



Galerie Agora,
Rue du Marché aux Herbes 105, Bte 11
B-1000 Brussels
Telephone +32 2 285 46 60
Fax +32 2 280 08 17
Email: etf@etf-europe.org
www.etf-europe.org

Europäisch Transport Workers' Federation
Fédération Européenne des Travailleurs des Transports
Europäische Transportarbeiter-Föderation
Federación Europea de los Trabajadores del Transporte

ETF-Straßentransport

Mobilitätspaket der Europäischen Kommission

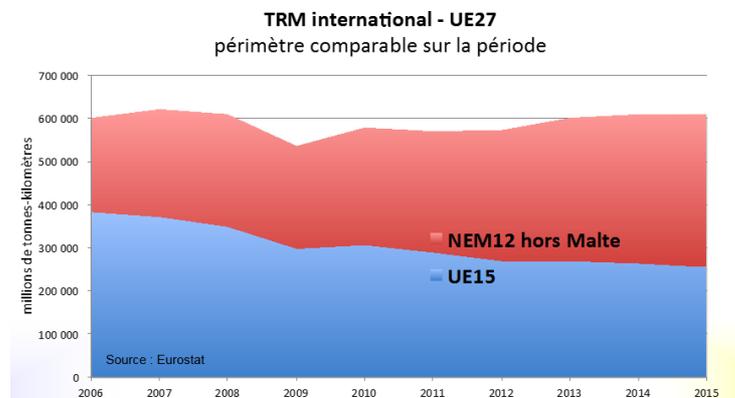
ETF-Informationsnotiz

Kabotage

VORLÄUFIGE BETRACHTUNGEN

Im Jahr 2014 gab die Europäische Kommission ihre Absichten auf, die Kabotage zu liberalisieren, und räumte ein, dass der Sektor dafür nicht bereit sei. Der Grund: Der Grad der Harmonisierung der sektoralen Sozialbedingungen in den 28 EU-Mitgliedstaaten war für eine vollständige Marktöffnung unzureichend. Anders ausgedrückt: Die Europäische Kommission räumte ein, dass das Szenario einer vollständigen Marktöffnung, mit der irgendwo in der EU niedergelassene Unternehmen die Erlaubnis hätten, Transportoperationen auf den inländischen Märkten von Mitgliedstaaten mit hohen (bzw. höheren) Standards eher dauerhaft als zeitweilig durchzuführen, zu Marktverzerrungen führen würde. Zentraler Grund dafür waren die Lohnkosten.

In seiner „Vergleichsstudie zur Beschäftigung und zu den Lohnbedingungen internationaler Lkw-Fahrer in Europa“ vom November 2016 zeigt das *Comité National Routier* (CNR) auf der Grundlage von Zahlen, was bereits bestens bekannt ist: Während die neuen Mitgliedstaaten die internationalen Güterkraftverkehrsmärkte dominieren (einschließlich Dreiländerverkehr und bilateraler Verkehr), verdanken die Güterkraftverkehrsunternehmen aus den Mitgliedstaaten der EU15 ihre Existenz schlichtweg ihrer inländischen Kraftverkehrstätigkeit. CNR bezeichnet das als die Herausforderung der Kabotage, was in etwa folgendermaßen aussieht:



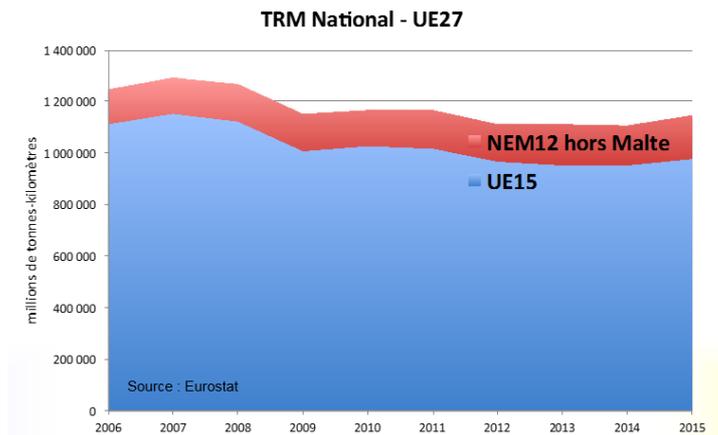
President Frank Moreels

1

Vice Presidents Alexander Kirchner
Ekaterina Yordanova

General Secretary Eduardo Chagas





Mit dem Start des Mobilitätspaketes betonte die Europäische Kommission, dass es keine weitere Liberalisierung der Kabotage geben werde. Aus verschiedenen Gründen stimmt das aber nicht ganz:

- 1) In dem neuen Kabotage-Vorschlag wird versäumt, die kettenförmige Kabotage sachgemäß zu behandeln, d.h. die Unternehmen werden weiterhin in der Lage sein, wiederholt die Grenze zu passieren, um sich für so viele Kabotage-‘Zeitfenster’ wie möglich zu qualifizieren;
- 2) In dem neuen Kabotage-Vorschlag wird eine Definition von „Kabotage-Operation“ als multiple Be- und Entladevorgänge eingeführt;
- 3) Die in dem Mobilitätspaket vorgeschlagenen Durchsetzungsmethoden sind ineffektiv und unrealistisch;
- 4) In dem obigen Kontext kann die Abschaffung der Restriktionen bezüglich der Anzahl von Kabotage-Operationen bei einer gleichzeitigen Reduzierung des Kabotage-Zeitraums auf fünf Tage nur als entscheidender Schritt auf dem Weg zur vollständigen Liberalisierung der inländischen Güterkraftverkehrsmärkte interpretiert werden;
- 5) Die Frage des kombinierten Verkehrs bleibt unbehandelt.

Mit den oben erwähnten Elementen kann der EU-Gesetzgeber nicht gewährleisten, dass Kabotage auf der Grundlage der zukünftigen Regeln eine ZEITWEILIGE Tätigkeit auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates als dem der Niederlassung des Kraftverkehrsunternehmens bleiben wird.

Zudem vergisst die Europäische Kommission, illegale Kabotage in die Liste der zum Verlust der Zuverlässigkeit führenden Verstöße aufzunehmen. Im Grunde genommen bedeutet dies, dass ein Güterkraftverkehrsunternehmer weiterhin illegale Kabotage betreiben kann, und dabei als zuverlässig gilt und seine Gemeinschaftslizenz behält.



NEUE KABOTAGEVORSCHLÄGE IN MEHR EINZELHEITEN – REGELWECHSEL NUTZLOS, WENN DIE ECHTEN SCHLUPFLÖCHER NICHT BEKÄMPFT UND KEINE EFFEKTIVEN DURCHSETZUNGSMASSNAHMEN GETROFFEN WERDEN

Kettenförmige Kabotage

Das Problem mit den aktuellen Kabotage-Vorschriften betrifft die so genannte 'kettenförmige' Kabotage, vor allem die Machenschaften von Güterkraftverkehrsunternehmen, die wiederholte internationale Fahrten organisieren (mit Ladungen wie Paletten, usw.), um sich dann für so viele Kabotage-'Zeitfenster' wie möglich zu qualifizieren (d.h. Fahrten auf dem Hoheitsgebiet eines bestimmten Mitgliedstaates). In ihren Vorschlägen unternimmt die Europäische Kommission den Versuch einer Definition, unter welchen Voraussetzungen die Beförderung leerer Container oder Paletten als Warenbeförderung betrachtet werden kann, doch wie groß ist denn die Wahrscheinlichkeit, dass ein Güterkraftverkehrsunternehmer auf frischer Tat ertappt wird? Sofern das Unternehmen keinen rabenschwarzen Tag hat, und sein Fahrzeug nicht bei einer Straßenkontrolle gestoppt wird; allerdings ist die Gefahr, bei einem Verstoß gegen diese zukünftige Bestimmung ertappt zu werden, angesichts der geringen Durchsetzungsfähigkeit der Mitgliedstaaten doch ziemlich gering.

Neuer Kabotage-Vorschlag markiert Einführung der Definition einer „Kabotage-Operation“

Die ETF vertritt die Auffassung, dass sich die Definition von 'Kabotage-Operation' im Sinne multipler Be- und Entladungen negativ auf die Durchsetzbarkeit der Regeln auswirkt, eine missbräuchliche Nutzung des zeitweiligen Charakters der Kabotage hervorruft und Verzerrungen auf inländischen Güterkraftverkehrsmärkten erzeugt. Solange man eine Operation als multiple Be- und Entladungen interpretiert, greift das 5-tägige Zeitlimit nicht, Restriktionen werden künstlich, und die vollständige Öffnung der inländischen Güterkraftverkehrsmärkte eine Tatsache – gegen die erklärte Absicht des Gesetzgebers.

Die in dem Mobilitätspaket vorgeschlagenen Durchsetzungsmethoden sind ineffektiv und unrealistisch

In einer Arbeitsunterlage für das Personal der Europäischen Kommission vom November 2014 ist zu lesen, dass die Zahl der Durchsetzungsbeamten in allen EU-Mitgliedstaaten über den Zeitraum 2011-2012 um 75 % von nahezu 383.500 auf 96.700 zurückgegangen ist.

Die Absichten der Europäischen Kommission zur Festlegung verbindlicher jährlicher Schwellenwerte für Kabotage-Kontrollen und auch eine verbindliche Zahl koordinierter (grenzüberschreitender) Kontrollen sind begrüßenswert, doch wundert man sich schon, wie dies in einem Kontext verwaltet wird, in dem die verfügbaren Kontrollmöglichkeiten kaum die Kontrollen von Lenk- und Ruhezeit, Gewichtslimits und Fahrzeugsicherheit bewältigen können.

Zudem schlägt die Europäische Kommission vor, dass Kabotage mit der Hilfe der Fahrtenschreiberdaten kontrolliert werden soll – auf der Grundlage der manuellen Code-Eingabe des Aufenthaltslandes durch die Kraftfahrer bei jedem Stopp. Doch wie bereits in der ETF-Informationsnotiz zur Arbeitnehmer-Entsendung erwähnt, sind manuelle Eingaben knifflig und unzuverlässig. In einer von der ETF zwischen 2008 und 2011 durchgeführten Umfrage sagten 60 % von rund 1000 befragten Berufskraftfahrern, dass man sie unter Druck setzt, um Arbeitszeit als Pause oder Ruhezeit anstatt als 'andere Arbeit' aufzuzeichnen. Das macht deutlich, wie unzuverlässig manuelle Aufzeichnungen sein können.



Wie bereits von der ETF in ihren konkreten Vorschlägen zur Bekämpfung von illegaler Kabotage und Briefkastenfirmen hervorgehoben wurde, ist die Überprüfung der Einhaltung der Kabotage-Vorschriften auch nach Maßgabe der aktuellen Regeln äußerst problematisch.

Art. 8.4 der aktuellen Verordnung untersagt den Durchsetzungsbeamten, bei Kontrollen irgendwelche zusätzlichen Unterlagen einzufordern. Dann müssen die Straßeninspektoren bestimmen, ob das kontrollierte Unternehmen legal oder illegal Kabotage betreibt, indem sie verschiedene Dokumente und Daten vergleichen und abgleichen, z.B. Fahrtenschreiber-Aufzeichnungen, Gemeinschaftslizenz des Unternehmens, CMR (papierbasierte Frachtbriefe, derzeit nutzen nur 9 Mitgliedstaaten e-CMR). Eine von der Europäischen Kommission durchgeführte Evaluierungsstudie zur Effektivität der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 und der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009¹ zeigt, dass Durchsetzungsbehörden CMR für die Durchsetzung der Kabotage-Vorschriften als unzureichend betrachten, wenn es um die 'Überprüfung des Starts der Kabotage-Operationen, die Verbindung zur internationalen Beförderung, die Berechnung des 7-tägigen Zeitraums und die Identifizierung der in dem Zeitraum durchgeführten Anzahl Fahrten' geht. Laut Studie sind andere Probleme mit dem CMR-Frachtbrief, dass man ihn leicht fälschen bzw. bei Straßenkontrollen den Zugriff darauf verweigern kann. All das sorgt für umständliche, zeitaufwändige und ergebnislose Kontrollen.

Art. 8.3 der aktuellen Verordnung schreibt dem Unternehmen vor, klare Beweise für die Kabotage und eingehende internationale Operationen vorzulegen. Allerdings bleibt die klare Aufforderung aus, diese Beweise an Bord des Fahrzeugs aufzubewahren.

Leider sind die obigen Mängel der aktuellen Kabotage-Verordnung nur teilweise in dem Mobilitätspaket aufgegriffen worden. Die einzige Veränderung mit dem neuen Vorschlag ist, dass a) das die Kabotage durchführende Unternehmen auf Anfrage während der Straßenkontrolle Beweise der eingehenden internationalen Fahrt liefern muss; b) der Kraftfahrer während der Straßenkontrolle das Unternehmen kontaktieren darf, um den Beweis für diese Fahrt zu erhalten.

Nach Meinung der ETF sind diese Veränderungen zu geringfügig, um gegen das substanzielle Problem der illegalen Kabotage vorzugehen.

Und schließlich steht illegale Kabotage auch weiterhin nicht auf der Liste der Verstöße, die zum Verlust der Zuverlässigkeit führen. Anders ausgedrückt: Viele machen genauso weiter und bleiben im Geschäft. 2014 hat Kommissarin Bulc Garantien abgegeben, dass Kabotage mit dem neuen Mobilitätspaket in die Liste aufgenommen wird, dabei ist das anscheinend nicht der Fall.

Neue Kabotage-Definition: 5 Tage und unbegrenzte Operationen

In einem Kontext, in dem der neue Vorschlag der Europäischen Kommission:

- Eine Kabotage-Operation als multiple Be- und Entladevorgänge definiert,
- Keine effektive Lösung für Fails die 'kettenförmige Kabotage' findet,
- Kein Teil tragfähiger Durchsetzungslösungen ist,

kann man die Definition von Kabotage als 5-tägigen Zeitraum unbegrenzter Operationen nur als Versuch der vollständigen Liberalisierung des EU-Güterkraftverkehrsmarktes werten.

¹ Ex-post-Evaluierung der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 und der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009, Abschlussbericht, Ricardo, Dezember 2015



Die Frage des kombinierten Verkehrs bleibt unbehandelt

Als kombinierter Verkehr gilt der Güterverkehr in Ladeeinheiten, auf der Schiene, auf dem Seeweg oder in der Binnenschifffahrt, wobei der Kraftverkehr den Anfangs- und/oder Abschlussteil der Fahrt darstellt, und zwar über eine Distanz, die 150 km zwischen dem Be- und Entladeort nicht überschreiten darf. Der kombinierte Verkehr unterliegt einer 1992 verabschiedeten EU-Richtlinie (Richtlinie 92/106/EG), einer Zeit, in der die EU lediglich 11 Mitgliedstaaten umfasste, eine Gruppe mit einem bestimmten Grad der Harmonisierung von Markt-, Wirtschafts- und Sozialbedingungen. Eines der Ziele der Richtlinie zum kombinierten Verkehr war die Ankurbelung der Operationen durch die Liberalisierung der Kabotage im Kraftverkehr. Tatsächlich galt der kombinierte Verkehr als Vorläufer der Liberalisierung der Kabotage. Der Straßenteil des kombinierten Verkehrs ist vom Geltungsbereich der heutigen Kabotage-Regeln ausgenommen, weil dieser Straßenteil angeblich als Teil einer internationalen und keineswegs inländischen Fahrt betrachtet wird. Wie in der Einleitung dieses Dokumentes nachzulesen ist, geht der letzte Versuch der Europäischen Kommission zur Aufhebung der Kabotage-Einschränkungen auf dem EU-Güterkraftverkehrsmarkt auf das Jahr 2013 zurück. Seither hat eine Reihe von Studien deutlich gemacht, dass Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten – in Bezug auf Lohnniveau, Sozialkosten, Steuerregelung, Beschäftigungsbestimmungen, usw. – so signifikant und anhaltend sind, dass die EU immer noch nicht für den Abbau der Kabotage-Einschränkungen bereit ist. In dem Zusammenhang fällt es schwer zu begreifen, wie eine 1992 verabschiedete Richtlinie weiterhin 'Kabotage-Freizonen' fördern kann, was sich auf Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen in dem Sektor auswirkt, inländische Unternehmen beeinträchtigt – von denen einige die Ausnahmeregelung als gegen ihre Interessen gerichtet wahrnehmen² – lauterer Wettbewerb und die Einhaltung der Beschäftigungs- und Sozialregeln in Grauzonen drängt und inländische Märkte aggressiven Verzerrungen aussetzt.

DAS PROBLEM MIT DEN VORSCHLÄGEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION

Sie wirken sich primär auf die der Kabotage ausgesetzten Mitgliedstaaten aus und drohen zu einer weiteren Verzerrung inländischer Güterkraftverkehrs- und Arbeitsmärkte zu führen.

Sie machen die Regeln weder einfacher, noch klarer bzw. besser durchsetzbar.

ETF-VORSCHLÄGE

Die im September 2016 aufgelegten ETF-Vorschläge orientieren sich an zwei Hauptzielen: a) den zeitweiligen Charakter der Kabotage bewahren; b) die Durchsetzung substantiell verbessern.

- **Kettenförmige Kabotage** / Einführung einer Wartefrist für die an einer Kabotage-Tätigkeit beteiligten Fahrzeuge. Im Klartext bedeutet das, dass ein Fahrzeug nach der letzten Kabotage-Operation auf dem jeweiligen Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates mindestens eine Woche lang von der Einfahrt in den von der letzten Kabotage betroffenen Mitgliedstaat abgehalten wird;
- **Definition der Kabotage-Operation** / eine klare Definition der 'Kabotage-Operation' als eine Fahrt mit Einzel-Beladung und Einzel-Entladung als die einzige mögliche Definition in Einklang mit dem Geist der 'zeitweiligen' Natur der Kabotage, wie von der obigen Verordnung gefordert wird;
- **Definition der Kabotage / die Zahl der zulässigen** Kabotage-Operationen sollte auf 1 reduziert werden, in einem zulässigen Höchstzeitraum von 7 Tagen, und die Kabotage-Operation sollte strikt mit der eingehenden internationalen Fahrt verknüpft sein;

² Abschlussbericht der Europäischen Kommission zur ex-post-Evaluierung der Richtlinie SWD(2016) 140 endg. über den kombinierten Verkehr



- **Aufnahme des kombinierten Verkehrs in den Geltungsbereich der Kabotage-Regeln;**
- Verschärfung der **Durchsetzung**, vor allem durch:
 - **Vorwegnahme der Frist für die verbindliche Einführung des 'intelligenten' Fahrtenschreibers an Bord aller Fahrzeuge im internationalen Transport** (natürlich einschließlich Dreiländerverkehr und Kabotage). Dies kann durch eine Abweichung von Verordnung (EU) Nr. 165/2014 erfolgen. Wie wird die Durchsetzung dadurch in der Praxis verbessert? Eine der Funktionen des zukünftigen 'intelligenten' Fahrtenschreibers ist die verbindliche automatische Aufzeichnung des genauen Standortes von Fahrzeug und Kraftfahrer am Anfang und am Ende des Fahrer-Arbeitstages sowie jeweils alle drei Stunden kumulierter Lenkzeit. Damit ist das Gerät in der Lage, den von einem Kraftfahrer und von einem Fahrzeug in einem bestimmten Mitgliedstaat verbrachten Zeitraum aufzuzeichnen, und kann somit auch die Natur der Kabotage ermitteln: legal/illegal. Weitere Vorteile dieser Maßnahme sind auch folgende:
 - a) Die Fahrtenschreiberdaten sind gesichert;
 - b) Die Fahrtenschreiberdaten ermöglichen die Enthüllung illegaler Kabotage in Echtzeit bei Straßenkontrollen;
 - c) Die Fahrtenschreiberdaten ermöglichen die Kontrolle der früheren Einhaltung der Kabotage-Regeln durch ein Güterkraftverkehrsunternehmen bei Unternehmenskontrollen, da die Unternehmen entsprechend der neue EU-Fahrtenschreibervorschriften verpflichtet sind, die Fahrtenschreiberdaten zu dem genauen Standort des Fahrzeugs ein Jahr lang am Unternehmenssitz zu speichern.
- **Einführung verbindlicher an Bord des Fahrzeugs aufzubewahrender Voranmeldungen für Kabotage-Operationen.** Dies entspräche einer einfachen Erklärung gegenüber den zuständigen nationalen Behörden spätestens zu Beginn der internationalen Fahrt, mit der Kabotage verknüpft ist, und würde die für eine angemessene Kontrolle der Kabotage erforderlichen Angaben umfassen. Die Voranmeldung der Kabotage muss als klarer Beweis für Kabotage-Operationen sowie der damit verbundenen eingehenden internationalen Fahrt an Bord des Fahrzeugs aufbewahrt werden;
- **Aufnahme der Kabotage in die Liste zur Einstufung der Verstöße, die zum Verlust der Zuverlässigkeit führen.** Dadurch wird sichergestellt, dass ein illegal Kabotage durchführendes Unternehmen einem Verfahren unterzogen wird, das entweder zu vollständigen Konformität oder zum Verlust der Zuverlässigkeit und damit zum Verlust der Betriebserlaubnis in der EU führt.

Für weitere Angaben siehe bitte ETF-Vorschlag zur Durchsetzungslösung, der unter folgendem Link zum Download bereit steht: <http://www.etf-europe.org/RespectDrivers.cfm>

Brüssel, 12. Juni 2017



President Frank Moreels

6

Vice Presidents Alexander Kirchner
Ekaterina Yordanova

General Secretary Eduardo Chagas

