissionsmitteilung „Europa in Bewegung — Agenda für einen sozial verträglichen Übergang zu sauberer, wettbewerbsfähiger und vernetzter Mobilität für alle“ erläutert (COM(2017) 283 final) (im Folgenden „die Mitteilung“).

2.4. In dieser Mitteilung wird eine Strategie skizziert, damit Europa seine Führungsrolle bei sauberer, wettbewerbsfähiger, kooperativer und vernetzter Mobilität wahren kann, die nachhaltige und effiziente Entscheidungen über verschiedene Verkehrsoptionen ermöglicht. Dies ist angesichts der entscheidenden Bedeutung der Mobilität für ein Europa ohne Grenzen notwendig und erfordert ein modernes Mobilitätssystem, das auch der Schlüssel für die Umstellung auf eine Niedrigemissionswirtschaft ist.

2.5. In dieser Mitteilung wird die wichtige Rolle des Straßenverkehrs anerkannt; sie wird von einer Reihe von Vorschlägen zu diesem Sektor flankiert, u. a. zu einem Rahmen für einen starken Binnenmarkt, verbesserten Arbeitsbedingungen im Güterkraftverkehr, digitalisiertem Verkehr und überarbeiteten Vorschriften für Straßennutzungsgebühren.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA unterstützt die in der Mitteilung erläuterte Mobilitätsstrategie und die Schwerpunktsetzung auf optimale Multimodalität sowie die Anerkennung der wichtigen Rolle des Straßenverkehrs.

3.2. Der EWSA unterstützt ausdrücklich die wesentlichen Ziele des Vorschlags, namentlich Briefkastenfirmen abzuschaffen und die Vorschriften für Kabotage im Güterkraftverkehr zu vereinfachen, um sie leichter verständlich und besser durchsetzbar zu machen im Einklang mit dem Ziel der Mitteilung, einen gerechten und wettbewerbsfähigen Binnenmarkt für den Straßenverkehr zu schaffen.

3.3. Der EWSA verweist auf seine früheren Stellungnahmen zum Thema „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum — Fortschritte und Herausforderungen“ (TEN/566) und „Der Binnenmarkt für den internationalen Straßengüterverkehr: Sozialdumping und Kabotage“ (TEN/575), in denen er die Notwendigkeit betonte, den Binnenmarkt für den Straßenverkehr zu vollenden und Betrug, Umgehung der Vorschriften und Missbrauch, auch durch die Nutzung von Briefkastenfirmen und das Umgehen der Kabotagevorschriften, zu verhindern. Er begrüßt, dass mit dem Vorschlag einige der in diesen Stellungnahmen erörterten sehr dringenden Probleme gelöst werden sollen, bedauert jedoch, dass nicht die Chance genutzt wird, ausdrücklich Sozialdumping anzugehen, das in den genannten Stellungnahmen<sup>(2)</sup> vom EWSA einvernehmlich als Form von Betrug, Umgehung der Vorschriften und Missbrauch definiert wurde (siehe auch Abschnitt I Ziffer 1 der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. September 2016 zu Sozialdumping in der Europäischen Union (2015/2255 (INI)).

3.4. Allerdings stellt sich auch hier die Frage, ob die gewählten Mittel geeignet sind, um diese Probleme angemessen anzugehen, oder ob andere bzw. weitere Maßnahmen hätten ergriffen werden sollen und die vorgeschlagenen Maßnahmen angesichts der Zielsetzungen nicht unverhältnismäßig sind.

3.5. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Einrichtung einer europäischen Straßenverkehrsagentur von entscheidender Bedeutung sein wird, um die grenzübergreifende Durchsetzung im Straßenverkehr zu verbessern.

### 4. Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 — Zulassung zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers

4.1. Der EWSA befürwortet die Änderungen an Artikel 1 insoweit, als sie den Text klarstellen bzw. einen Mehrwert im Sinne einer Verbesserung der Funktionsweise des Binnenmarktes für den Straßenverkehr bringen. Er bezweifelt, dass es sinnvoll ist, in Artikel 1 Absatz 4 Buchstabe b nur einen der vielen möglichen Fälle nichtgewerblicher Zwecke aufzuführen, ohne die Frage der Beweislast zu berücksichtigen, die grundsätzlich bei denen liegen sollte, die die Tätigkeit ausüben. Der Vorschlag zu diesem Punkt schafft möglicherweise mehr Probleme, als er löst. Er führt nicht zu mehr Rechtssicherheit und könnte zu verstärkten Wettbewerbsverzerrungen und dem Entstehen eines grauen Marktes führen.

4.2. Mit dem neuen Absatz 6 Unterabsatz 1 in Artikel 1 werden Unternehmen, die leichte Nutzfahrzeuge unter 3,5 t Gesamtmasse nutzen, in den Anwendungsbereich der Verordnung aufgenommen, gleichzeitig aber von den Anforderungen für die Zuverlässigkeit, die fachliche Eignung sowie den Verkehrsleiter ausgenommen.

Der EWSA meint, dass solche Ausnahmen ein falsches Signal aussenden. Er empfiehlt, leichte Nutzfahrzeuge vollständig unter die beiden Verordnungen (EG) Nr. 1071/2009 und (EG) Nr. 1072/2009 fallen zu lassen, wenn auch möglicherweise in abgeschwächter Form. Nur auf diese Weise können ein einheitliches Niveau in Bezug auf die Professionalisierung des Sektors sowie gleiche Wettbewerbsbedingungen sichergestellt werden.

Der EWSA betont, dass angemessene Mittel bereitgestellt werden müssen, um den zunehmenden Arbeitsumfang zu bewältigen, der erforderlich ist, um die Einhaltung des erweiterten Geltungsbereichs der Verordnungen (EG) Nr. 1071/2009 und (EG) Nr. 1072/2009 zu gewährleisten.

Der EWSA wirft darüber hinaus die Frage auf, ob es sinnvoll ist, den Mitgliedstaaten die Anwendung einiger oder aller Bestimmungen betreffend die Zuverlässigkeit, die fachliche Eignung sowie den Verkehrsleiter auf leichte Nutzfahrzeuge zu erlauben. Diese Option könnte die Kohärenz des Binnenmarktes beeinträchtigen. Sie steht zudem nicht im Einklang mit dem Vorschlag, die derzeit in Artikel 3 Absatz 2 vorgesehene Möglichkeit für die Mitgliedstaaten zu streichen, zusätzliche Anforderungen für die Zulassung zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers festzulegen.

<sup>(2)</sup> ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 176.

4.3. Der EWSA befürwortet die Streichung der in Artikel 3 Absatz 2 vorgesehenen Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, über die in Artikel 3 hinaus enthaltenen Anforderungen für den Zugang zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers zusätzliche Anforderungen festzulegen.

4.4. Die Änderungen betreffend die Niederlassungskriterien in Artikel 5 richten sich gegen Briefkastenfirmen. Die vorgeschlagenen Anforderungen sind ausführlicher als die derzeitigen Bestimmungen. In dem Vorschlag wird mehr Gewicht auf die tatsächliche Ausübung der administrativen und gewerblichen Tätigkeiten in den Räumlichkeiten des Unternehmens im Mitgliedstaat der Niederlassung gelegt, in denen auch seine wichtigsten Unternehmensunterlagen aufzubewahren sind; so wird beispielsweise hinzugefügt, dass die administrativen und gewerblichen Tätigkeiten tatsächlich und dauerhaft in dem Mitgliedstaat der Niederlassung ausgeübt werden sollten, wobei die Anforderung beibehalten wird, dass das Unternehmen tatsächlich über die Fahrzeuge verfügen muss, mit dessen Verwaltung es befasst ist. Darüber hinaus wird die Anforderung hinzugefügt, dass das Unternehmen in einem im Verhältnis zur Tätigkeit der Niederlassung angemessenen Umfang Vermögenswerte halten und Mitarbeiter beschäftigen sollte. Der EWSA unterstützt diese Änderungen und betont, wie wichtig eine einheitliche Auslegung im Interesse der Vorhersehbarkeit ist. Der EWSA geht davon aus, dass die wichtigsten Unternehmensunterlagen auch in digitaler Form aufbewahrt werden können, wenn dies rechtlich zulässig ist.

4.5. Allerdings wird es seiner Meinung nach auch weiterhin schwierig sein, nachzuweisen, dass eine Tätigkeit über eine Briefkastenfirma durchgeführt wird. Der vorgeschlagene Wortlaut lässt einen erheblichen Ermessensspielraum, der möglicherweise ganz unterschiedlich genutzt wird. Beschlüsse, die auf solchen Artikeln beruhen, können leicht angefochten werden. In Verbindung mit Unternehmen, die Teil eines internationalen Konzerns sind oder beispielsweise bestimmte administrative Tätigkeiten auslagern, könnte dies besondere Probleme zeitigen. Außerdem besteht die offensichtliche Gefahr, dass sich die nationalen Praktiken aufgrund der abweichenden nationalen Auslegungen sehr unterschiedlich entwickeln.

4.6. Nach Ansicht des EWSA könnte durch die Pflicht zur Vorlage von Informationen über die Eigentumsverhältnisse <sup>(3)</sup> ein besseres Bild des Status eines Unternehmens gewonnen werden.

4.7. Der EWSA weist daher auf die Schwierigkeiten bei der Umsetzung hin und betont die Bedeutung einer effizienten grenzübergreifenden Zusammenarbeit und des Austauschs bewährter Verfahren zwischen den Durchsetzungsbehörden.

4.8. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass die Mitgliedstaaten trotz der weiteren in Artikel 6 Absatz 1 Unterabsatz 2 hinzugefügten Details zu dem Kreis der Personen, deren Verhalten die Bewertung der Zuverlässigkeit beeinflussen kann, weiterhin das Recht haben, andere „maßgebliche Personen“ zu bestimmen. Daher könnte es nach wie vor Unterschiede in Bezug auf den Kreis der betreffenden Personen zwischen den Mitgliedstaaten geben.

Der EWSA befürwortet die Hinzufügung einer Ziffer „Steuerrecht“ in Absatz 1 Unterabsatz 3 Buchstabe a als Kriterium für die Bewertung der Zuverlässigkeit, womit der zunehmenden Bedeutung der Einhaltung des Steuerrechts Rechnung getragen wird, sowie die Bedeutung, die der Einhaltung der Vorschriften für die Entsendung von Arbeitnehmern in Artikel 6 Absatz 1 Unterabsatz 3 Buchstabe b Ziffer xi beigemessen wird.

In beiden Fällen wird dadurch Rechtssicherheit gewährleistet, dass nur Taten berücksichtigt werden, die zu einer Verurteilung oder zu Sanktionen wegen eines schweren Verstoßes gegen nationale oder europäische Vorschriften verhängt wurden.

4.9. Der EWSA hinterfragt die Einführung von Sanktionen wegen schwerwiegender Verstöße gegen Unionsvorschriften betreffend auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendendes Recht, da sie die Wahl der anzuwendenden Vorschriften betreffen und keine inhaltlichen Probleme. Wird damit auf einen Verstoß gegen die Bestimmungen über die verbindliche Wahl der anzuwendenden Vorschriften abgezielt, sollte dies klar formuliert werden. Eine passendere Maßnahme könnte die Berücksichtigung von Verurteilungen in Zivilverfahren aufgrund von Verfehlungen im Rahmen der beruflichen Tätigkeit, Betrug oder Misswirtschaft sein.

4.10. Der EWSA befürwortet die Änderungen zu den verfahrenstechnischen Bestimmungen in Artikel 6 Absatz 2. Angesichts der potenziellen Auswirkungen schwerwiegender Verstöße gegen EU-Vorschriften auf die Möglichkeiten für ein Unternehmen oder einen Verkehrsleiter, eine Tätigkeit auszuüben, hegt der EWSA Zweifel daran, ob die in Artikel 6 neuer Absatz 2a vorgesehene Erstellung einer Liste derartiger Verstöße durch die Europäische Kommission im Zuge von delegierten Rechtsakten angemessen ist.

4.11. Der EWSA stellt die Verhältnismäßigkeit der einjährigen Sperrfrist für die Rehabilitierung des Verkehrsleiters ab dem Datum der Aberkennung der Zuverlässigkeit in Frage. Der Zeitpunkt und die Verhältnismäßigkeit der Wiederanerkennung der Zuverlässigkeit sollten im Einzelfall durch die zuständigen nationalen Behörden festgelegt werden.

<sup>(3)</sup> ABl. L 140 vom 30.5.2012, S. 32.

4.11.1. In Bezug auf die Voraussetzungen für die finanzielle Leistungsfähigkeit äußert der EWSA Zweifel an dem Vorschlag für eine neue Bestimmung in Artikel 7 Absatz 2, nach der die zuständige Behörde „ein anderes rechtlich bindendes Dokument“ als ausreichenden Nachweis für die finanzielle Leistungsfähigkeit anerkennen kann. Diese Bestimmung ist nicht zufriedenstellend, da die Natur des betreffenden Dokuments nicht präzise genug festgelegt ist.

4.12. Der EWSA befürwortet den Vorschlag in Artikel 16, weitere Informationen in die einzelstaatlichen elektronischen Register aufzunehmen, darunter sämtliche Verstöße. Er begrüßt insbesondere die fünftägige Frist für die Beantwortung eines Auskunftersuchens und weist darauf hin, dass die Kontrollbehörden bei Straßen- und/oder Unternehmenskontrollen Zugang in Echtzeit zu allen in elektronischer Form in den relevanten Registern verfügbaren Informationen erhalten sollten.

Der EWSA ist der auch Auffassung, dass die in den nationalen elektronischen Registern zu speichernden Daten auch Informationen über die bei einem Unternehmen beschäftigten Fahrer enthalten sollten, da dies wichtig ist, um festzustellen, inwieweit sozial- und arbeitsrechtliche Vorschriften eingehalten werden. Dies würde insbesondere zur Bekämpfung des in Ziffer 3.3 beschriebenen Betrugs beitragen. Der EWSA fordert die Kommission auf, eine solche Maßnahme in Erwägung zu ziehen (siehe Ziffer 33 der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. Mai 2017 zum Straßenverkehr in der Europäischen Union (2017/2545 (RSP))).

4.13. Der EWSA begrüßt die Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit in dem neuen Artikel 18, einschl. der Einführung klarer Verfahren und Fristen für die Beantwortung eines Auskunftersuchens. Er schlägt jedoch folgende Verbesserungen vor:

In Absatz 3 sollte festgehalten werden, dass Kontrollen stets durchzuführen sind, wenn sie von den zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten beantragt werden. Außerdem sollte die Anforderung für glaubhafte Hinweise im letzten Satz in Absatz 3 gestrichen werden, da die Begründung des Auskunftersuchens in Absatz 4 ausreichend behandelt wird.

Die in Absatz 5 enthaltene Frist für die Unterrichtung des ersuchenden Mitgliedstaats über Probleme bei der Einholung von Informationen sollte auf fünf Tage verkürzt werden.

4.14. Der EWSA begrüßt die jährliche Berichterstattungspflicht betreffend die gemäß Artikel 18 Absatz 3 und 4 gestellten Ersuchen und die erhaltenen Antworten. Eine effiziente Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ist für eine wirksame Durchsetzung entscheidend; die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften ist daher wesentlich.

## 5. Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 — Marktzugang

5.1. Der EWSA begrüßt die vorgeschlagenen Änderungen zur Präzisierung der Vorschriften für den Marktzugang betreffend Kabotage und die Verfügbarkeit von Beweisen bei Straßenkontrollen. Dennoch werfen die Vorschläge eine Reihe von Fragen auf, die im Folgenden erläutert werden. Der EWSA bedauert außerdem, dass eine Reihe von Fragen, insbesondere in Verbindung mit der Kabotage, weiterhin unbeantwortet bleibt. Diese werden ebenfalls nachstehend erläutert.

5.2. Der EWSA verweist auf die folgenden übergeordneten Probleme:

- Wie in Ziffer 4.2 dargelegt, bedauert der EWSA, dass die Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 nicht auf leichte Nutzfahrzeuge ausgedehnt wird, was eine ungerechtfertigte Marktöffnung für Fahrzeuge bedeutet, die unter die Bestimmungen über den Zugang zum Beruf fallen. Dies könnte den Wettbewerb verzerren und negative Auswirkungen etwa auf die Verkehrsüberlastung und die Umwelt haben.
- Der EWSA bedauert, dass in diesem Vorschlag die Frage gänzlich ausgeklammert wird, wann eine Kabotagetätigkeit nicht mehr zeitweilig ist, sondern in eine derart kontinuierliche und dauerhafte Tätigkeit übergeht, dass das Recht nach Artikel 8, Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat als in dem Mitgliedstaat zu erbringen, in dem das Unternehmen niedergelassen ist, nicht mehr zutrifft.

Die gegenwärtige Situation, in der Tätigkeiten, die die formalen Kriterien für Kabotagebeförderungen nach Artikel 8 erfüllen, systematisch und regelmäßig über einen langen Zeitraum ausgeführt werden können, sogar im Rahmen eines langfristigen Vertrags, und dennoch als zeitweilig gelten, ist nicht zufriedenstellend und steht nicht im Einklang mit den Kriterien für den zeitweiligen Charakter des Rechts auf Erbringung grenzübergreifender Dienstleistungen (siehe Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes 1995, S. I-4165 und Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes 1985, S. 1513). Der EWSA hält es deshalb für entscheidend, dass eindeutig festgelegt wird, was „zeitweilig“ bedeutet.

Der EWSA verweist darauf, dass der Gesetzgeber gemäß Artikel 91 Absatz 1 Buchstabe b AEUV über einen weiten Ermessensspielraum für die Festlegung der Bedingungen für Kabotage als vorübergehende Erbringung einer Dienstleistung verfügt. Mögliche Lösungen könnten die Festlegung einer Obergrenze für die Zahl der Beförderungen oder der Tage, an denen Beförderungen erfolgen, in einem bestimmten Zeitraum oder die Festlegung einer Sperrfrist zwischen Gruppen von Kabotagebeförderungen sein. Nach Auffassung des EWSA müssen die einschlägigen Vorschriften unbedingt klar und einfach anwendbar sein, beispielsweise bei Straßenkontrollen.

- Damit die Einhaltung der Vorschriften effizient überwacht werden kann, müssen die nationalen Behörden auf entsprechend geschultes Personal zurückgreifen können, um wirksame Kontrollen gemäß Artikel 10a durchführen zu können. Diese beiden Elemente sind nach Auffassung des EWSA unabdingbar; außerdem muss ein Netz für den Austausch bewährter Verfahren aufgebaut werden.
- Der EWSA bedauert, dass der Vorschlag für eine Überarbeitung der Richtlinie 92/106/EWG über den kombinierten Güterverkehr nicht zum gleichen Zeitpunkt wie dieser Vorschlag vorgelegt wurde, da mit dieser Richtlinie in der Praxis ein paralleler Marktzugang für innerstaatliche Beförderungen für Unternehmen vorgesehen ist, die in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind. Das vollkommen legitime verkehrspolitische Ziel, den kombinierten Verkehr zu fördern, kann nach Auffassung des EWSA erreicht werden, ohne diese konkrete Bestimmung für den Marktzugang beizubehalten. Deshalb sollte der Beförderungsabschnitt auf der Straße im Rahmen des kombinierten Verkehrs nach und von Häfen bzw. Eisenbahnknotenpunkten innerhalb eines Mitgliedstaats als nationale Beförderung gewertet werden, und die Kabotagebestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 bzw. entsprechende Bestimmungen sollten Anwendung finden.

5.3. Der EWSA nimmt die Ergänzung von Artikel 1 Absatz 1 betreffend die Beförderung von leeren Containern oder Paletten zu Kenntnis und kommt zu dem Schluss, dass ein Beförderungsvertrag entscheidend ist und aufgrund eines derartigen Vertrags auch eine sehr unbedeutende Ladung als gewerblicher Güterkraftverkehr gilt.

5.4. Die aktuelle Beschränkung auf drei Kabotagebeförderungen im Kabotagezeitraum wird unterschiedlich dahingehend ausgelegt, was zu einer Beförderung gehört, und es hat sich als schwer bis unmöglich erwiesen, die Einhaltung dieser Vorschrift in der Praxis zu überprüfen.

Der EWSA begrüßt den Vorschlag, die Beschränkung auf drei Beförderungen aufzuheben und den Zeitraum, innerhalb dessen solche Beförderungen durchgeführt werden dürfen, von sieben auf fünf Tage zu verkürzen, sofern folgende Bedingungen erfüllt sind:

1. Wie bereits in Ziffer 5.2 gefordert, wird eine präzise Definition des Begriffs Kabotage vorgelegt, durch die der zeitweilige Charakter gewährleistet wird.
2. Die Vorschriften über die Entsendung von Arbeitnehmern (Richtlinien 96/71/EG und 2014/67/EG) gelten ab dem ersten Tag für alle Kabotagebeförderungen. Dies könnte erfolgen, indem die Richtlinien 96/71/EG und 2014/67/EG ungeachtet der Bestimmungen von Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe a der Richtlinie 96/71/EG auch auf Kabotagebeförderungen nach Artikel 9 angewandt werden.

Andernfalls sollten nach Auffassung des EWSA die geltenden Kabotageeregeln beibehalten werden, denn der Vorschlag der Kommission würde ohne Einhaltung der genannten Bedingungen in der Praxis eine fast vollständige Marktöffnung mit sich bringen, was unvorhersehbare Folgen für den Markt hätte.

Der EWSA begrüßt außerdem die Beschränkung der Kabotagebeförderungen in anderen Mitgliedstaaten als dem Mitgliedstaat, der das Ziel der grenzüberschreitenden Beförderung ist (der Aufnahmemitgliedstaat), auf angrenzende Mitgliedstaaten, was die Überprüfung der Einhaltung erleichtert. Allerdings sollte der Vorschlag geändert werden, damit klar ist, dass die neuen Kabotagerechte im Anschluss an eine neue internationale Beförderung in einen angrenzenden Mitgliedstaat bestehende Kabotagerechte ersetzen, damit es nicht zu einer Kumulation von Rechten kommt („Kettenkabotage“). Die Frage der rechtlichen Vorhersehbarkeit ist von großer Bedeutung.

5.5. Im Rahmen der vorgeschlagenen Anpassungen an die Regeln für die Entsendung von Arbeitnehmern in Bezug auf den Verkehrssektor (COM(2017) 278) wird deutlich gemacht, dass diese Regeln ab dem ersten Tag für Kabotagebeförderungen gelten. Die Kostenschiere zwischen den Mitgliedstaaten wird durch diese Vorschriften für die Entsendung von Arbeitnehmern zwar nicht vollständig beseitigt, aber doch erheblich verringert. Allerdings hält der EWSA es für fraglich, inwieweit die Erleichterung in Bezug auf die Entsendemeldung sogar für einen Sechsmonatszeitraum sowie die erleichterten Nachweisanforderungen ohne die Verpflichtung, einen Vertreter für die Kabotage zu benennen, sinnvoll sind, wie von der Kommission in ihrem Vorschlag für konkrete Regeln in Bezug auf die Richtlinie 96/71/EG und die Richtlinie 2014/67/EU angeregt, solange die Frage des zeitweiligen Charakters der Kabotage nicht gelöst ist, wie in den Ziffern 1.6 und 5.2 dargelegt.

5.6. Die Europäische Kommission hat 2011 ihren Standpunkt zur Auslegung der Kabotagevorschriften für eine Reihe von Punkten („The New Cabotage Regime under Regulation (EC) No 1072/2009“ veröffentlicht, abrufbar in Englisch auf der Website der GD MOVE). In dem aktuellen Vorschlag wurde die Kommissionsauslegung von Kabotagebeförderungen in der vorgeschlagenen Änderung der Begriffsbestimmung in Artikel 2 Nummer 6 aufgenommen und die Frage der Verfügbarkeit von Belegen im Fahrzeug bei Straßenkontrollen in dem vorgeschlagenen neuen Absatz 4 Buchstabe a) von Artikel 8 geregelt.

Der EWSA begrüßt diese Klarstellungen, bedauert jedoch, dass einige andere wichtige Fragen, die in dem Dokument der Europäischen Kommission behandelt wurden, nicht in diesen Vorschlag eingeflossen sind. Dies gilt beispielsweise für die Fragen, ob sämtliche internationale Fracht vor Beginn der Kabotage entladen werden muss und wie der in Artikel 8 Absatz 2 in seiner aktuellen Form vorgeschlagene siebenjährige Kabotagezeitraum zu berechnen ist.

Der EWSA bedauert darüber hinaus, dass die Gelegenheit nicht genutzt wurde, um zu präzisieren, ob Fahrtenstreiberdaten ebenfalls für die Überprüfung der Einhaltung der Kabotagevorschriften genutzt werden können. Laut dem Auslegungsdokument der Europäischen Kommission von 2011 ist dies der Fall. Nach Meinung des EWSA hätte diese Gelegenheit genutzt werden sollen, um dies dezidiert in der Verordnung klarzustellen.

Der EWSA weist darauf hin, dass digitale Fahrtenstreiber als Mittel zur Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften uneingeschränkt verfügbar sein müssen, und wünscht sich eine erhebliche Verkürzung der Frist, in der bestehende Fahrzeuge mit diesem Fahrtenstreibertyp nachzurüsten sind.

5.7. Der EWSA begrüßt die neue Bestimmung zur Haftung in Artikel 14a, weist jedoch darauf hin, dass es schwierig sein könnte, nachzuweisen, dass illegale Dienstleistungen wissentlich erbracht wurden.

Brüssel, den 18. Januar 2018

*Der Präsident*  
*des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Georges DASSIS

---