

# Verkehrspolitik

TIM MIDDENDORF

Die Schritte, die die Europäische Kommission seit der Präsentation ihres Weißbuches zur europäischen Verkehrspolitik im September 2001 eingeleitet hat,<sup>1</sup> sind alles in allem ermutigend. Im Eisenbahn- und Luftverkehr wurden wichtige Vorhaben angeschoben oder verwirklicht, um einen funktionierenden Binnenmarkt unter Berücksichtigung von Sicherheit, Umwelt und Verbraucherinteressen sicher zu stellen. Im Seeverkehr standen die Dimensionen Sicherheit und Umweltschutz einmal mehr im Vordergrund. Der Straßenverkehr musste hingegen hinter die Prioritäten der EU-Verkehrspolitik zurücktreten, die sich deutlich in den Querschnittsaufgaben widerspiegeln.

## *Eisenbahnverkehr*

Die Vollendung des Binnenmarktes im Eisenbahnsektor galt als eine Hauptpriorität und schritt rasch voran. Bereits im Januar 2002 präsentierte die Kommission ein „Zweites Eisenbahnpaket“, das sich aus drei Richtlinienentwürfen zu Sicherheit, Interoperabilität und Liberalisierung des Eisenbahnverkehrs, einem Vorschlag für eine Verordnung über eine europäische Eisenbahnagentur und einer Empfehlung für ein Verhandlungsmandat über den Beitritt der Gemeinschaft zum Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr (COTIF) zusammenfügte.<sup>2</sup> Die Richtlinie zur Eisenbahnsicherheit beinhaltet die Einrichtung nationaler Behörden zur Vergabe von Sicherheitszertifikaten, die Schaffung unabhängiger Gremien zur Überprüfung von Unfällen und Störungen und eine Harmonisierung von Sicherheitszertifikaten, -systemen und -indikatoren. Die Richtlinie zur Interoperabilität des transeuropäischen Schienenverkehrsnetzes erweitert die Reichweite der Richtlinie 2001/16/EG über das konventionelle Schienennetz und modernisiert die Richtlinie 96/48/EG über Hochgeschwindigkeitszüge. Beide Aspekte – die Harmonisierung nationaler Normen zu einem Ensemble gemeinsamer oder gegenseitig anerkannter Regeln in den Bereichen Sicherheit und Technologie – wird die Europäische Eisenbahnagentur beratend koordinieren und technisch unterstützen.

Der letzte Bestandteil des zweiten Eisenbahnpakets, die Änderung der Richtlinie 91/440/EG zur Öffnung des gesamten Streckennetzes der Gemeinschaft von etwa 150.000 km für den Güterverkehrsmarkt bis 2008, erwies sich als bedeutender Streitpunkt in Rat und Europäischem Parlament. Auf ihrer Tagung Ende März 2003 in Brüssel billigten die EU-Fachminister „nur“ mit qualifizierter Mehrheit gegen die Stimmen von Frankreich, Belgien und Luxemburg einen Gemeinsamen Stand-

punkt. Das Europäische Parlament hatte in erster Lesung zwar dem Eisenbahnpaket mit großer Mehrheit zugestimmt. Gleichwohl warnten in der Aussprache manche Abgeordnete vor einer zu raschen und zu weit gehenden Marktöffnung auf Kosten der Sicherheit, während andere für eine schnellere und weiter gehende Liberalisierung plädierten.<sup>3</sup> Tatsächlich war das zweite Eisenbahnpaket nur ein erster Schritt zur Vollendung des Binnenmarktes im Eisenbahnsektor. Eine weitere Öffnung der Märkte im Personenverkehr steht ebenso auf der Agenda wie eine Regelung der Fahrgastrechte oder die Ausbildung des Eisenbahnpersonals.

### *Luftverkehr*

Um eine optimale Nutzung des europäischen Luftraums zu erreichen, hatte die Kommission Ende 1999 ein Paket von vier Verordnungsentwürfen für ein Europäisches Luftfahrtmanagementsystem „geschnürt“. Die Rahmenverordnung zum „einheitlichen europäischen Luftraum“ ist flankiert von drei weiteren „Ausführungsverordnungen“. Diese Verordnungen entwickeln gemeinsame Verfahren für die Festlegung, Planung und Verwaltung der „höheren Fluginformationsregion für Europa“, klären die Erbringung von Flugsicherungsdiensten und regeln die Interoperabilität des Flugverkehrsmanagementnetzes.<sup>4</sup> Ziel ist es, unterschiedliche Regeln und Organisationsformen der Flugverkehrskontrolle und -verwaltung zu vereinheitlichen, um angesichts des mittelfristig erwarteten Wachstums im Luftverkehr Flugkapazitäten steigern und die Flugsicherheit auf hohem Niveau gewährleisten zu können. Dazu sollen im Gegensatz zu bislang national definierten Lufträumen grenzübergreifende funktionale Luftraumblöcke im oberen Luftraum der Gemeinschaft geschaffen und gemeinsam kontrolliert und verwaltet werden.

Schwierigkeiten bereiteten bezüglich der Rahmenverordnung die Abgrenzung der Befugnisse und die jeweilige Kontrolle (einzurichtender) internationaler und nationaler Behörden, der Beitritt der Gemeinschaft zur Europäischen Organisation zur Sicherung der Luftfahrt (EUROCONTROL) sowie das zukünftige Verhältnis zwischen Nutzern und Sicherheitsbehörden. Bei diesen Schwierigkeiten spielten vor allem militärische Aspekte eine Rolle. Schließlich erweiterte der Rat die Rahmenverordnung um eine Schutzklausel und um ein die militärischen Fragen klärendes Zusatzprotokoll. Die Schutzklausel erlaubt die Aussetzung der Gemeinschaftsvorschriften aus zwingenden militärischen Erfordernissen der einzelnen Nationalstaaten. Außerdem beschränkten die Mitgliedstaaten den Marktzugang zu den notwendigen Flugdienstleistungen.<sup>5</sup>

Im Bereich der zivilen Luftfahrt wurden des Weiteren die vor mehr als zehn Jahren angenommene Verordnung 295/91/EWG über die Fluggastrechte durch eine ab Sommer 2004 gültige Regelung der Entschädigungszahlungen bei Nicht-Beförderung aktualisiert.<sup>6</sup> Darüber hinaus wurde mit der Aufhebung der so genannten „Hushkits“-Verordnung durch die Richtlinie 2002/30/EG, die im September 2003 in Kraft treten wird, eine Reduzierung der Lärmbelastung durch ein flexibles Verbot von Flugzeugen mit höchsten Lärmemissionen durchgesetzt. Kurzfristig angepasst an die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Flugverkehrsgesellschaften

aufgrund der Anschläge vom 11. September wurde die Regelung der Zeitnischen auf Flughäfen (slots).<sup>7</sup> Eingeleitete Maßnahmen betreffen den Schutz vor Subventionierung und unlauterer Preisbildung durch Nicht-EU-Länder<sup>8</sup> und die Sicherheit von in der Gemeinschaft verkehrenden Flugzeugen aus Drittländern<sup>9</sup>. Geplant ist ein drittes Paket zur Liberalisierung des Lufttransports.

### *Seeverkehr*

Im Mittelpunkt der EU-Seeverkehrspolitik stand die Implementierung der Seesicherheits- und Meeresschutzmaßnahmen, die die Kommission in den so genannten Erika I- und Erika II-Paketen von März bzw. Dezember 2000 angeregt hatte.<sup>10</sup> Im August 2002 wurde die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA) eingerichtet, deren Ziel es ist, ein hohes, einheitliches und effektives Sicherheitsniveau im Seeverkehr im Allgemeinen und zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe im Besonderen zu garantieren. Die EMSA unterstützt Mitgliedstaaten und Kommission bei der Anwendung, Kontrolle und Bewertung der Gemeinschaftsvorschriften im Bereich der Seeverkehrssicherheit mittels Kontrollbesuche und Berichterstattung. Aufgrund der Havarie der „Prestige“ vor der galizischen Küste im Dezember 2002 wurde die Regelung zur Außerdienststellung von Ein-Hüllen-Tankern und verbindlichen Einführung von Doppelhüllentankern oder Schiffen mit gleichwertigen Konstruktionsanforderungen verschärft. Der zweite Teil des „Prestige-Pakets“<sup>11</sup> ist eine Richtlinie über strafrechtliche Sanktionen für Meeresverschmutzungsdelikte.

Durch die Bündelung verschiedener bestehender Gemeinschaftsgremien wurde der Ausschuss für die Sicherheit im Seeverkehr und die Verhütung der Umweltverschmutzung durch Schiffe (COSS-Ausschuss) eingerichtet. Er soll dafür Sorge tragen, dass internationale Vorschriften automatisch und unter Beachtung von Vorbehaltsklauseln in das Gemeinschaftsrecht übertragen werden. Gedacht ist hierbei insbesondere an die Internationale Schifffahrtsorganisation (IMO), der die Gemeinschaft beitreten will.<sup>12</sup> Ergriffen wurden des Weiteren Maßnahmen zur Sicherheit von Passagierschiffen und Fähren, z.B. Stabilitätsanforderungen an RoRo-Personenfähren.<sup>13</sup> Im Sinne einer verstärkten Seeverkehrssicherheit wird zudem ein Katalog von Mindestanforderungen für die Ausbildung von Seeleuten entwickelt werden.

### *Querschnittsaufgaben*

Als Nachfolgeprogramm der „Pilotaktionen für den kombinierten Verkehr“ (PACT), die mit Ende des Jahres 2001 ausgelaufen waren, legte die Kommission – mit einiger zeitlichen Verzögerung – im Februar 2002 das Programm „Marco Polo“ zur Förderung intermodaler Güterverkehrsdienste vor. Durch „Marco Polo“ werden Gemeinschaftsmittel für neue grenzüberschreitende Verkehrslösungen außerhalb des Straßengüterverkehrs bereitgestellt, um die erwartete jährliche Wachstumsmenge im transeuropäischen Güterverkehr von zwölf Milliarden Tonnenkilometern auf den Kurzstreckenseeverkehr, die Eisenbahn oder die Binnenschifffahrt zu ver-

lagern. Dieses Ziel soll erreicht werden durch drei Arten von Aktionen: Aktionen zur Verkehrsverlagerung beinhalten Starthilfen für möglichst aufkommensreiche neue Dienste im nicht-straßengebundenen Güterverkehr. Katalytische Aktionen zielen auf die Überwindung struktureller Marktbarrieren, die gangbare Alternativen zum Straßengüterverkehr verhindern. Gedacht ist hier an Hochgeschwindigkeitsseewege („Meeresautobahnen“) oder internationale Schienengüterverkehrsdienste mit zentraler Abwicklung. Die Lernaktionen sollen schließlich zur Verbesserung der Zusammenarbeit und der gemeinsamen Nutzung technischen Wissens beitragen. Im Dezember 2002 billigte der Rat das neue Programm. Allerdings werden nicht, wie von der Kommission vorgeschlagen, im Zeitraum 2003 bis 2007 115 Millionen, sondern vielmehr innerhalb von vier Jahren 75 Millionen Euro zur Verfügung stehen. Auch die Subventionsraten für die einzelnen Aktionen von bis zu 50 Prozent wurden gesenkt. Vorgesehene Kontrollmechanismen wurden modifiziert<sup>14</sup>

„Baustellen“ der EU-Verkehrspolitik im Bereich der Querschnittsaufgaben bleiben das Satellitennavigationsprogramm Galileo, dessen Entwicklungsphase durch die Bereitstellung entsprechender Finanzmittel eingeleitet wurde, die bislang unbefriedigende Lösung des Alpentransits durch die Verlängerung der so genannten Öko-Punkte-Regelung und die Transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN-V). Eine von der Kommission gewünschte kurzfristige, bis 2004 gültige Änderung der Leitlinien für den Aufbau der TEN-V wurde nicht beschlossen. Während das Europäische Parlament die Reduktion und Neudefinition der Prioritäten, die neue Liste spezifischer Projekte und eine Reform der Umweltverträglichkeitsprüfung billigte, scheiterte der Vorschlag im Rat an den unterschiedlichen nationalen Präferenzen für spezifische Bauvorhaben. Nach wie vor umstritten ist auch die Finanzierung der Projekte der TEN-V, vor allem eine Beteiligung privater Investoren.<sup>15</sup> Gerade im Hinblick auf die EU-Erweiterung wird eine Neufassung der Leitlinien für die TEN-V in naher Zukunft die europäischen Akteure beschäftigen müssen.

### Anmerkungen

- 1 Vgl. Dieter, Rolf: „Verkehrspolitik“, in: Weidenfeld, Werner/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2001/2002*, S. 187-190.
- 2 KOM(2002) 21ff.
- 3 Vgl. Agence Europe v. 15. 01. 2003 u. 28. 03. 2002.
- 4 KOM(1999) 614 endg., KOM(2002) 658.
- 5 Vgl. 15121/02 (Presse 380). Vgl. Agence Europe v. 21. 03. 2002 u. 14. 06. 2002.
- 6 KOM(2001) 784 endg.
- 7 KOM(2002)7 endg.
- 8 KOM(2002) 110 endg.
- 9 KOM(2002) 8 endg.
- 10 Vgl. Dieter, Rolf: „Verkehrspolitik“, in: Weidenfeld, Werner/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001*, S. 191-196, S. 194f.
- 11 KOM(2002) 780 endg., KOM(2003) 92 endg.
- 12 Vgl. 7282/02 (Presse 78). Ein Beitritt zur Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) wird ebenfalls angestrebt [SEC(2002) 381 endg.].
- 13 KOM(2002) 158.
- 14 KOM(2002) 54 endg. Vgl. Agence Europe v. 05. 02. 2002.
- 15 KOM(2002) 542 endg. Vgl. Agence Europe v. 14. 06. 2002 u. 28. 03. 2002.