

Verkehrspolitik

Heike Link

Schwerpunkte der europäischen Verkehrspolitik waren die Halbzeitbilanz zum Weißbuch „Die Europäische Verkehrspolitik – Weichenstellungen für die Zukunft“, Initiativen zur weiteren Liberalisierung der Verkehrsmärkte im Schienen-, See- und Luftverkehr, die Verabschiedung der Mautrichtlinie sowie die Arbeiten am Satellitennavigationsprojekt Galileo.

Halbzeitbilanz zum Weißbuch „Die Europäische Verkehrspolitik“

Im Juni 2006 hat die EU-Kommission eine Bestandsaufnahme¹ der verkehrspolitischen Maßnahmen vorgelegt, die in den ersten 5 Jahren nach Verabschiedung des Weißbuchs zur Europäischen Verkehrspolitik² realisiert worden sind. In dieser Halbzeitbilanz erklärt die Kommission, dass sowohl die realisierten als auch die noch umzusetzenden Maßnahmen des Weißbuchs nicht ausreichen werden, um das Ziel der europäischen Verkehrspolitik, Verkehr effizienter und umweltverträglicher zu gestalten, zu erreichen. Dies wird durch die veränderten Rahmenbedingungen (EU-Erweiterung, Konsolidierungen in der Luft- und Seeschifffahrt, internationaler Wettbewerb, zunehmende Umweltprobleme, Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus) noch verstärkt. Seit Vorlage des Weißbuchs hat sich die Verkehrsmittelwahl grundsätzlich nicht geändert. Nach Einschätzung der Kommission werden die Anteile der Verkehrsträger an der Verkehrsleistung (Modal Split) stabil bleiben, d.h. die erhofften positiven Umweltwirkungen einer stärkeren Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene werden nicht (im erwarteten Umfang) eintreten. Aus dieser Einschätzung resultiert ein Paradigmenwechsel der europäischen Verkehrspolitik hin zur Optimierung der spezifischen Potenziale einzelner Verkehrsträger. Die Verlagerung von Verkehr auf umweltfreundliche Verkehrsträger soll dabei zwar nicht aufgegeben werden, ist aber nicht mehr Priorität. Verkehrsverlagerung soll insbesondere dort gefördert werden, wo es angesichts der Charakteristika der entsprechenden Verkehre Erfolg versprechend ist, d.h. bei Verkehren über längere Distanzen, in Ballungsgebieten und auf überlasteten Korridoren. Der Paradigmenwechsel schlägt sich, im Gegensatz zu den im Weißbuch von 2001 vorgeschlagenen 60 Einzelmaßnahmen, in einem umfassenden Ansatz nieder, der für den Zeitraum von 2006 bis 2009 u.a. folgende Maßnahmen enthält:

- im Jahre 2006: Überprüfung des Binnenmarktes sowie der Liberalisierungsmaßnahmen im Luftverkehr, Aktionsplan zur Verbesserung der Energieeffizienz und zur Förderung erneuerbarer Energien, Schutz kritischer Verkehrsinfrastrukturen;
- im Jahre 2007: Vorlage eines Grünbuchs zum Nahverkehr, Entwicklung einer europäischen Hafenpolitik, Einführung intelligenter Gebührensensysteme für die Infrastrukturnutzung, Festlegung eines mehrjährigen Investitionsprogramms für die transeuropäischen

1 Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament: Für ein mobiles Europa – Nachhaltige Mobilität für unseren Kontinent. Halbzeitbilanz zum Verkehrsweißbuch der Europäischen Kommission von 2001, KOM(2006) 314 endg., Brüssel, 22.06.2006.

2 Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft, KOM(2001) 370 endg.

Netze (TEN), Strategien zur Gefahrenabwehr im Verkehr, Überprüfung und Vollendung des Rahmens für einen einheitlichen europäischen Luftraum;

- im Jahre 2008: Verabschiedung einer harmonisierten Methodik zur Berechnung von Nutzungsentgelten für die Infrastruktur, Programm zur Einführung intelligenter Systeme für den Straßenverkehr, Vorlage eines Weißbuchs über einen gemeinsamen europäischen Seeverkehrsraum;
- im Jahre 2009: Beginn der Konzessionsvergabe für das Satellitensystem Galileo, Erreichung der Mitgliedschaft in einschlägigen internationalen Organisationen (internationale Seeschifffahrtsorganisation, internationale Zivilluftfahrtsorganisation).

Straßenverkehr

Die Verabschiedung der Richtlinie 2006/38 EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge³ darf getrost als der Meilenstein im Bereich des Straßenverkehrs angesehen werden. Ein mehrjähriger Prozess, gekennzeichnet durch mehrere Iterationen von überarbeiteten Richtlinienentwürfen und langwierigen Abstimmungs- und Diskussionsrunden, waren der Verabschiedung der Richtlinie in der nun gültigen Form vorausgegangen. Die Richtlinie 2006/38 EG löst die Vorgänger-Richtlinie 1999/62/EG ab, die es den EU-Mitgliedstaaten erlaubte, Straßenbenutzungsgebühren für Nutzfahrzeuge ab einem maximal zulässigen Gesamtgewicht von 12t zu erheben. Diese Gebühren durften nur für die Benutzung von Autobahnen erhoben werden und die Kosten für Bau, Betrieb und Unterhaltung der Autobahnen (Wegekosten im engeren Sinne) sowie die anfallenden Kosten des Erhebungssystems nicht übersteigen. Die Richtlinie 1999/62/EG schrieb Minimum-Sätze für die Kraftfahrzeugsteuern vor und ermöglichte die Differenzierung der Infrastrukturbenutzungsgebühren nach Emissionsklassen. Die neue Richtlinie 2006/38 EG gilt für die TEN-Netze und legt ebenfalls die Wegekosten im engeren Sinne sowie die Kosten des Erhebungssystems als Kostenbasis zugrunde. Sie erlaubt jedoch den Mitgliedstaaten, zusätzlich zum durchschnittlichen Gebührensatz so genannte regulatorische Elemente wie Stauzuschläge zu erheben und die Gebühren nach NOx und PM Emissionen sowie nach Wochentag und Tageszeit zu differenzieren. Darüber hinaus sind so genannte Mark-ups für sensitive Räume (z.B. Alpen, Pyrenäen) zulässig. Die neue Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, alle Nutzfahrzeuge ab 3,5t zulässigem Gesamtgewicht einzubeziehen. Die Differenzierung der Gebühren nach den erwähnten Umweltkriterien ist vor dem Jahre 2010 freiwillig, danach obligatorisch. Erwähnt werden sollte auch, dass die Mitgliedstaaten über diese Richtlinie hinaus eigenständig über die Einbeziehung anderer Straßen in die Gebührenerhebung sowie über die Einführung von Road Pricing für Pkw oder Vans entscheiden können, vorausgesetzt, die Gebühren führen nicht zur Diskriminierung des internationalen Verkehrs oder zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Unternehmen. Die Richtlinie bleibt hinter dem ursprünglich verfolgten Ziel der Einbeziehung aller Kostenelemente, d.h. auch der externen Kosten für Luftverschmutzung, Lärm, Klimaschäden und Unfälle, zurück. Dennoch ist die zunächst freiwillig mögliche und ab 2010 vorgeschriebene Differenzierung der Gebühren nach Umweltkriterien ein wichtiger Schritt hin zur verursachergerechten Kostenanlastung im Straßenverkehr.

3 Richtlinie 2006/38/EG zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABl. L 157/8 vom 09.06.2006.

Eisenbahnverkehr

Die europäische Eisenbahnverkehrspolitik war im Jahre 2006 zunächst durch eine Bestandsaufnahme hinsichtlich der Umsetzung des ersten Eisenbahnpaketes⁴ geprägt. Mit Ausnahme von Luxemburg haben nunmehr alle Mitgliedstaaten das erste Eisenbahnpaket, das ursprünglich bis Mitte März 2003 realisiert werden sollte, formell in nationales Recht umgesetzt. Diese Umsetzung erfolgte jedoch in einigen Mitgliedstaaten mit großer Verspätung mit den entsprechenden negativen Konsequenzen für die Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahnen. Erhebliche Defizite bestehen nach wie vor hinsichtlich der getrennten Rechnungsführung für Infrastruktur und Betrieb der alteingesessenen nationalen Bahnunternehmen, der Gewährleistung der Neutralität des Infrastrukturbetreibers bei der Zuweisung von Fahrwegkapazität und der Erhebung von Trassennutzungsgebühren, beim transparenten und diskriminierungsfreien Zugang zu Trassen und Bahnhöfen und hinsichtlich der Ressourcen-Ausstattung der nationalen Regulierungsbehörden. Problematisch ist zudem die unterschiedliche Berechnung von Trassennutzungsentgelten innerhalb des europäischen Eisenbahnsektors.

Darüber hinaus wurden zahlreiche Aktivitäten eingeleitet, die in den kommenden Jahren fortzuführen sind. Hierzu gehören u.a. die Vorlage und Abstimmung einer Verordnung über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen, insbesondere zum Spannungsverhältnis zwischen Ausschreibungspflicht und Direktvergabe von Aufträgen; die Änderung der Richtlinie 91/440/EWG zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft⁵ (Ausdehnung der Zugangsrechte für Eisenbahnunternehmen, die im grenzüberschreitenden Schienengüterverkehr tätig sind, auf das gesamte Schienennetz ab 2006 und für alle Arten des Schienengüterverkehrs ab dem Jahre 2007); die Verordnung über Fahrgastrechte; Richtlinien zur Eisenbahnsicherheit (Fahrzeugzulassung).

Seeverkehr

Zur Jahresmitte 2006 veröffentlichte die EU Kommission eine Halbzeitüberprüfung des Programms zur Förderung des Kurzstreckenseeverkehrs⁶, des einzigen Verkehrsträgers, der mit der Zunahme der Tonnenkilometerleistung des Straßengüterverkehrs Schritt halten konnte.⁷ Das 2003 verabschiedete Programm enthält 14 Aktionen legislativer, technischer und operativer Art mit dem Ziel, den Kurzstreckenseeverkehr effizienter zu gestalten. Nach Einschätzung der Kommission ist das Programm zur Hälfte abgeschlossen. Verstärkte Anstrengungen sind jedoch nach wie vor erforderlich, um den Rechtsrahmen und die Verwaltungsvorschriften zu vereinfachen und die gemeinschaftlichen Zollregelungen einheitlich auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene anzuwenden. Das Konzept der Hochgeschwindigkeitsseewege, für das während der Laufzeit des Förderprogramms ein Leitfaden erarbeitet sowie drei mit TEN-Mitteln zu fördernde Aktionen (Ostsee, euro-

4 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Durchführung des ersten Eisenbahnpaketes, KOM(2006) 189 endg.

5 Als Zwischenergebnis wurde hierzu im Jahre 2006 die förmliche Festlegung eines gemeinsamen Standpunktes durch den Rat bekannt gegeben.

6 Vgl. Programm zur Förderung des Kurzstreckenseeverkehrs, KOM(2003) 155 endg.

7 Während in der EU-25 die Verkehrsleistung in Tonnenkilometern im Straßengüterverkehr während 1995 bis 2004 um 32% zunahm, wuchs die des Kurzstreckenseeverkehrs im gleichen Zeitraum um 35%.

päische Westküste und Mittelmeer) ausgewählt wurden, soll fortgesetzt werden. In diesem Zusammenhang sind sowohl die Qualität der Infra- und Suprastruktur in den Seehäfen und die entsprechenden Hinterlandanbindungen zu verbessern als auch Verwaltungsverfahren in den Häfen zu vereinfachen.

Eine weitere Aktivität der EU-Kommission im Bereich des Seeverkehrs betraf die Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 954/79 über die Ratifizierung des Übereinkommens der Vereinten Nationen zu einem Verhaltenskodex für Linienkonferenzen⁸. Mit der Aufhebung dieser Verordnung wird der Seeverkehr den gemeinsamen Vorschriften des Wettbewerbs gemäß Artikel 85 und 86 des EU-Vertrages unterworfen. Die aufgehobene Verordnung regelte den Beitritt von EU-Mitgliedstaaten zum Verhaltenskodex für Linienkonferenzen in der Seeschifffahrt. Dieser Kodex wurde von der UNCTAD geschaffen, um Industrie- und Entwicklungsländern einen harmonisierten und gerechten Zugang zur Frachtgutbeförderung im Linienseeverkehr zu ermöglichen. Der Kodex sah die so genannte 40/40/20 Regel vor, nach der die beförderte Fracht zwischen zwei Staaten zu 40% von Reedereien im Ursprungsland, 40% von Reedereien im Bestimmungsland und zu 20% von Reedereien aus anderen Ländern aufzuteilen war. Da dieser Kodex als kartellartige Vereinbarung den Regeln des gemeinsamen Marktes widersprach, war in der aufgehobenen Verordnung eine Gruppenfreistellung vorgesehen, um die Vereinbarkeit des Kodex mit dem Gemeinschaftsrecht zu gewährleisten. Mit der neuen Verordnung 1419/2006 wurde diese Gruppenfreistellung aufgehoben, so dass Linienkonferenzen zur Frachtgutaufteilung im Seeverkehr von/zu einem EU-Mitgliedstaat unzulässig sind.

Galileo

Ende 2006 hat die Kommission ein Grünbuch zum europäischen Satellitensystem Galileo vorgelegt. Galileo ist das größte Industrierhaben auf europäischer Ebene und sollte nach dem Willen der Kommission gleichzeitig die erste öffentlich-private Partnership in Europa sowie die erste öffentliche Infrastruktur im Besitz der europäischen Körperschaften werden. Das System, bestehend aus 30 Satelliten auf drei verschiedenen Umlaufbahnen, soll fünf Dienste (Offener Dienst OS, kommerzieller Dienst CS, Safety-of-Life Dienst SoL, Search-and-Rescue Dienst SAR, staatlicher Dienst PRS) anbieten, die hinsichtlich der räumlichen und zeitlichen Positionsbestimmung mit höherer Präzision als das amerikanische System GPS arbeiten. Die öffentlichen und privaten Ausgaben für Forschung im Bereich der Satellitennavigationsanwendungen belaufen sich derzeit in Europa auf rund 100 Mrd. Euro pro Jahr, ein Betrag, der sich nach Einschätzung der Kommission verfünffachen dürfte, wenn Galileo den Regelbetrieb aufnimmt. Die mit dem Grünbuch angestoßene Debatte zu Galileo sollte bis September 2007 von der Kommission ausgewertet werden und in einen Aktionsplan einmünden, der ab dem Jahre 2008 umzusetzen wäre. Aktuelle Entwicklungen (Stand August 2007) zeigen allerdings gravierende Probleme bei der Realisierung der Public Private Partnership des Projektes⁹ und der Finanzierung, so dass der ursprünglich vorgesehene Betriebsbeginn im Jahre 2010 unrealistisch sein dürfte.

8 Verordnung (EG) Nr. 1419/2006 zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 4056/86 des Rates über die Ratifizierung des Übereinkommens der Vereinten Nationen zu einem Verhaltenskodex für Linienkonferenzen.

9 Das einzige verbliebene Firmenkonsortium war nicht zur Übernahme von Risiken des Projektes bereit, sondern wollte diese auf den Steuerzahler übertragen. Das Projekt soll nun aus dem EU-Haushalt, d.h. aus Steuermitteln finanziert werden.