



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 10.12.1997
KOM(97) 678 endg.

GRÜNBUCH ÜBER SEEHÄFEN UND SEEVERKEHRS- INFRASTRUKTUR

(von der Kommission vorgelegt)

AMTLICHE ZUSAMMENFASSUNG	2
1. EINLEITUNG	7
2. EU-HÄFEN UND DIE WIRTSCHAFT	8
2.1 Allgemeines	8
2.2 Die sich ändernde Rolle der Häfen in einen zunehmend wettbewerbsorientierten Umfeld	10
3. EU-HÄFEN UND DIE GEMEINSAME VERKEHRSPOLITIK	10
3.1 Allgemeines	10
3.2 Die Rolle der Häfen im transeuropäischen Verkehrsnetz	11
3.3 Verbindungen mit angrenzenden Drittländern	12
3.4 Häfen als Umschlagstellen in der intermodalen Transportkette	13
3.5 Häfen und Entwicklung der Kurzstreckenseeschifffahrt in Europa	14
3.6 Sicherheit im Seeverkehr und Umwelt	15
3.7 Forschung und Entwicklung	18
4. FINANZIERUNG UND ANLASTUNG DER KOSTEN DER HAFEN- UND SEEVERKEHRS-INFRASTRUKTUR	19
4.1 Unterschiedliche nationale Ansätze und aktuelle Trends	19
4.2 Bisheriges Konzept der EU	20
4.3 Auf der Suche nach neuen Wegen	22
4.4 Ein gemeinschaftlicher Rahmen für die Finanzierung von Häfen und die Erhebung von Hafengebühren	23
4.5 Ein Rahmen für die Erhebung von Hafengebühren	23
4.6 Die transeuropäischen Verkehrsnetze (TEVN) und die finanzielle Unterstützung der EU für den Auf- und Ausbau der Infrastruktur	29
5. HAFENDIENSTE: ORGANISATIONSSTRUKTUR UND MARKTZUGANG	30
5.1 Allgemeine Bemerkungen	30
5.2 Umschlagdienste	30
5.3 Dienste für Schiffe	31
5.4 Die Hafendienste und die Bestimmungen des EG-Vertrags	32
5.5 Bemühungen um eine Neuausrichtung	34
ANHANG I	38
ANHANG II	40
ANHANG III	48

AMTLICHE ZUSAMMENFASSUNG

Begründung

1. Die Seehäfen sind für den Handel und den Verkehr in der Europäischen Union von wesentlicher Bedeutung. Europas Wettbewerbsfähigkeit in einer globalen Wirtschaft hängt in zunehmendem Maße von einem effizienten und kostenwirksamen Verkehrs- und Hafensystem ab. Mehr als 90% des Handelsvolumens der Europäischen Union mit Drittländern und annähernd 30 % des innergemeinschaftlichen Handels werden über den Hafensektor abgewickelt. Ferner werden in den Häfen der Union jährlich mehr als 200 Millionen Fahrgäste abgefertigt. Darüber hinaus sind Häfen wichtige Zentren der regionalen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und dienen als Schnittstelle zwischen dem Land- und dem Seeverkehr.
2. Die Vollendung des Binnenmarktes, der technologische Wandel im Verkehrssektor und der voranschreitende Ausbau der Binnenverkehrsnetze in Europa haben den Wettbewerb zwischen den Häfen erheblich verschärft. Als Folge hiervon kämpfen die Häfen in den verschiedenen Mitgliedstaaten härter als je zuvor um ihren Anteil am Handelsverkehr. In der Vergangenheit nahmen die Häfen eher eine Randstellung in der verkehrspolitischen Diskussion der EU ein. Jetzt ist es jedoch an der Zeit, dieser Situation Abhilfe zu schaffen und die zentralen Themen im Zusammenhang mit der Stellung der Häfen im heutigen stark wettbewerbsorientierten Umfeld zu behandeln.
3. Dieses Grünbuch dient dazu, die Diskussion über hafenspezifische Fragen und künftige Maßnahmen anzuregen, mit denen die Effizienz der Häfen gesteigert und die Seeverkehrsinfrastruktur verbessert werden können, indem die Häfen in ein multimodales transeuropäisches Verkehrsnetz integriert werden. Dabei gilt es, die von der Gemeinschaft im Vertrag übernommene Verpflichtung der Gewährleistung eines freien und lauten Wettbewerbs im Hafensektor zu erfüllen. Die Kommission schlägt eine Reihe möglicher Maßnahmen vor, die innerhalb schon bestehender Bereiche ergriffen werden können und definiert neue Tätigkeitsgebiete, insbesondere im Bereich der Hafengebühren und des Marktzugangs, in denen neue Initiativen gefragt sind. Sie fordert die interessierten Kreise auf, sich zu den Vorschlägen zu äußern, die nachstehend zusammengefaßt werden.

Häfen und besondere Aspekte der Gemeinsamen Verkehrspolitik

Die Häfen und die transeuropäischen Netze

4. Die Kommission erachtet die volle Integration der Häfen in das transeuropäische Verkehrsnetz im Hinblick auf den Aufbau eines multimodalen Netzes als wünschenswert, wobei insbesondere der Notwendigkeit Rechnung getragen werden muß, Verbindungen zu den am Rande gelegenen Gebieten sicherzustellen und der Kurzstreckenseeverkehr zu fördern. Ein entsprechender Vorschlag zur Anpassung der geltenden Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes wurde gleichzeitig mit diesem Grünbuch vorgelegt.

Erweiterung der Gemeinschaft und Verbindungen mit den Nachbarländern

5. Die künftige Erweiterung der EU unterstreicht die Notwendigkeit einer Ausweitung der transeuropäischen Netze auf unsere Nachbarländer, so daß deren Verkehrssysteme wirksam in das Verkehrssystem der Union integriert werden können. Der Hafen- und Seeverkehrssektor ist für die Volkswirtschaften einiger dieser Länder, von denen erwartet wird, daß sie an der ersten Runde der Beitrittsverhandlungen teilnehmen werden, von erheblicher Bedeutung. Sowohl vor als auch nach dem Beitritt werden beträchtliche Investitionen in Abwicklung und Infrastruktur

des Verkehrs (einschließlich der Häfen) erforderlich sein, um deren konvergente Entwicklung mit der übrigen Union zu fördern. Die Kommission wird weiterhin mit allen an die EU angrenzenden Drittländern in den einschlägigen internationalen Gremien zusammenarbeiten, um Vorhaben von gemeinsamen Interesse zu bestimmen und die verfügbaren Mittel so effizient wie möglich zu verwenden.

Häfen als Umschlagpunkte in der intermodalen Transportkette

6. Zur Optimierung der Rolle der Häfen in der Transportkette von Haus zu Haus sind geeignete Infrastrukturverbindungen mit dem transeuropäischen Verkehrsnetz unverzichtbar. Gleichmaßen bedeutend sind jedoch auch andere Maßnahmen wie die Normung des Behälterverkehrs, Einbeziehung der Telematik usw. Die Kommission wird Maßnahmen unterstützen, mit denen die Stellung der Häfen als intermodale Umschlagpunkte verbessert wird. Hierzu gehören die Finanzierung von Forschungs- und Demonstrationsvorhaben im Bereich der Managementsysteme und Maßnahmen zur Förderung der Innovation und Unterstützung der Entwicklung von wettbewerbsfähigen intermodalen Verkehrssystemen.

Förderung der Entwicklung des Kurzstreckenseeverkehrs

7. Die Vereinfachung der Verfahren in den Häfen durch einen stärkeren Einsatz von Informations- und Managementsystemen ist ein zentrales Thema der Kommissionspolitik zur Entwicklung des Kurzstreckenseeverkehrs. Diese Politik räumt Vorhaben auf dem Gebiet des Kurzstreckenseeverkehrs im Rahmen der transeuropäischen Netze Vorrang ein und unterstützt weiterhin Maßnahmen in den Bereichen Forschung und Entwicklung sowie im Rahmen des neuen PACT-Programms. Ferner ist der Kommission bewußt, daß die Frage der Anlastung der Wegekosten der verschiedenen Verkehrsträger eine wichtige Rolle Faktor bei der Entwicklung des Kurzstreckenseeverkehrs spielt. Sie wird diese Frage in einer neuen Mitteilung über Infrastrukturgebühren in einem multimodalen Umfeld eingehender behandeln.

Die Bedeutung der Häfen für die Seeverkehrssicherheit

8. Ein auf Dauer tragbares Verkehrssystem kann nur dann erzielt werden, wenn die geltenden Sicherheitsvorschriften der Gemeinschaft eingehalten werden. Die Kommission wird sich weiterhin bemühen, eine effiziente und einheitliche Durchsetzung der internationalen Rechtsvorschriften für alle Schiffe zu gewährleisten, die EU-Häfen anlaufen. Ferner wird sie Anstrengungen unternehmen, um eine harmonisierte Anwendung der IMO- und ILO-Vorschriften auf die Schnittstelle Schiff/Hafen sicherzustellen. Hierzu gehören der Ladungsumschlag, technisch-nautische Dienste und der Schutz der im Umschlagbetrieb tätigen Arbeitnehmer.

Umweltschutz

9. Die Kommission erachtet es für wichtig, umweltfreundliche Lösungen im Hafensektor und auf See, wie z.B. die Verbesserung der Verfügbarkeit und Angemessenheit von Auffanganlagen in den EU-Häfen sicherzustellen. Sie wird den Einsatz neuer Technologien unterstützen, um der Hafenbetrieb so effizient wie möglich zu gestalten und eine bessere Nutzung der bestehenden Einrichtungen zu gewährleisten. Ferner wird sie die Entwicklung einer integrierten Bewirtschaftung von Küstengebieten einschließlich der strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung weiterhin fördern.

Forschung und Entwicklung

10. Die Kommission wird auch im zukünftigen FuE-Rahmenprogramm die Entwicklung von Seeverkehrs- und Hafenprojekten fördern. Die Kommission hat in ihren Vorschlag für das 5. Rahmenprogramm über Forschung und Entwicklung zwei für hafenbezogene Forschung wesentliche Tätigkeiten eingefügt: "Nachhaltige Mobilität und Intermodalität" sowie "Meerestechnologien". Die künftige FuE sollte auch Instrumente schaffen, mit deren Hilfe die politischen Entscheidungsträger unterschiedliche politische Szenarien bewerten können und die für Folgemaßnahmen im Zusammenhang mit diesem Grünbuch erforderlich sind.

Finanzierung und Anlastung der Kosten der Hafen- und Seeverkehrsinfrastruktur

11. Die Eigentums-, Organisations- und Verwaltungsstruktur der Häfen ist zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich, wodurch eine große Verschiedenartigkeit des Hafensektors bedingt ist. Obwohl es weiterhin den Mitgliedstaaten überlassen bleiben sollte, über die Eigentums- und Organisationsstruktur zu entscheiden, ist die zentrale Frage aus wettbewerbsrechtlicher Sicht, wie die Finanzströme zwischen der öffentlichen Hand, den Hafenbehörden, den Hafenbetreibern und den Nutzern der Hafeneinrichtungen und -dienste zu regeln sind.

12. Bislang hat sich die Kommission noch nicht mit der Frage der öffentlichen Investitionen in Hafeninfrastrukturen, die allen Nutzern zugänglich sind, befaßt. Da die Häfen jedoch in zunehmenden Maße als Terminals mit hauptsächlich gewerblicher Tätigkeit betrachtet werden, an denen der Privatsektor immer stärker beteiligt ist, und sich die Wettbewerbslage in der Gemeinschaft verschärft hat, wäre künftig ein anderes Konzept wünschenswert. Deswegen ist die Kommission der Ansicht, daß eine Anlastung der Infrastrukturkosten so erfolgen sollte, daß die Nutzer die tatsächlichen Kosten der von ihnen in Anspruch genommenen Hafendienste und -einrichtungen tragen.

13. Falls die Gemeinschaft ein einheitliches Konzept für die Hafengebühren ausarbeitet, wäre anschließend ein Rahmen zu erstellen, der Gegenstand eines Vorschlags für eine Richtlinie des Rates sein sollte. Dieser Rahmen könnte auf dem Grundsatz aufbauen, daß die Kosten neuer Investitionen sowie die Betriebskosten und die externen Kosten gedeckt werden müssen, um sicherzustellen, daß neue Investitionen bedarfsgesteuert sind und längerfristig der laute Wettbewerb zwischen den Häfen gewährleistet wird. Ein gewisses Maß an Flexibilität wird unverzichtbar sein, damit den Bedürfnissen der weniger entwickelten Regionen entsprochen werden kann. Ferner müssen die externen Kosten parallel zu anderen Entwicklungen im Verkehrssektor berücksichtigt werden.

14. Die Kommission beabsichtigt, als ersten Schritt eine Bestandsaufnahme der öffentlichen Mittel, die den größten Häfen mit grenzüberschreitendem Verkehr zugeflossen sind, und der Gebührenerhebungspraktiken dieser Häfen vorzunehmen. Hierdurch sollen die Informationen über die aus dem öffentlichen Sektor in die verschiedenen Häfen der Mitgliedstaaten geflossenen Mittel auf den neuesten Stand gebracht werden. Diese Informationen werden für die Ausarbeitung eines Rahmens für die Gebührenerhebung nützlich sein, so z.B. bei der Bewertung der möglichen Auswirkungen des Rahmens auf die Hafengebührensysteme und bei der Festlegung eines geeigneten Übergangszeitraums.

15. Im Bereich der staatlichen Beihilfen wird die Kommission unter Berücksichtigung der durch eine verbesserte Transparenz der Hafenfinanzierung gewonnenen Informationen weiterhin prüfen, in welchem Umfang öffentliche Mittel in Sachanlagen fließen, die von Unternehmen genutzt werden, die Wirtschaftstätigkeiten in Häfen ausüben. Die Kommission betrachtet finanzielle Unterstützungen, die einzelnen Betreibern Vorteile gegenüber anderen verschafft, als

- .. staatliche Beihilfen gemäß den einschlägigen Bestimmungen des Vertrags. Dieser Ansatz wird dazu beitragen, die Anwendung des Kostendeckungsprinzips zu verbessern, indem gewährleistet wird, daß außer den im Vertrag vorgesehenen Ausnahmefällen alle Investitionen von den Hafenunternehmen nach wirtschaftlichen Erwägungen vorgenommen und die jeweiligen Kosten den Nutzern angelastet werden. Bei der Ausarbeitung dieses Konzepts wird die Notwendigkeit berücksichtigt, die Vorschriften über staatliche Beihilfen in den vorgeschlagenen Rahmen für die Hafengebühren einzubeziehen.

16. Darüber hinaus würde weiters die Durchführung eines gemeinschaftlichen Konzepts für Hafengebühren und Hafenfinanzierung schrittweise und in Abstimmung mit dem generellen Konzept einer Anlastung und Finanzierung von Infrastrukturkosten für alle Verkehrsträger vorgenommen werden. Daher beabsichtigt die Kommission 1998 eine Mitteilung über ein intermodales Konzept in dieser Frage vorzubereiten, die, ausgehend von der Debatte zu diesem Grünbuch, das existierende Konzept bezüglich öffentlichen Investitionen in Infrastruktur untersucht wird und die konkrete Maßnahmen für die Entwicklung eines geeigneten Rahmens für Häfen vorgeschlagen soll.
17. Die Seeverkehrsinfrastruktur außerhalb der Häfen verdient besondere Aufmerksamkeit. Für Navigationshilfen entlang der Küsten sollte eine Gemeinschaftsmaßnahme zur Aufstellung von Grundsätzen für Gebührenerhebungssysteme vorbereitet werden, mit denen die Entwicklungs- und Investitionskosten solcher Hilfsmittel gedeckt werden können. Ferner sollte eine Regelung für eine ausgewogene Teilung der Kosten mit den Nutzern getroffen werden. Im Hinblick auf lokale Navigationshilfen innerhalb des Hafengebiets und in seiner unmittelbaren Umgebung sowie den Aushub der Zufahrtsrinnen der Häfen ist die Anwendung des Verursacherprinzips sorgfältig zu prüfen, damit die unterschiedlichen geographischen Lagen der Häfen angemessen berücksichtigt werden.
18. Das zukünftige Konzept für die transeuropäischen Verkehrsnetze sollte auf das Konzept für die Hafeninvestitionen abgestimmt sein. Innerhalb des Hafengebietes sind Finanzierungen mit Mitteln der TEVN-Haushaltlinie auf Durchführbarkeitsstudien, EDI-Systeme und die Förderung des kombinierten Verkehrs zu beschränken. Auch der Verbesserung der Verbindungen mit dem Hinterland, insbesondere der Schienen- und Binnenwasserstraßenverbindungen wird Vorrang gegeben. Es werden Finanzierungsmittel aus dem Kohäsionsfonds und dem EFRE bereitgestellt, mit denen in erster Linie prioritäre Vorhaben wie eine stärkere Einbindung der Häfen in das TEVN, eine bessere Zugänglichkeit des Hinterlandes und Modernisierungsmaßnahmen innerhalb der Hafengebiete gefördert werden sollen.

Hafendienste und Marktzugang

19. Die Hafendienste sollten als voller Bestandteil des Seeverkehrssystems betrachtet werden, da sie für das reibungslose Funktionieren dieses Verkehrsträgers unverzichtbar sind, und somit einen wesentlichen Beitrag zu einer effizienten und sicheren Nutzung der Hafen- und Seeverkehrsinfrastruktur leisten. Bestimmte geläufige Praktiken haben Nutzer und potentielle Anbieter solcher Dienste dazu veranlaßt, Beschwerden im Hinblick auf mögliche Verstöße gegen die einschlägigen Bestimmungen des EG-Vertrags und im Zusammenhang mit Abweichungen von den Normen für die Sicherheit und Dienstqualität einzureichen, die von der Kommission derzeit gemäß der Fallmethode geprüft werden.
20. Ergänzend zur derzeit angewandten Fallmethode könnte auf Gemeinschaftsebene ein ordnungspolitischer Rahmen aufgestellt werden, innerhalb dessen eine systematischere Liberalisierung des Hafendienstmarktes in den größten Häfen mit grenzüberschreitendem

Verkehr angestrebt wird. Hierdurch sollen innerhalb eines vertretbaren Zeitraums ausgewogene Wettbewerbsbedingungen zwischen den Gemeinschaftshäfen geschaffen und die Einhaltung der Sicherheitsnormen im Hafen- und Seeverkehrssektor gewährleistet werden. Unbeschadet dieses neuen Rahmens wird die Kommission weiterhin Beschwerden prüfen, die ihr in Einzelfällen auf der Grundlage der Wettbewerbsregeln vorgebracht werden.

21. Ziel der Liberalisierungsmaßnahmen wäre es, den offenen Marktzugang zu Hafendiensten durch geeignete Vorschriften und Anforderungen auf der Grundlage der Transparenz, Nichtdiskriminierung und bestimmter Grundsätze für die Gebührengestaltung zu sichern. Gleichzeitig würde hierdurch ein geeigneter Rahmen geschaffen, um im Bedarfsfall die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Dienste sowie die Einhaltung der Sicherheitsanforderungen durchzusetzen. Als Bestandteil dieser Maßnahmen sollten auf EU-Ebene harmonisierte Normen oder Mindestnormen für die Ausbildung und die Befähigungsnachweise des Personals und die verwendeten Ausrüstungen aufgestellt werden. Diese Maßnahmen dürften insbesondere für die technisch-nautischen Dienste von Bedeutung sein, da sie zu einer effizienten und sicheren Nutzung der Hafen- und Seeverkehrsinfrastruktur beitragen.
22. Die Verschiedenartigkeit dieser Dienste und die unterschiedliche Beschaffenheit der Häfen (in puncto Größe, Betrieb und geographische Merkmale) erfordern ein differenziertes Liberalisierungskonzept für die einzelnen Hafendienste. Ferner müssen Vorkehrungen für besondere Situationen getroffen werden. Hierzu gehört auch die Möglichkeit der Gewährung von Ausnahmen in entsprechend begründeten Fällen. Weitere Liberalisierungsmaßnahmen müssen schrittweise eingeführt werden, um dem Sektor genügend Zeit zur Anpassung zu geben.

Ihre Bemerkungen zum Grünbuch

23. Mit diesem Grünbuch soll eine lebhafte Debatte zwischen dem Rat der Europäischen Union, dem Europäischen Parlament, dem Wirtschafts- und Sozialausschuß und dem Ausschuß der Regionen, den Hafenbehörden, Hafenbetreibern, der maritimen Wirtschaft und den betroffenen Kreisen unter Einbeziehung der Gewerkschaften und sonstiger Organisationen angeregt werden, die die sozialen Interessen des Sektors vertreten. Die Kommission ist an ihren Bemerkungen und Meinungen zu allen in diesem Grünbuch angesprochenen Fragen interessiert.
24. Anmerkungen zu diesem Dokument sind bis spätestens 1. April 1998 an folgende Anschrift zu senden: Europäische Kommission, GD VII D/4, Rue de la Loi, 200, B-1049 Brüssel, z.Hd. von Frau Aragon Morales (Fax +32 2 2953076). Internet-Anschrift: ports-green-paper@dg7.cec.be

1. EINLEITUNG

1. Mehr als 90% des Handelsvolumens der Europäischen Union mit Drittländern und annähernd 30 % des innergemeinschaftlichen Handels werden über den Hafensektor abgewickelt. Ferner werden in den Häfen der Union jährlich mehr als 200¹ Millionen Fahrgäste abgefertigt. Diese Zahlen belegen die Notwendigkeit eines modernen, effizienten und wettbewerbsfähigen Hafensektors in Europa, der zu einer auf Dauer tragbaren Mobilität beiträgt und es ermöglicht, den Seeverkehr zusammen mit den anderen Verkehrsträgern in die Transportkette zu integrieren. Dabei darf nicht vergessen werden, daß in diesem Sektor stark unterschiedliche Rahmenbedingungen herrschen und Struktur, Betrieb, Organisation und rechtlicher Rahmen große regionale Unterschiede aufweisen.
2. Im Vertrag von Rom wurden die grundlegenden Vorschriften der Gemeinschaft für die Bereiche Wettbewerb, staatliche Beihilfen, freier Dienstleistungsverkehr und Niederlassungsfreiheit festgelegt. Der Vertrag von Maastricht führte das Subsidiaritätsprinzip ein und stellte die Regeln für den Auf- und Ausbau eines transeuropäischen Netzes zur vollständigen Verwirklichung des Binnenmarktes und zur Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion auf. Mit der geplanten Erweiterung der Europäischen Union wird der Besitzstand der EU, einschließlich der Bestimmungen betreffend die transeuropäischen Netze, auf die neuen Beitrittsländer ausgedehnt.
3. Eine Reihe von Faktoren sind die Ursache für den verschärften Wettbewerb zwischen und innerhalb der Häfen. Mit der Verwirklichung eines liberalisierten Binnenmarktes einschließlich des Marktes für Verkehrsdienstleistungen, dem technologischen Wandel und der damit verbundenen Anwendung der Informationstechnologie sowie der Normung des Behälterverkehrs und dem Auf- und Ausbau des transeuropäischen Netzes wachsen die verschiedenen Teile Europas enger zusammen. Ein intermodales Umfeld bietet den Verkehrsplanern und -benutzern größere Auswahlmöglichkeiten. Durch die größere Austauschbarkeit treten Faktoren, die die Handelsströme zwischen Mitgliedstaaten stören, stärker zutage und verdeutlichen die Notwendigkeit eines Gemeinschaftsrahmens, der die Wahrung des Grundsatzes eines freien und lauten Wettbewerbs gewährleistet.
4. Häfen sind nicht nur als Zentren für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung und als Bestandteil des Seeverkehrssystems, sondern auch als Knotenpunkte zwischen den see- und landseitigen Verkehrsträgern von Bedeutung. Die Kommission hat in ihrem Weißbuch von 1992 über eine Gemeinsame Verkehrspolitik mit Nachdruck auf die Notwendigkeit verwiesen, ausgewogenere Verkehrssysteme durch die Förderung umweltverträglicherer Verkehrslösungen wie der Intermodalität und dem Kurzstreckenseeverkehr zu entwickeln. In der Mitteilung der Kommission über den Kurzstreckenseeverkehr (1995)² und in der Mitteilung "Die Gestaltung der maritimen Zukunft Europas"³ wurde dieses Konzept im Hinblick auf den Seeverkehr und die Häfen bekräftigt. Obwohl das Umschlagsvolumen der europäischen Häfen größer ist als je zuvor, erfüllt der innergemeinschaftliche Seeverkehr vom Umfang her nicht die Erwartungen, die an ihn als alternativen Verkehrsträger zu dem ständig wachsenden Straßenverkehrssektor gestellt werden.

¹ Nach Angaben der Mitgliedstaaten.

² Die Entwicklung des Kurzstreckenseeverkehrs in Europa: Perspektiven und Herausforderungen. KOM(95)317 vom 05.06.95.

³ "Die Gestaltung der maritimen Zukunft Europas" - ein Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit der maritimen Wirtschaft, KOM(96)84 endg. vom 13.03.96.

5. Der Hafensektor stand bislang noch nicht im Mittelpunkt der verkehrspolitischen Diskussionen der Gemeinschaft. Dieses Grünbuch dient dazu, die Diskussion über den europäischen Hafensektor anzuregen und die Themen zu bestimmen, die auf Gemeinschaftsebene erörtert werden sollten, um gegebenenfalls kohärente Maßnahmen für bestimmte hafenspezifische Fragen zu entwickeln, mit denen die Leistungsfähigkeit dieses Sektors unter Wahrung der wirtschaftlichen und sozialen Anliegen der Gemeinschaft verbessert werden kann. Die Hauptziele einer solchen Politik sollten in erster Linie darin bestehen, die Effizienz der Häfen zu steigern und die Hafen- und Seeverkehrsinfrastruktur durch eine Integration der Häfen in das multimodale transeuropäische Netz zu verbessern. Ferner soll die im Vertrag verankerte Verpflichtung der Gemeinschaft zur Gewährleistung eines freien und lauten Wettbewerbs im Hafensektor erfüllt werden.

2. EU-HÄFEN UND DIE WIRTSCHAFT

2.1 Allgemeines

6. Die Häfen der EU haben ein jährliches Frachtaufkommen von ca. 2,7 Mrd. t (Stand 1996). Darüber hinaus bieten die Häfen wichtige Verbindungen zu Ländern in Randlage und Inseln und tragen zur Entwicklung der Touristikindustrie bei. Nach Seeverkehrsregionen aufgeteilt, stellte sich der Umschlag der EU-Häfen 1993 wie folgt dar:

Region	Seeschifffahrt	Interregionaler Verkehr	Regionaler Verkehr	Insgesamt
Ostsee	47	121	98	266
Nordsee	359	494	355	1209
Atlantik	136	219	19	374
Mittelmeer	270	146	145	661
INGESAMT	812	980	717	2510

Tabelle 1. Geschätzter Umschlag der EU-Häfen nach Regionen [Mio. t]⁴

7. Tiefgreifende Trends der Liberalisierung des Handels und der Globalisierung der Weltwirtschaft haben bedeutende Auswirkungen auf den internationalen Seeverkehr und die Häfen, wobei die langfristigen Auswirkungen nur schwer vorhersehbar sind. Diese Trends haben die Verbindung zwischen der Herstellung eines Produkts und dem Standort der Produktionsfaktoren erheblich geschwächt und eine bemerkenswerte Verlagerung der Fertigungstätigkeiten in Länder mit einem komparativen Vorteil bewirkt.

8. Andererseits haben die Entwicklungen auf dem Gebiet des grenzüberschreitenden Verkehrs und der Kommunikationstechnologien entscheidend zu diesem Prozeß beigetragen. Der Behälterverkehr

⁴ Schätzwerte anhand der UN-Warenhandelsstatistik für 1993. Angaben zum Frachtaufkommen von den Mitgliedstaaten.

und der multimodale integrierte Verkehr haben den Handelsverkehr mit Gütern von hoher Wertschöpfungsquote revolutioniert und den Herstellern und Verladern mehr Kontroll- und Wahlmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Kette "Herstellung-Beförderung-Vertrieb" gegeben. Die effiziente Beförderung wird auf Grund der Beschaffenheit von Gütern mit hoher Wertschöpfung immer notwendiger, da diese Güter schnell vom Herkunfts- zum Bestimmungsort gelangen müssen, um den Umsatz der Händler zu erhöhen und die Lagerkosten zu senken.

9. Im kapitalintensiven Schiffahrtssektor ist es infolge der Notwendigkeit, Größenvorteile zu erlangen und qualitativ hochwertige Dienste mit größerer Regelmäßigkeit anzubieten, zu erheblichen Kapitalkonzentrationen gekommen. So entstehen neue Reedereikonsortien und logistische Unternehmenszusammenschlüsse, die oft in europäische Vertriebssysteme eingebunden sind. Diese Rationalisierungsmaßnahmen zwingen die Reeder, die Zahl der von ihnen angelaufenen Häfen einzuschränken. Eine Konzentration des Frachtverkehrs auf eine begrenzte Anzahl von Häfen könnte die Inanspruchnahme von Verkehrsträgern wie der Eisenbahn, die große Volumen befördern, begünstigen oder alternativ hierzu die Inanspruchnahme des Straßengüterverkehrs erneut verstärken und somit den Bemühungen einer Verlagerung des Frachtverkehrs von der Straße auf den Seeweg zuwiderlaufen.
10. Eine weitere Liberalisierung des Handels wird unweigerlich neue und stärkere Handelsströme sowie eine vermehrte Nachfrage nach Schiffahrtsdiensten schaffen. Beobachter des Sektors sind sich noch nicht darüber einig, welcher "Art" diese neuen Schiffahrtsdienste sein werden. Einige vertreten die Ansicht, daß die Größe der Schiffe ständig zunehmen wird. Andere verweisen darauf, daß die Trends der weltweiten Entwicklung der Häfen (wodurch das direkte Anlaufen eines Hafens⁵ finanziell interessant wird), nicht vorhandene Größenvorteile größerer Häfen, die Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur in den Randgebieten der Union und die geplante Anlastung der Wegekosten im Straßengüterfernverkehr dazu führen könnten, daß kleinere Schiffe eingesetzt werden, die ihre Zielhäfen direkt anlaufen. Dies könnte dazu führen, daß der Verkehrstrom und die Entwicklung der Häfen in Europa ausgewogener werden.
11. Wie auch immer die Zukunft aussehen mag, eines steht fest: Die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Exporte in einer globalen Wirtschaft hängt in zunehmendem Maße von effizienten und kostenwirksamen Verkehrs- und Hafensystemen ab. Die den Häfen im Verkehrssystem zukommende Rolle wird ferner durch die große Bedeutung unterstrichen, die die Union dem Auf- und Ausbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes beimißt, das darauf abzielt, die wirtschaftliche und soziale Integration zu vertiefen und neue Arbeitsplätze, Wachstum sowie eine auf Dauer tragbare Mobilität zu schaffen. So würde die Entwicklung eines multimodalen Verkehrsnetzes in der Union ernsthaft beeinträchtigt, wenn die Häfen als Knotenpunkte unberücksichtigt blieben.
12. Daher ist für die Kommission die Förderung des Hafensektors mit Hilfe verschiedener Maßnahmen wichtig, die einer Verbesserung der Gesamtleistungsfähigkeit dieses Sektors dienen. Hierzu gehören Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz, Beseitigung von Handelshemmnissen und Verbesserung der Hafeninfrastrukturen, so daß die Häfen in der gesamten Union ein hohes Niveau erreichen, wobei die bestehenden regionalen Unterschiede berücksichtigt werden müssen.

⁵ Dies bedeutet, daß ein Schiff seinen Zielhafen direkt anläuft, anstatt zunächst einen (größeren) Knotenpunkthafen anzulaufen, in dem die Ladung in kleinere Zubringerschiffe umgeladen wird.

2.2 Die sich ändernde Rolle der Häfen in einen zunehmend wettbewerbsorientierten Umfeld

13. In Europa sowie in vielen anderen Teilen der Welt galten die Häfen aus der Sicht der Regierungen häufig als Wachstumsschwerpunkte und Zentren der nationalen und regionalen Entwicklung⁶ und wurden als Instrumente der Regionalplanung genutzt. Zahlreiche Mitgliedstaaten haben diese Politik verfolgt und staatliche Investitionen auf dem Wege regionalpolitischer Maßnahmen in die Häfen und Hafeninfrastrukturen geleitet, um die nationale Entwicklung zu fördern. Mit der Zeit sind die großen europäischen Häfen zu gewerblichen Verkehrs- und Dienstleistungszentren für den grenzüberschreitenden und intermodalen Verkehr geworden, die zunehmend über Einrichtungen für den Behälter- und Ro-Ro-Verkehr verfügen. Für diese Verkehrsarten sind die Frachtabfertigungsdienste mittlerweile weitgehend standardisiert und rationalisiert und daher weniger arbeitsintensiv. Dennoch schaffen diese Häfen nach wie vor Mehrwertdienste, indem sie für alle Verkehrsarten zu Abfertigungs-, Dienstleistungs-, Vertriebs- und Logistikzentren werden und neue telematische und technologische Lösungen anbieten, die weniger Verwaltungsaufwand verursachen. So werden die Häfen zu aktiven Handelspartnern in der Transportkette.
14. Die Vollendung des Binnenmarktes und der voranschreitende Auf- und Ausbau von Binnenverkehrsnetzen in ganz Europa hat den Wettbewerb zwischen den Häfen, insbesondere im Hinblick auf den Behälterumschlagsverkehr erheblich verschärft. Durch die nachlassende Bedeutung (relevanter) nationaler Hinterlandmärkte kann die Preisgestaltungs-, Entwicklungs- und Finanzierungspolitik eines bestimmten Hafens erhebliche Auswirkungen auf seine Nachbarhäfen im In- und Ausland haben. Dies wirft die Frage auf, ob es relevant und wünschenswert ist, die Politik zur Entwicklung der Häfen auf gesamteuropäischer Ebene stärker zu koordinieren. Eine solche Politik würde u.a. dazu dienen, einen fairen und auf gewerblichen Kriterien beruhenden Wettbewerb zwischen den Häfen sowohl für die bestehenden als auch die neuen Handelsformen zu gewährleisten und gleichzeitig die zentrale Rolle der Häfen bei der Optimierung des transeuropäischen Verkehrsnetzes unterstreichen. Hierbei darf jedoch nicht vergessen werden, daß die Häfen Bestandteil des Gesamtverkehrssystems sind und die Investitions- und Preisgestaltungspolitik bei anderen Verkehrsträgern ernsthafte Auswirkungen auf die Häfen haben kann. Daher sollte ein neues Konzept für den Hafensektor auch den breiteren intermodalen Rahmen berücksichtigen.

3. EU-HÄFEN UND DIE GEMEINSAME VERKEHRSPOLITIK

3.1 Allgemeines

15. Obwohl die Häfen bislang nicht im Brennpunkt der Entwicklung der Gemeinsamen Verkehrspolitik standen, wurde ihrer Bedeutung für das Verkehrssystem schon durch ihre Einbeziehung in zahlreiche gemeinschaftspolitische Maßnahmen Rechnung getragen. In diesem Kapitel werden vergangene und derzeitige Entwicklungen dargestellt. Die nachfolgenden Kapitel behandeln eingehend zwei Bereiche von besonderer Bedeutung für die zukünftige Entwicklung

⁶ Typische Beispiele für dieses Konzept bieten die Entwicklungsgebiete der maritimen Industrie (MIDA - Maritime Industrial Development Areas) Rotterdam, Antwerpen, Le Havre, Marseille und Genua.

der Gemeinsamen Verkehrspolitik: Finanzierung und Anlastung der Infrastruktur- und Hafendienstkosten.

3.2 Die Rolle der Häfen im transeuropäischen Verkehrsnetz

16. Die Artikel 129b und 129c des Vertrages über die Europäische Union behandeln den Auf- und Ausbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes. Sie verpflichten die Europäische Union, den Verbund und die Interoperabilität der einzelstaatlichen Netze sowie den Zugang zu diesen Netzen zu fördern und dabei der Notwendigkeit Rechnung zu tragen, insulare, eingeschlossene und am Rande gelegene Gebiete mit den zentralen Gebieten der Gemeinschaft zu verbinden. Hierdurch sollen den Bürgern der Union, den Wirtschaftsbeteiligten sowie den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in vollem Umfang die Vorteile zugute kommen, die sich aus der Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen ergeben. Es liegt auf der Hand, daß Verbund, Interoperabilität und Optimierung des transeuropäischen Verkehrsnetzes nicht erreicht werden können, wenn die Häfen nicht als wesentlicher Bestandteil eines integrierten europäischen Verkehrsnetzes in diese Gleichung mit einbezogen werden.

17. Die Ziele einer Einbeziehung der Häfen in die TEN-Strategie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Steigerung der Effizienz des europäischen Verkehrssystems;
- Förderung des Wachstums des innergemeinschaftlichen Handels, insbesondere des Handels der Gemeinschaft mit den Nachbarländern (EFTA, Mittel- und Osteuropa, Mittelmeerraum und Nordafrika);
- Abbau der Überlastung der wichtigsten Landkorridore und Minimierung der externen Kosten des europäischen Verkehrs durch einen Beitrag zur Entwicklung des Kurzstreckenseeverkehrs;
- Verbesserung der Zugänglichkeit von Gebieten in Randlage und Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts innerhalb der Gemeinschaft durch den Ausbau der Seeverkehrsverbindungen innerhalb der Gemeinschaft unter besonderer Berücksichtigung insularer und am Rande gelegener Gebiete.

18. Die Leitlinien⁷ über den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, in denen die vorrangigen Vorhaben der Verkehrsinfrastrukturpolitik der EU ausgewiesen werden, enthalten keine Karte der Häfen. Jetzt wird jedoch der vom Parlament anlässlich der Annahme der Leitlinien gestellten Forderung Rechnung getragen, eine Karte der Häfen sowie überarbeitete Kriterien zur Ausweisung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse in die Leitlinien aufzunehmen. Die Einbeziehung der Seehäfen als wichtige Knotenpunkte entspricht dem Konzept eines multimodalen Netzes. Bei der Bestimmung der Häfen, die in die Karte aufgenommen werden sollen, wurden objektive Kriterien wie Frachtumschlagszahlen zugrunde gelegt. Ferner muß berücksichtigt werden, daß eines der Ziele der Verkehrspolitik der EU darin besteht, die Kurzstreckenseeschifffahrt zu fördern und der auf den Seeverkehr entfallende Teil des Netzes bedeutende Verbindungen mit insularen und am Rande gelegenen Gebieten gewährleistet. Dies würde die Aufnahme von Häfen in allen Teilen der Union bedeuten, in denen Vorhaben zur Behebung von Engpässen durchgeführt werden können. Andererseits darf nicht außer Acht

⁷ Entscheidung Nr. 1692/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 1996 über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes

gelassen werden, daß eine Einbeziehung zu vieler Häfen der Kurzstreckenseeschifffahrt abträglich sein könnte, da diese eine zu bewältigende Frachtkonzentration voraussetzt. Daher muß auch künftig erwogen werden, für die Bestimmung von Häfen zusätzliche, objektive Kriterien einzuführen, die eine Eingliederung der Häfen in die multimodale Transportkette erleichtern.

19. Bei der Aufnahme von Häfen in das multimodale Netz muß Vorhaben von gemeinsamem Interesse Vorrang gegeben werden, mit denen Verbindungen zwischen Häfen und anderen Verkehrsträgern, insbesondere Schiene und Binnenwasserstraße verbessert und EDI-Projekte (elektronischer Datenaustausch) realisiert werden. Die Finanzierung solcher Vorhaben wird in Kapitel IV erörtert.

Maßnahme

Die Kommission erachtet die volle Integration der Häfen in das transeuropäische Verkehrsnetz im Hinblick auf den Aufbau eines multimodalen Netzes als wünschenswert, wobei insbesondere der Notwendigkeit Rechnung getragen werden muß, Verbindungen zu den am Rande gelegenen Gebieten sicherzustellen und die Kurzstreckenseeschifffahrt zu fördern. Ein entsprechender Vorschlag zur Anpassung der geltenden Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes wurde gleichzeitig mit diesem Gründbuch vorgelegt.

3.3 Verbindungen mit angrenzenden Drittländern

20. Der Vertrag und die TEN-Leitlinien lassen eine Zusammenarbeit mit den Anrainerstaaten der Union zu, um Vorhaben von gemeinsamem Interesse zu fördern und die Interoperabilität der Netze auf gesamteuropäischer Ebene zu gewährleisten. Eines der Ziele besteht darin, das transeuropäische Verkehrsnetz mit Netzen außerhalb der Union, insbesondere in Mittel- und Osteuropa und dem Mittelmeerraum, zu verbinden. Im Hinblick auf die bevorstehende Erweiterung der EU und der damit verbundenen vollen Integration der neuen Beitrittsländer hat dieses Ziel an Bedeutung gewonnen. Um diese Integration zu erleichtern und den Beitritt vorzubereiten, hat die Kommission das Verfahren zur Verkehrsinfrastrukturbedarfsabschätzung (TINA)⁸ eingeleitet. Der Hafen- und Seeverkehrssektor ist für die Volkswirtschaften einiger dieser Länder, von denen erwartet wird, daß sie an der ersten Runde der Beitrittsverhandlungen teilnehmen werden, von erheblicher Bedeutung. Sowohl vor als auch nach dem Beitritt werden beträchtliche Investitionen in Abwicklung und Infrastruktur des Verkehrs (einschließlich der Häfen) erforderlich sein, um deren konvergente Entwicklung mit der übrigen Union zu fördern.
21. In Anbetracht der Möglichkeiten und Maßnahmen, die sich für einen Ausbau der Handelsbeziehungen zwischen der EU und angrenzenden Drittländern bieten, ist es wünschenswert, diese Häfen auf einen mit EU-Häfen vergleichbaren Standard zu bringen. Dies gilt insbesondere für Häfen, über die größere Handelsströme mit der EU abgewickelt werden. Generell bedeutet dies eine Fortsetzung der Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen, die Durchsetzung grundlegender Normen in den Bereichen Sicherheit und Umweltschutz und gegebenenfalls eine Verbesserung der Vereinbarungen über die Sicherheit, Überwachung und Registrierung des Frachtverkehrs. Gemeinschaftsmittel aus den Programmen PHARE und

⁸ Das TINA-Verfahren wurde vom gemeinsamen Treffen des Rates Verkehr und der Verkehrsminister der zehn beitragswilligen mittel- und osteuropäischen Länder eingeleitet. Dieses mit Mitteln des PHARE-Mehrländerverkehrsprogramms unterstützte Verfahren dient dazu, das künftige transeuropäische Verkehrsnetz in der erweiterten Union zu definieren. Das Verfahren beruht auf den TEN-Leitlinien und erfaßt alle Verkehrsträger.

TACIS (Ostsee, Adriatisches Meer und Schwarzes Meer) sowie dem MEDA-Programm⁹ (Mittelmeerraum) könnten eine Hilfe zur Verwirklichung dieser Ziele darstellen. Ferner wurden Arbeitsgruppen für den Seeverkehr eingerichtet, um die Zusammenarbeit bei der Bestimmung von Vorhaben von gegenseitigem Interesse zu fördern.

Maßnahme

Die künftige Erweiterung der EU unterstreicht die Notwendigkeit einer Ausweitung des transeuropäischen Verkehrsnetzes auf unser Nachbarländer. Die Kommission wird weiterhin mit allen an die EU angrenzenden Drittländern in den einschlägigen internationalen Gremien zusammenarbeiten, um Vorhaben von gemeinsamen Interesse zu bestimmen und die verfügbaren Mittel so effizient wie möglich zu verwenden.

3.4 Häfen als Umschlagstellen in der intermodalen Transportkette

22. Die Intermodalität ist ein wesentlicher Bestandteil der Gemeinsamen Verkehrspolitik der Union für eine auf Dauer tragbare Mobilität. Sie zielt darauf ab, einen Rahmen für eine optimale Integration der unterschiedlichen Verkehrsträger und Nutzung ihrer Kapazitäten zu schaffen, so daß eine effiziente Nutzung der Verkehrssysteme im Rahmen von nahtlosen, kundenorientierten Diensten von Haus zu Haus möglich wird, die Innovation und Wettbewerb zwischen den Verkehrsbetreibern fördern.¹⁰

23. Häfen sind wichtige Knotenpunkte im intermodalen Verkehr, in denen ein Umschlag bzw. Umstieg von Gütern und Personen von see- auf landgestützte Verkehrsträger stattfindet. Daher trägt eine größere Leistungsfähigkeit der Häfen zur Integration der Verkehrsträger in ein einheitliches System bei, in dem der Schienen-¹¹, Binnenwasserstraßen- und Seeverkehr besser genutzt werden können: Im Gegensatz zum Straßengüterverkehr können diese Verkehrsträger alleine nicht immer Dienste von Haus zu Haus erbringen.

24. Eine der Hauptanforderungen der Intermodalität und vorrangiges Ziel beim Aus- und Aufbau der transeuropäischen Verkehrsnetze ist der physische Verbund der Verkehrsträger, so beispielsweise die Herstellung besserer Verbindungen zwischen dem Hinterland und den Häfen. Eine gut funktionierende Intermodalität hängt jedoch von einer Reihe gleichermaßen wichtiger Faktoren ab, die noch festzulegen sind. So verursacht z.B. die Inanspruchnahme mehrerer Verkehrsträger zusätzliche Umschlagkosten, größeren Verwaltungsaufwand und birgt das Risiko einer verminderten Zuverlässigkeit. In dieser Hinsicht ist der Einsatz moderner Informationssysteme von grundlegender Bedeutung. Solche Systeme werden schon in den größeren europäischen Häfen eingesetzt, sind in anderen Teilen der Union jedoch noch nicht verfügbar.¹² Ziel künftiger Vorhaben auf dem Gebiet der Intermodalität ist es, die Interoperabilität und den Verbund zwischen den Systemen zu gewährleisten, d.h. ein gemeinsames Informationssystem zu entwickeln, mit dem die Kommunikation zwischen den Häfen und ihren Kunden optimiert, der bürokratische Aufwand reduziert und das Dienstangebot

⁹ Die MEDA-Mittel werden für Vorhaben bereitgestellt, an denen zwei oder mehr Länder dieser Region teilnehmen.

¹⁰ Intermodalität und intermodaler Güterverkehr in der Europäischen Union - Ein Systemansatz für den Güterverkehr. Mitteilung der Kommission, KOM(97) 243 endg. vom 29.5.97.

¹¹ Die Kommission fördert die Entwicklung eines solchen Systems im Rahmen des spezifischen Programms Verkehr des Vierten FTE-Rahmenprogramms (OSIRIS-Projekt).

¹² Die Kommission unterstützt die Entwicklung solcher Systeme im Rahmen des spezifischen Programms Verkehr (INTERPORT und BOPCOM) des FTE-Rahmenprogramms der Gemeinschaft und im Rahmen der Informationsgesellschaft (MARTRANS).

sowie das Management der Häfen verbessert werden können. Gleichmaßen wichtig sind die Normung des Behälterverkehrs¹³ und die Harmonisierung der einschlägigen Rechtsvorschriften.

Maßnahme

Zur Optimierung der Rolle der Häfen in der Transportkette von Haus zu Haus sind geeignete Infrastrukturverbindungen mit dem transeuropäischen Verkehrsnetz unverzichtbar. Gleichmaßen bedeutend sind jedoch auch andere Maßnahmen wie die Normung des Behälterverkehrs, Einbeziehung der Telematik usw. Die Kommission wird Maßnahmen unterstützen, mit denen die Stellung der Häfen als intermodale Umschlagpunkte verbessert wird. Hierzu gehören die Finanzierung von Forschungs- und Demonstrationsvorhaben im Bereich der Managementsysteme und Maßnahmen zur Förderung der Innovation und Unterstützung der Entwicklung von wettbewerbsfähigen intermodalen Verkehrssystemen.

3.5 Häfen und Entwicklung der Kurzstreckenseeschifffahrt in Europa

25. Die Förderung umweltverträglicher Verkehrsarten, insbesondere der Kurzstreckenseeverkehr, und deren effiziente Integration in die multimodale Transportkette ist ein zentrales Anliegen der Verkehrspolitik der Union. Obwohl das Frachtaufkommen der europäischen Häfen ständig zunimmt, konnte der Seeverkehr innerhalb der Gemeinschaft bislang noch keine deutlichen Zunahme seines Marktanteils gegenüber dem Straßenverkehrssektor verzeichnen. Hierfür sind eine Reihe von Faktoren verantwortlich, zu denen die Terminalkosten und die Umkehrzeiten, unzureichende Infrastrukturen, schwerfällige Verwaltungsstrukturen der Häfen, mangelnde Anpassungsfähigkeit an multimodale Verkehrssysteme und unzureichende Unterrichtung der Schifffahrtsunternehmen gehören.

26. In ihrer Mitteilung über den Kurzstreckenseeverkehr¹⁴ hat die Kommission einen Rahmen von Maßnahmen vorgestellt, die für die Förderung der Kurzstreckenseeverkehrsdienste in Europa erforderlich sind. Die Gruppe Kurzstreckenseeverkehr hat diese Frage im Rahmen des 1992 von der Kommission eingerichteten Maritimen Forums wiederholt erörtert und Empfehlungen für die Industrie, die Mitgliedstaaten und die Kommission ausgesprochen. Dabei hat sie auf die Notwendigkeit einer Effizienzsteigerung verwiesen. Eine wichtige Frage in diesem Zusammenhang waren die komplexen bürokratischen Anforderungen in den Häfen, da es weiterhin zahlreiche schwerfällige Verwaltungsverfahren und -praktiken gibt, auf die die Häfen in den meisten Fällen keinen Einfluß haben und die den Unternehmen erhebliche Kosten verursachen. Hierdurch wird der Seeverkehr gegenüber anderen Verkehrsträgern benachteiligt. Daher führt die Kommission derzeit eine Studie zur Ermittlung der von den Häfen gestellten Anforderungen durch, die den Seeverkehr in Europa beeinträchtigen. Diese Anforderungen werden dann mit den im Binnenverkehr geltenden Anforderungen verglichen. Von besonderem Interesse sind hierbei die bei der Zollabfertigung gestellten Anforderungen und die Effizienz der Zollbehörden bei der verwaltungstechnischen Abwicklung der Verfahren. In diesem

¹³ Eine neue COST-Aktion (COST 339) über die technischen und wirtschaftlichen Bedingungen für einen europaweiten Einsatz kleiner intermodaler Transportbehälter (Kleincontainer) befindet sich derzeit in Vorbereitung. Die Aktion dient zur Ausarbeitung von Vornormen.

¹⁴ Die Entwicklung des Kurzstreckenseeverkehrs in Europa: Perspektiven und Herausforderungen. KOM(95)317 endg. vom 05.06.95.

Zusammenhang gilt die Einführung von EDI-Systemen als wichtiges Instrument zur Verbesserung des Informationsflusses zwischen den Zollbehörden und den anderen Gliedern der Transportkette. Falls erforderlich, wird die Kommission Maßnahmen empfehlen, mit denen die Verfahren vereinfacht und in den Seeverkehr sowie in die gesamte Transportkette eingebracht werden können.

27. Die Kommission hat im Juli 1996 einen Entwurf für eine Verordnung des Rates¹⁵ vorgelegt, mit der das PACT-Programm¹⁶ erweitert werden soll. Mit dem neuen PACT-Programm sollen Vorhaben in den Bereichen kombinierter Verkehr und Kurzstreckenseeschifffahrt gefördert werden. Im Rahmen des Haushaltsjahres 1997 werden schon eine Reihe von Vorhaben mit PACT-Mitteln gefördert.
28. Eine Zusammenarbeit zwischen allen Partnern der Transportkette ist erforderlich, wenn der Kurzstreckenseeverkehr effizient und wettbewerbsfähig in Verkehrslösungen von Haus zu Haus eingebunden werden soll. Ungeachtet kommerzieller Erwägungen sollte die Zusammenarbeit zwischen den Häfen gefördert werden. Dies gilt insbesondere für die Bereiche Telematik, Vereinfachung der Verwaltungsverfahren und Austausch von Know-how.
29. Einer der wichtigsten und für eine beschleunigte Entwicklung des Kurzstreckenseeverkehrs in Europa ausschlaggebenden Faktoren sollte jedoch eine Politik der Kostendeckung im Straßenverkehr sein, die zu einer besseren Internalisierung der externen Kosten führt. Eine derartige Politik wird schon im Grünbuch der Kommission *Faire und effiziente Preise im Verkehr*¹⁷ befürwortet und es wird davon ausgegangen, daß sich hierdurch ein fairerer und effizienterer Wettbewerb zwischen den Häfen und Verkehrssystemen entwickelt, der zu einer ausgewogeneren Verkehrsverteilung in Europa führt.

Maßnahme

Die Kommission betrachtet die Entwicklung des Kurzstreckenseeverkehrs weiterhin als eine Priorität der künftigen Verkehrspolitik. Vor diesem Hintergrund wird sie Möglichkeiten für eine Vereinfachung der Verfahren in den Häfen erwägen, Vorhaben auf dem Gebiet des Kurzstreckenseeverkehrs im Rahmen des transeuropäischen Verkehrsnetzes Vorrang einräumen und weiterhin Maßnahmen in den Bereichen Forschung und Entwicklung sowie im Rahmen des neuen PACT-Programms unterstützen. Ferner beabsichtigt die Kommission, die Frage der Preisbildung der verschiedenen Verkehrsträger in einer neuen Mitteilung über Infrastrukturgebühren in einem multimodalen Umfeld weiter zu behandeln.

3.6 Sicherheit im Seeverkehr und Umwelt

30. Es liegt auf der Hand, daß sich die Häfen am besten dazu eignen, die Einhaltung der internationalen bzw. gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften über die Sicherheit im Seeverkehr zu prüfen und für deren einheitliche Durchsetzung zu sorgen. Die hauptsächlich auf Schiffe ausgerichtete Seeverkehrssicherheitspolitik der Gemeinschaft zielt darauf ab, den Einsatz unternormiger Schiffe durch eine wirksame Durchsetzung der internationalen Rechtsvorschriften zu unterbinden. Diese Politik hat jedoch auch unmittelbare Auswirkungen auf die Häfen, da

¹⁵ KOM(96)335 endg. vom 27.07.96.

¹⁶ Pilotaktionen zur Förderung des kombinierten Verkehrs.

¹⁷ *Faire und effiziente Preise im Verkehr: Politische Konzepte zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs in der Europäischen Union*. KOM(95)691 endg.

diese dazu aufgerufen sind, bei der Durchführung und Durchsetzung dieser Rechtsvorschriften¹⁸ mitzuwirken und somit ein hohes Niveau an Hafendiensten, wie Lotsen-, Verankerungs- und Schleppdiensten zu gewährleisten, die in direktem Zusammenhang mit der Schiffssicherheit stehen. Eine nicht einheitliche Anwendung der Sicherheitsvorschriften durch die Häfen kann zu Wettbewerbsverzerrungen führen und ist eine wichtige Erwägung, die bei der Prüfung neuer Maßnahmen auf dem Gebiet der Seeverkehrssicherheit zu berücksichtigen ist.

31. Die Kommission prüft derzeit die Bedingungen für eine harmonisierte Anwendung der unterschiedlichen Frachtabfertigungsvorschriften der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation (IMO) innerhalb der Gemeinschaft. Eine obligatorische Anwendung des Entwurfs des IMO-Codes für das sichere Be- und Entladen von Massengutfrachtern und dessen Durchsetzung mit Hilfe der Hafenstaatskontrolle würde die Sicherheit auf diesem Gebiet erheblich verbessern. Ferner würde die Einhaltung der Vorschriften über Verstaung und Sicherung der Ladung und der Sicherheit von Frachthubeinrichtungen, wie dem ILO-Übereinkommen Nr. 152 über Berufsrisiken¹⁹ einen Beitrag zur Sicherheit und zum Schutz der Gesundheit der im Frachtabfertigungssektor tätigen Arbeitnehmer leisten.
32. Auf dem Gebiet des Umweltschutzes hat die IMO eine Reihe internationaler Übereinkommen, Codes und Entschlüsse verabschiedet. Die Gemeinschaft hat schon Maßnahmen für eine konvergente Durchführung dieser internationalen Bestimmungen und Rechtsvorschriften²⁰ ergriffen und die Hafenbehörden werden hierbei eine wesentliche Rolle spielen. In dieser Hinsicht wird Vorschlag für eine Richtlinie über die Verwendung von Auffanganlagen in den Häfen der Gemeinschaft, der derzeit von den Dienststellen der Kommission vorbereitet wird, möglicherweise von besonderer Bedeutung sein. Dieser Vorschlag beruht auf der Anerkennung der Tatsache, daß die betriebsbedingten Ableitungen von Schiffen trotz der Auflagen des MARPOL-Übereinkommens unzumutbar hoch sind. Der Richtlinienvorschlag soll dazu dienen, die derzeit in den EU-Häfen verfügbaren Auffanganlagen auszubauen und deren Nutzung durch die Schiffe zu gewährleisten. Die Verhinderung von betriebsbedingtem oder internationalem Vergießen von Erdöl auf See sollte weiters durch die Entwicklung von breit angelegten Überwachungsprogrammen sowie durch Maßnahmen wie Ausbildung und effizientere juristische Eingriffe verstärkt werden.
33. Infrastrukturprojekte können negative Auswirkungen auf die Umwelt haben und müssen stets im Rahmen der bestehenden Rechtsvorschriften für den Umweltschutz erwogen und den entsprechenden Umweltverträglichkeitsprüfungen unterzogen werden. Häfen liegen oft in der Nähe dicht besiedelter Gebiete oder von Gebieten, in denen dem Schutz gefährdeter Arten oder bedrohter Lebensräume besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden muß. Als Folge unterliegen Bau und Ausbau von Häfen häufig besonderen Auflagen und Zwängen. Zur Lösung dieses Problems und zur Förderung umweltfreundlicher Lösungen gibt es schon

¹⁸ Die Richtlinie 95/21/EG über die Hafenstaatskontrolle dient der einheitlichen Anwendung der internationalen Rechtsvorschriften auf alle Schiffe, die in den Gewässern der Gemeinschaft fahren. Die Richtlinie verpflichtet die Hafenbehörden und Lotsendienste zur Zusammenarbeit, indem diese alle einschlägigen Informationen zur Verfügung stellen und den Inspektoren der Kontrollbehörden dabei behilflich sind, Substandardschiffe auszumachen und diesen bei den Schiffsbesichtigungen Priorität einzuräumen.

¹⁹ Übereinkommen über Arbeitssicherheit und Gesundheit (Hafenarbeiter) von 1979

²⁰ Für die (i) Notifizierungsanforderungen für Schiffe, die gefährliche oder umweltverschmutzende Güter befördern und (ii) die Förderung umweltfreundlicher Öltanker (Verordnung über Tanker mit getrenntem Ballasttank) wurden schon Rechtsvorschriften erlassen.

Rechtsvorschriften wie die Richtlinien über die Umweltverträglichkeitsprüfung²¹, die wildlebenden Vogelarten und die Erhaltung der natürlichen Lebensräume²².

34. Zudem sollte die Entwicklung neuer Häfen auch vor dem Hintergrund der integrierten Bewirtschaftung von Küstengebieten und damit unter Berücksichtigung der sozio-ökonomischen Erfordernisse sowie der Notwendigkeiten und Zwänge im Zusammenhang mit dem Umweltschutz der umliegenden Küstengebiete gesehen werden. Der von der Kommission angenommene Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme²³, könnte in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle spielen. Die strategische Bewertung der Auswirkungen von Verkehrsentwicklungsplänen auf die Umwelt wird die Berücksichtigung von Alternativen sowie die Einbeziehung verschiedener Behörden und der Öffentlichkeit in das Planungsverfahren verbessern. Darüber hinaus hat die Organisation der Seehäfen der Europäischen Gemeinschaft (ESPO) mit Unterstützung der Kommission einen *Verhaltenskodex* veröffentlicht, der einen qualitativ hochwertigen Rahmen für die Planung von Maßnahmen unter Berücksichtigung des Umweltschutzes in Hafengebieten bietet.
35. Der Einsatz neuer Technologien und effizienterer Betriebsverfahren unter Nutzung schon bestehender Einrichtungen sollte der Bereitstellung neuer Einrichtungen gegenüber als bessere Option vorgezogen werden. In Gebieten mit einer großen Zahl von Häfen könnte eine bessere Koordinierung und Spezialisierung der Häfen untereinander ebenfalls die Nachfrage nach neuen Häfen eindämmen. Schließlich können auch eine nachfrageorientierte Entscheidungspolitik einen Beitrag hierzu leisten, da sie das Risiko einer Überkapazität verringern und die Effizienz der Häfen steigern wird. Wo sich der Bau neuer Häfen dennoch als erforderlich erweist, müssen die einschlägigen Umweltschutzvorschriften korrekt und konsequent angewendet werden.

Maßnahme

Die Kommission wird sich weiterhin bemühen, eine effiziente und einheitliche Durchsetzung der internationalen Rechtsvorschriften für alle Schiffe zu gewährleisten, die EU-Häfen anlaufen. Ferner wird sie Anstrengungen unternehmen, um eine harmonisierte Anwendung der IMO- und ILO-Vorschriften für die Schnittstelle Schiff/Hafen sicherzustellen. Hierzu gehören die Frachtabfertigung, technisch-nautische Dienste und der Schutz der im Frachtbetrieb tätigen Arbeitnehmer. Darüber hinaus erachtet es die Kommission für wichtig, umweltfreundliche Lösungen im Hafensektor und auf See, wie z.B. die Verbesserung der Verfügbarkeit und Angemessenheit von Auffanganlagen in den EU-Häfen sicherzustellen. Die Kommission wird die Entwicklung einer integrierten Bewirtschaftung von Küstengebieten einschließlich der strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung weiterhin fördern, damit Anliegen des Umweltschutzes besser in die Planung und Entwicklung von Häfen einbezogen werden können. Sie wird den Einsatz neuer Technologien unterstützen, um der Hafenbetrieb so effizient wie möglich zu gestalten und eine bessere Nutzung der bestehenden Einrichtungen zu gewährleisten.

²¹ Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, geändert durch die Richtlinie des Rates 97/11 vom März 1997.

²² Richtlinie des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (79/409/EWG) und Richtlinie des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (92/43/EWG).

²³ KOM(96) 511 endg., ABl.Nr. C 129 vom 25. April 1997.

3.7 Forschung und Entwicklung

36. Ein wesentlicher Teil des derzeit in der Durchführung befindlichen spezifischen FuE-Programms Verkehr befaßt sich mit Forschungsarbeiten im Zusammenhang mit Häfen, einschließlich der schon erwähnten Maßnahmen zur Förderung der Intermodalität und des Kurzstreckenseeverkehrs²⁴. Diese Maßnahmen umfassen öffentlich/privat finanzierte FuE-Vorhaben zur Entwicklung von Informations- und Kommunikationssystemen, Systemen zur Verfolgung und Ortung von Ladungen und AEI²⁵. Ferner dienen sie zur Analyse der Verwaltungs-, Informations- und Organisationsstruktur der Häfen und helfen bei der Entwicklung von Entscheidungsverfahren im Hinblick auf die Umstrukturierung und Organisation, Betriebsmittelplanung und das Management von Häfen als Umschlagzentren in der intermodalen Transportkette. Sie behandeln auch Fragen des Umweltschutzes wie die Anwendung der MARPOL-Regeln in Häfen, effiziente Aushubtechniken und die Beziehungen zwischen Häfen und ihrem städtischen Umfeld. Ergänzende Forschung über neue Umladetechnologien widmet sich derzeit das Industrielle und Werkstofftechnologie (IMT) Programm.

37. Neue Technologien wie geographische Informationssysteme, insbesondere die elektronische Seekarte und Informationssysteme (ECDIS)²⁶ werden derzeit bewertet und zur Unterstützung des Verkehrsmanagements in Hafengebieten und somit für eine verbesserte Effizienz und Sicherheit des Schiffsverkehrs integriert. Die Entwicklung einer Black Box für den Frachtverkehr (Cargo Black Box - CBB) wird die Zollabfertigung in den Häfen erleichtern und dürfte zukünftig dazu beitragen, eines der größten Hemmnisse für einen stärkere Inanspruchnahme des Kurzstreckenseeverkehrs abzubauen. Neu entwickelte Verfahren wie die offizielle Bewertung der Auswirkung von Vorhaben auf Sicherheit und Umwelt (Formal Safety and Environmental Assessment - FSEA) werden ebenfalls zuverlässige Indices zur Bewertung von Qualität, Sicherheit und Umweltverträglichkeit der geplanten Maßnahmen liefern. Zu den Maßnahmen auf dem Gebiet des Umweltschutzes gehört das Demonstrationsprogramm der Kommission für eine integrierte Bewirtschaftung der Küstengebiete. Mit diesem Programm wird u.a. eine bessere Zusammenarbeit zwischen den an der Entwicklung von Küstengebieten beteiligten Behörden und Einzelpersonen angestrebt.

Maßnahme

Die Kommission wird auch in den derzeitigen und zukünftigen FuE-Rahmenprogrammen die Entwicklung von Seeverkehrs- und Hafenprojekten fördern. Die Kommission hat in ihren Vorschlag für das 5. Rahmenprogramm über Forschung und Entwicklung²⁷ zwei für hafenbezogene Forschung wesentliche Tätigkeiten eingefügt: "Nachhaltige Mobilität und Intermodalität" sowie "Meerestechnologien". Das angestrebte Ziel ist dabei den Betrieb, die Rentabilität, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die umweltbezogene Vereinbarkeit von Häfen sowie Häfen als Teil der intermodalen Transportkette, zu entwickeln. Beispielsweise wird die Integration gewerblicher und sicherheitsrelevanter Information eine besondere Herausforderung darstellen. Die künftige FuE sollte auch Instrumente schaffen, mit deren

²⁴ Maßnahmen zur Förderung des Kurzstreckenseeverkehrs werden schon im Rahmen der konzertierten Aktion für den Kurzstreckenseeverkehr des 4. FuE-Rahmenprogramms durchgeführt.

²⁵ Automatische Ausrüstungsidentifizierung (Automatic equipment identification).

²⁶ Zusätzlich zum spezifischen Programm Verkehr des FuE-Rahmenprogramms laufen derzeit zwei COST-Aktionen im Zusammenhang mit Häfen: Die schon erwähnte Aktion COST 330 und COST 326 über elektronische Seekarten und Informationssysteme.

²⁷ KOM(97) 142.

4. FINANZIERUNG UND ANLASTUNG DER KOSTEN DER HAFEN- UND SEEVERKEHRS-INFRASTRUKTUR

4.1 Unterschiedliche nationale Ansätze und aktuelle Trends

38. Die überaus unterschiedliche Finanzierung der Häfen und der Seeverkehrsinfrastruktur in Europa sowie die verschiedenen politischen Maßnahmen zur Erhebung von Benutzergebühren spiegeln die beträchtlichen Abweichungen der bestehenden eigentumsrechtlichen und organisatorischen Konzepte wider. Häfen können Eigentum staatlicher, regionaler oder lokaler Regierungen oder privater Unternehmen sein. Ihr Management hängt häufig von staatlichen Stellen ab und unterliegt unterschiedlichen Regelungs- und Aufsichtsinstanzen. In der Vergangenheit wurden Häfen oft hauptsächlich als Handelsförderer und Wachstumspole für regionale und nationale Entwicklung, die Dienstleistungen von generellem öffentlichem Interesse durch den öffentlichen Sektor zur Verfügung stellen und die von den Steuerzahlern finanziert werden, angesehen. Dieser Trend hat sich immer stärker dahingehend verändert, daß Häfen als gewerbliche Einheiten, die ihre Kosten vollständig mit den Gebühren der Benutzer decken sollten, denen unmittelbare Vorteile durch die Häfen entstehen. Gleichzeitig werden bestimmte Hafen- und Seeverkehrsinfrastrukturen wie beispielsweise Wellenbrecher und bestimmte Navigationshilfen in den meisten Mitgliedstaaten traditionell als öffentliche Güter betrachtet²⁸, wohingegen eine Reihe von Hafendiensten (hauptsächlich die nachstehend beschriebenen nautischen und technischen Dienste) aufgrund ihrer Bedeutung für die Hafensicherheit und den Umweltschutz auch gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen beinhalten.
39. Trotz der stark unterschiedlichen Ansätze bei der Finanzierung der Hafeneinrichtungen und -dienste besteht derzeit ein spürbarer Trend zu einer größeren Beteiligung des Privatsektors an den Hafentätigkeiten, insbesondere den vorrangig gewerblichen Tätigkeiten wie der Frachtabwicklung. So fällt die Finanzierung der Hafeneinrichtungen in zunehmendem Maße in die Zuständigkeit des Privatsektors, wohingegen die Hafenbehörden sich mehr und mehr auf ihre "Hausherrenrolle" und die Finanzierung und den Betrieb der Einrichtungen beschränken, die für einen sicheren und effizienten Betrieb des Hafens als Ganzem unverzichtbar sind. Gleichzeitig gibt es Anzeichen dafür, daß einige Häfen zukünftig in Zusammenarbeit mit ihren privaten Partnern eine aktivere gewerbliche Rolle innerhalb und außerhalb des Hafens übernehmen und den Kunden Dienste von Haus zu Haus anbieten möchten.
40. Der Trend zu einer größeren Beteiligung des Privatsektors an den Häfen läßt sich sowohl durch aktuelle wirtschaftliche Erwägungen als auch durch einen erheblichen Wechsel der Einstellung hinsichtlich der Funktion und der Rolle der Häfen erklären. Erstens gilt die Notwendigkeit, wirtschaftlich oder finanziell tragfähige Projekte durchzuführen in einem Umfeld als unverzichtbar, in dem die Mittel für Infrastrukturmaßnahmen knapp sind und die Einbeziehung des Privatsektors als eigenständigem Akteur oder in Form öffentlich-privater Partnerschaften

²⁸ In dem Sinne, daß (i) keinem Einzelbenutzer ihre Benutzung verwehrt werden kann, wenn er/sie bereit ist, sich an den Herstellungskosten zu beteiligen; (ii) der Verbrauch des Benutzers A bleibt vom Verbrauch des Benutzers B unberührt und (iii) die Herstellungskosten stehen nicht in Zusammenhang mit dem Verbrauch.

zunehmend als wünschenswerte Entwicklung betrachtet wird.²⁹ Zweitens unterscheiden sich die Häfen aufgrund der Tatsache, daß sie häufig für gewerbliche Zwecke genutzt werden, einem begrenzten Nutzerkreis dienen und typisch privatwirtschaftliche Organisationsstrukturen haben, von rein öffentlichen Einrichtungen, mit denen sie oft verglichen wurden. So bewegt sich die Hafenindustrie zunehmend von einer Struktur, die hauptsächlich mit öffentlichen Mitteln für die Bereitstellung gemeinsamer Benutzereinrichtungen finanziert wurde, zu einer Struktur, in die aus unterschiedlichen Quellen Kapital zur Bereitstellung von Terminals fließt, mit denen die logistischen Bedürfnisse einer stärker begrenzten Gruppe gewerblicher Nutzer gedeckt werden. Hierdurch verliert das Argument des "allgemeinen wirtschaftlichen Interesses" zunehmend an Bedeutung und bewirkt, daß sich gegenüber der Erhebung von Benutzergebühren und der Finanzierung der Infrastrukturkosten eine eher kommerzielle Haltung durchsetzt.

4.2 Bisheriges Konzept der EU

41. Die Frage der Finanzierung und Anlastung der Kosten für die Hafen- und Seeverkehrsinfrastruktur wurde auf der Ebene der EU bislang mit Zurückhaltung behandelt, da hierzu in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Ansätze bestehen.
42. Die Kommission ist der Auffassung, daß öffentliche Investitionen in Hafeninfrastrukturen, die allen Nutzern auf einer nichtdiskriminierenden Grundlage zugänglich sind, nicht als staatliche Beihilfen im Sinne des Artikels 92 EG-Vertrag³⁰ betrachtet werden können. Solche Investitionen werden daher als allgemeine Maßnahmen und Ausgaben betrachtet, die der Staat im Rahmen seiner Zuständigkeit für die Planung und Entwicklung des Verkehrssystems im Interesse der breiten Öffentlichkeit übernimmt. Das gleiche gilt für Navigationshilfen und sonstige Seeverkehrsinfrastrukturen, die dem gesamten Seeverkehr zugute kommen. Andererseits gelten spezifische Investitionen, die einige Betreiber stärker begünstigen als andere, als Beihilfen, die jedoch in den Genuß der im Vertrag vorgesehenen Ausnahmen gelangen können, so z.B. Vorhaben für die regionale Entwicklung, die gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) ausgenommen sind.
43. Eine grundlegende Voraussetzung für die wirksame und faire Anwendung der oben erwähnten Vorschriften für staatliche Beihilfen ist die finanzielle Transparenz der Hafenbuchführung, aus der die Mittelzuweisungen der öffentlichen Hand an den Hafensektor klar hervorgehen sollten, so daß objektive Vergleiche zwischen den Häfen möglich sind. Derzeit jedoch sind die finanziellen Beziehungen zwischen der öffentlichen Hand, den Häfen und sonstigen Unternehmen, die mit den Häfen zusammenarbeiten, häufig nicht ganz klar, da die institutionellen und finanziellen Regelungen für die Häfen und die Seeverkehrsinfrastruktur in Europa sehr komplex sind.
44. Die Richtlinie der Kommission 80/723³¹ über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen gilt auch für öffentliche Häfen, deren Jahresumsatz 40 Mio. ECU in den beiden Rechnungsjahren, die der Bereitstellung oder der

²⁹ Wie im abschließenden Bericht der Gruppe hochrangiger Beamter über die Finanzierung des transeuropäischen Verkehrsnetzes im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften (VII/321/97) und der anschließenden Mitteilung der Kommission KOM(97) 453 endg. hervorgehoben wurde.

³⁰ Als freie Nutzung der Hafeninfrastruktur gilt gewöhnlich der offene Zugang (i) für aller Benutzer der Anlagen, d.h. Transportunternehmen/Schiffe und (ii) Betreiber, die am Betrieb der Anlagen interessiert sind; so kann der Betreiber beispielsweise im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung ausgewählt werden.

³¹ Richtlinie der Kommission 80/723/EWG (ABl. Nr. L vom 29. Juli 1980), geändert durch die Richtlinie 85/413/EWG (ABl. Nr. L 229 vom 28. August 1985), mit der u.a. der Verkehrssektor abgedeckt wird.

Verwendung der Mittel vorangehen, überschreitet. Unabhängig vom Umsatz fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, Auskunft zu erteilen, wenn aufgrund von Beschwerden der Verdacht auf Gewährung von Beihilfen an Häfen besteht. Nach dem in diesem Bereich bestehenden Fallrecht sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, auf Antrag der Kommission Auskunft zu erteilen, auch wenn wirtschaftliche Tätigkeiten industrieller oder gewerblicher Art Bestandteil der staatlichen Verwaltung sind.

45. Die Kommission untersucht derzeit mögliche Abänderungen der Richtlinie über die Transparenz, um die Kommission in die Lage zu versetzen, Auskünfte über finanzielle Bewegungen innerhalb der Unternehmen im Hinblick auf eine mögliche Quersubventionierung zu verlangen. Alle öffentlichen oder privaten Unternehmen, die - unabhängig von ihrem Umsatz - in reservierten Sektoren tätig sind und einen Ausgleich für die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Dienste erhalten (ausschließliche Rechte oder Subventionen) oder in nichtreservierten Sektoren im freien Wettbewerb mit anderen Unternehmen stehen, wären demnach zu einer getrennten Buchführung für ihre verschiedenen Tätigkeiten verpflichtet.
46. Im Bereich der transeuropäischen Verkehrsnetze wurden bislang Hafen- und hafenbezogene Projekte nur in Form von Durchführbarkeitsstudien unterstützt und somit anerkannt, daß zwischen den Häfen ein scharfer Handelswettbewerb bestehen kann und Vorsicht geboten ist, damit dieser Wettbewerb nicht verzerrt wird. So können Hafen- und hafenbezogene Projekte von gemeinsamem Interesse derzeit in jedem Hafen der Gemeinschaft durchgeführt werden. Sie können im Hafenbereich angesiedelt sein oder dazu dienen, eine bessere Verbindung zwischen dem Seeweg und der Binnenwasserstraße herzustellen oder den Hafen an das landseitige TEN anzuschließen. Besonderer Vorrang wird Vorhaben eingeräumt, die einer Effizienzsteigerung dienen oder Engpässe beseitigen. Die Kommission prüft das Vorhaben anhand einer Reihe von Kriterien, so z.B. der wirtschaftlichen Tragfähigkeit, und vor dem Hintergrund der über den Seeverkehr und die Hafensysteme in der Union verfügbaren Informationen. Sie hat weder versucht, ein zentral vorgegebenes System für die Entwicklung der Häfen zu schaffen, noch beabsichtigt sie, eine führende Rolle bei der Bereitstellung neuer Hafenkapazitäten zu übernehmen.
47. Gleichzeitig wurden in förderungsfähigen Regionen Mittel des Kohäsionsfonds und des EFRE verwendet, um neue und verbesserte Einrichtungen zu finanzieren, die für die wirtschaftliche Entwicklung und die Übernahme gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen, wie der Verbesserung der Zugänglichkeit von Randgebieten, unverzichtbar sind. Hierbei wurde stets der mit den TEN-Leitlinien vorgegebene Rahmen berücksichtigt.³² Alle mit Mitteln des Kohäsionsfonds förderfähigen Länder und zahlreiche vom EFRE abgedeckte Gebiete liegen am Rande der EU und haben lange Küstenstreifen und häufig viele Inseln. Daher wird ein gut integrierter Seeverkehrssektor zu der im Vertrag vorgesehenen Entwicklung des Binnenmarktes und einer ausgewogeneren wirtschaftlichen Entwicklung beitragen.
48. Allerdings müssen die in diesen Regionen liegenden Häfen angemessen auf diese Herausforderung vorbereitet sein. Viele der betroffenen Häfen haben ein niedriges Leistungsniveau. Daher sind Verbesserungen notwendig um zu gewährleisten, daß die bestehenden und zukünftigen Einrichtungen so effizient wie möglich genutzt und die Häfen in die Lage versetzt werden, das zunehmende Verkehrsaufkommen im Binnenmarkt zu nutzen und einen eigenständigen Beitrag zu einer ausgewogeneren Verkehrsteilung leisten können. Ferner sollte nicht vergessen werden, daß unzureichende Einrichtungen an einem Ende der

³² Entscheidung Nr. 1692/96/EG.

Seeverkehrstransportkette möglicherweise die Effizienz und das Erscheinungsbild des Seeverkehrs als Ganzes beeinträchtigen können. So wird beabsichtigt, die Häfen an beiden "Enden" auf das höchst mögliche Niveau zu bringen, so daß sie die Vorteile des gesamten Hafensystems nutzen können.

49. Bislang hat die EU noch nicht in Maßnahmen im Zusammenhang mit der Erhebung von Benutzergebühren eingegriffen und die Entscheidungen in diesem Bereich den nationalen, regionalen oder lokalen Behörden überlassen. Ausgenommen hiervon waren Maßnahmen, bei denen zu beurteilen war, ob es sich bei den Interventionen der öffentlichen Hand um staatliche Beihilfen handelte.

4.3 Auf der Suche nach neuen Wegen

50. Aufgrund neuer Trends in der Organisation und Finanzierung der Häfen wurde in den vergangenen Jahren der Ruf nach einer Neuorientierung der EU-Politik laut.

51. Eine vom Europäischen Parlament 1993³³ in Auftrag gegebene Studie über die europäischen Seehäfen erkennt zwar an, daß es in den einzelnen Häfen unterschiedliche Finanzierungsvereinbarungen gibt, die es einzuhalten gilt, kommt jedoch zu dem Schluß, daß zwischen den Investitionen in die Hafeninfrastruktur und anderen kapitalintensiven Investitionen in Industrieanlagen keine grundlegenden Unterschiede bestehen. Daher gebe es keinen Grund, bei den Hafeninvestitionen von einem völlig anderen Ansatz auszugehen und folglich keine Rechtfertigung dafür, den unmittelbaren Benutzern nicht die Kosten dieser Investitionen anzulasten. Die Studie schlägt vor, im Bereich der Infrastrukturarbeiten marktwirtschaftliche Grundsätze gelten zu lassen und Ausnahmen nur für Arbeiten zu gewähren, die mit der Zugänglichkeit der Häfen für den Seeverkehr und Verteidigungsaspekten in Zusammenhang stehen. Dies sei der effizienteste Weg, um das Risiko unwirtschaftlicher Überkapazitäten³⁴ und möglicher Wettbewerbsverzerrungen der Handelsströme zwischen den Mitgliedstaaten zu vermeiden.

52. Tatsächlich haben die Liberalisierung des Verkehrsmarktes und der Auf- und Ausbau der transeuropäischen Verkehrsnetze den Wettbewerb zwischen den Häfen verschärft.³⁵ So wird beispielsweise die Entwicklung der transeuropäischen Freeways für den Eisenbahngüterverkehr, die nord- und südeuropäische Häfen mit den wichtigsten Industriegebieten verbinden und Europa enger zusammenbringen, den Wettbewerb zwischen den Häfen verschiedener Regionen verschärfen. Das gilt insbesondere für den Behälterverkehr, in dem in den vergangenen 5 Jahren erhebliche Zuwachsraten verzeichnet wurden (s. Anhang II, Karten 1-5). Diese verschärfte Wettbewerbssituation stellt die bislang von der EU betriebene Hafenpolitik in Frage.

53. Dies gilt auch für den Trend, der sich bei einer zunehmenden Zahl von Häfen abzeichnet, zumindest einen Teil ihrer Infrastrukturinvestitionskosten auf die Hafengebühren umzulegen.

³³ *Europäische Seehafenpolitik*, eine von der Generaldirektion Forschung des Europäischen Parlaments in Auftrag gegebene Studie, Reihe Verkehr E-1, 1993.

³⁴ Eine vor kurzem durchgeführte Studie belegt anhand von Zahlen, daß in den 6 größten Häfen zwischen Le Havre und Hamburg eine erhebliche Kapazitätserhöhung für den Behälterverkehr vorgesehen ist, wobei über die nächsten 6 Jahre mit einer voraussichtlichen Kapazitätzunahme von 6% pro Jahr gerechnet wird. Abhängig von der Entwicklung der zukünftigen Verkehrsnachfrage würde die Überkapazität im Jahr 2000 zwischen 20% und 30% liegen. *Der europäische Containermarkt - eine Vorausschau auf das Jahr 2008*, Ocean Shipping Consultants, 1997, weiter bearbeitet von der Kommission.

³⁵ Obwohl in der Seeschifffahrt der auf die Gesamttransitkosten in den Häfen entfallende Anteil der gesamten Beförderungskosten von Haus zu Haus nicht hoch ist (5-10%), beträgt er im Kurzstreckenseeverkehr zwischen 40 und 60%. Daher fällt er bei der Wahl des Hafens ins Gewicht und kann die Handelsströme verzerren.

Grundsätzliche Erwägungen in Bezug auf den lauterer Wettbewerb und die Wirtschaftlichkeit legen nahe, daß in diesem wie auch in anderen Fällen die Verkehrsnutzer grundsätzlich die Kosten der von ihnen genutzten Infrastruktur tragen sollten.³⁶ Die Mobilisierung privaten Kapitals zur Finanzierung vernünftiger Investitionen wird nicht erfolgreich sein, wenn öffentliche Mittel anderwertig zur Finanzierung konkurrierender Maßnahmen eingesetzt werden, die keine oder kaum angemessene Ertragsgarantien bieten. Eine ausgewogene Mittelaufteilung im gesamten Hafensektor wird davon abhängen, daß Investitionsentscheidungen in einem kohärenten Rahmen getroffen werden, der eine Weiterleitung der Kosten an die Hafennutzer gewährleistet.

54. Bei der Entwicklung eines solchen Rahmens müssen jedoch eine Reihe von Faktoren berücksichtigt werden, die sich auf die Anwendung des Verursacherprinzips in der Gemeinschaft auswirken werden. Wie schon erwähnt, gibt es zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede in der Hafenorganisation. Einige Organisationsstrukturen sind komplex und tief in der Geschichte der Hafenentwicklung in Europa verwurzelt. Diese unterschiedlichen Situationen müssen als Voraussetzung für die Ausarbeitung eines erfolgreichen Rahmens, der die verschiedenartigen Traditionen weitestgehend berücksichtigt, eingehend analysiert werden. Zweitens liegen zahlreiche europäische Häfen in weniger entwickelten oder am Rande gelegenen Gebieten der Gemeinschaft oder auf Inseln. Häufig sind diese Häfen die einzige Verbindung mit dem restlichen Gebiet der Union und Zentren bedeutender wirtschaftlicher Tätigkeit in der betreffenden Region. Daher sind sie wichtige Parameter für die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhangs in der Union, die es zu berücksichtigen gilt, wenn das Prinzip der Kostenanlastung systematischer angewendet werden soll. Die Interdependenz der Verkehrsträger und der zugehörigen Infrastrukturen, die zum Teil verschiedenen rechtlichen und finanziellen Regelungen unterliegen, erfordert nicht nur ein konsequentes und schrittweises Vorgehen auf dem Gebiet der Finanzierung und der Gebührengestaltung im Bereich der Hafeninfrastrukturen - angefangen bei den Investitionen in Häfen. Dieser Prozeß muß auch auf die Entwicklungen im Bereich der Gebührengestaltung für die restliche Verkehrsinfrastruktur abgestimmt sein und den Häfen einen ausreichenden zeitlichen Spielraum für die erforderliche Anpassung einräumen.

4.4 Ein gemeinschaftlicher Rahmen für die Finanzierung von Häfen und die Erhebung von Hafengebühren

55. Wenn die Union ein einheitlicheres Konzept entwickeln möchte, daß eine Umlage der Kosten für Häfen und Seeverkehrsinfrastrukturen auf die Nutzer gewährleistet, muß sie in mehreren Bereichen schrittweise vorgehen: Gebührenerhebungspraktiken und Gebührenerhebungssysteme einschließlich einer transparenten Hafenfinanzierung und Aufstellung von Regeln für die Gewährung staatlicher Beihilfen. Ein neues Konzept muß mit den Finanzierungsinstrumenten der transeuropäischen Verkehrsnetze und sonstiger finanzieller Unterstützung für die Entwicklung der Infrastruktur koordiniert werden.

4.5 Ein Rahmen für die Erhebung von Hafengebühren

56. Seit jeher wird aus der Sicht des Managements und der Verwaltung zwischen Diensten und Einrichtungen innerhalb des Hafens und der Infrastruktur außerhalb des Hafengebietes unterschieden (Hinterlandverbindungen und Zugänglichkeit der Häfen für den Seeverkehr).

Im Hafen

³⁶ Faire und effiziente Preise im Verkehr, KOM(95)691 endg. vom 20.12.1995.

57. Die derzeit bestehenden unterschiedlichen Vereinbarungen über die Hafenfinanzierung und die Erhebung von Hafengebühren führen zu einer immer größeren Verzerrung des Wettbewerbs. Subventionen können Häfen und Betreiber in die Lage versetzen, die Preise zu senken und Kunden abzuwerben. Das System der staatlichen Beihilfen erlaubt verschiedene Situationen zu behandeln, allerdings, laut bestehendem Konzept der Kommission, stellt die Finanzierung von Infrastruktur eine generelle wirtschaftspolitische öffentliche Maßnahme dar, die nicht durch die Bestimmungen über staatliche Beihilfen des Vertrags durch die Kommission kontrolliert werden kann, solange die Benutzung der Infrastruktur allen potentiellen Benutzern in nicht diskriminierender Form zur Verfügung steht. Dieses Konzept bezüglich Häfen zu überdenken würde offensichtlich auf die Infrastrukturfinanzierung im allgemeinen Auswirkungen haben. Diese Frage wird allerdings in der Mitteilung über Infrastrukturgebühren, die die Kommission 1998 vorbereiten wird betrachtet werden. Um Wettbewerbsverzerrungen in Betracht zu ziehen wird die Kommission die Möglichkeiten untersuchen, einen Rahmen für Hafengebühren zu schaffen. Dieses Konzept wird im vorliegenden Grünbuch untersucht und nachstehend dargelegt.
58. Ein gemeinschaftlicher Rahmen für Hafengebühren setzt voraus, daß die Gebühren kostenbezogen sind. Ferner muß er Leitlinien darüber enthalten, in welchem Umfang die Hafengebühren die Kosten der Infrastrukturinvestitionen widerspiegeln sollen. Ein solcher Rahmen sollte mit einer Richtlinie des Rates aufgestellt werden, die den traditionell unterschiedlichen Organisationsstrukturen der Häfen ausreichenden Spielraum bietet. Hierzu könnten Mindestanforderungen hinsichtlich der Grundsätze einer Gebührenerhebung aufgestellt werden, die in der gesamten Union erfüllt werden müßten.
59. Zwischen den europäischen Häfen gibt es erhebliche Unterschiede bei den Gebührenerhebungssystemen. Einige grundlegende Elemente stimmen jedoch überein. Hierzu gehören die Beschreibung der von den einzelnen Hafengebühren abgedeckten Hafeneinrichtungen und -dienste, die Grundlage der einzelnen Gebühren und die Berechnungsmethode. Generell kann in den Häfen zwischen drei Zahlungsarten unterschieden werden³⁷: Gebühren, die für die Bereitstellung von Diensten und Einrichtungen erhoben werden, mit denen ein Schiff einen Hafen sicher anlaufen und nutzen kann; Zahlungen für spezifische Dienste oder Versorgung und Mieten oder Gebühren für die Nutzung von Land oder Ausrüstungen, die sich im Besitz des Hafens befinden. Abhängig vom jeweiligen Hafen spiegeln diese Gebühren die unterschiedliche Inanspruchnahme der angebotenen Dienste und Einrichtungen wider, was in einem zukünftigen Rahmen für die Gebührenerhebung berücksichtigt werden sollte. So könnte ein solcher Rahmen bestimmte allgemeine Grundsätze für die Erhebung von Gebühren für Hafendienste im Hinblick darauf aufstellen, daß die erhobenen Gebühren auch tatsächlich den Kosten der erbrachten Dienste entsprechen. (s. auch Kapitel 5).
60. Für die Erhebung von Infrastrukturgebühren sind unterschiedliche Ansätze denkbar: 1) Anlastung der durchschnittlichen Kosten; hierdurch wäre eine völlige Kostendeckung gewährleistet; 2) nur die Betriebskosten werden angelastet und 3) Berechnung der Grenzkosten (diese Methoden werden eingehender in Anhang III behandelt). In einigen Mitgliedstaaten erwägen die Häfen schon in unterschiedlichem Umfang Infrastrukturkosten in die Hafengebühren einzubeziehen. Dabei bieten sich in den Ländern Extremsituationen, in denen sich die Häfen im Privatbesitz befinden und/oder von gewerblichen Unternehmen betrieben

³⁷ "Bericht über eine Untersuchung der derzeitigen Situation in den größten Seehäfen der Gemeinschaft", ESPO, 1996

werden, die sämtliche Neuinvestitionen und Infrastrukturbetriebskosten voll auf die Nutzer umlegen.

61. Das langfristige Ziel einer Anlastung der Infrastrukturkosten sollte im Prinzip darin bestehen, Gebühren zu erheben, die den sozialen Grenzkosten entsprechen, mit denen die Kapital-, Betriebs- und externen³⁸ Kosten der Infrastrukturnutzung abgedeckt werden. Eine solche Politik würde gewährleisten, daß die Kunden der Häfen sämtliche Kosten zu tragen hätten, die dem Gemeinwesen durch die von ihnen getroffenen Transportdispositionen entstehen. Dieser Ansatz würde den wirtschaftlichen Wohlstand optimieren und die wirtschaftliche Effizienz so lange fördern, wie dieses Prinzip auch für andere, verbundene Märkte gilt. Unter der Voraussetzung, daß Investitionsentscheidungen auf einer vernünftigen wirtschaftlichen Grundlage getroffen werden, würde mit diesem Ansatz langfristig ein hoher Kostendeckungsgrad erzielt. Die Anwendung dieses Prinzips auf den Hafensektor würde zu einer bedarfsgesteuerten Investitionspolitik führen, da nur solche Investitionen, für die eine Marktnachfrage besteht, auch finanziell wieder hereingeholt werden können. Eine systematische Anwendung dieses Prinzips in ganz Europa würde einen bedeutenden Beitrag zur Sicherung eines lauterer Wettbewerbs im Hafensektor leisten.
62. In der jetzigen, durch Überkapazitäten in einigen Regionen gekennzeichneten Situation, würde die alternative Anwendung des Prinzips einer Anlastung der Durchschnittskosten (volle Deckung der Infrastrukturkosten) einen starken Anstieg der Hafengebühren bewirken, da auch die in der Vergangenheit in Häfen durchgeführten Investitionen vollständig hereingeholt werden müßten. Noch schwerwiegender wäre die hierdurch verursachte Unwirtschaftlichkeit, da es wirtschaftlich nicht sinnvoll ist, von den heutigen Nutzern zu verlangen, für die in der Vergangenheit verursachten Kosten aufzukommen.
63. Das andere Extrem einer reinen Ausrichtung der Gebühren an den Betriebskosten würde den Nutzern kaum eine Vorstellung der Kosten vermitteln, die durch die von ihnen getroffenen Transportdispositionen verursacht werden. Ferner könnten mit diesem Ansatz die Kosten neuer Investitionen nicht gedeckt werden. Als Folge hiervon wäre die Anlastung der Kosten ineffizient, der Hafensektor würde weiterhin erhebliche finanzielle Defizite erwirtschaften, der lautere Wettbewerb zwischen den EU-Häfen wäre nicht mehr gewährleistet und das Problem der Schaffung neuer Überkapazitäten bliebe ungelöst.
64. Daher vertritt die Kommission die Auffassung, daß die Hafengebühren den Grenzkosten entsprechen könnten, wodurch auch neue Investitionen berücksichtigt würden. Natürlich müssen auch Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung eines solchen Systems und der Bemessung der Gebühren geregelt und darauf geachtet werden, daß die Leitlinien für die Gebührenerhebung leicht in die Praxis umgesetzt werden können (s. Anhang III).
65. Der Rahmen für die Gebührenerhebung würde im Prinzip für Häfen mit internationalem Verkehr gelten. Es stellt sich die Frage, ob die Anwendung dieses Prinzips auf kleinere, expansionsbedürftige Häfen andere Auswirkungen hätte als auf große Häfen, deren Kapazität schon erheblich ausgebaut wurde. Da Häfen in wirtschaftlich weniger entwickelten Gebieten und Randgebieten hinsichtlich der Hafeneinrichtungen benachteiligt sind, ist diese Frage auch im

³⁸ Dies betrifft umweltbezogene, staubebezogene und unfallbezogene Kosten, die generell als Externalitäten beschrieben werden, da sie denen die sie verursachen extern sind und deshalb nicht Teil der Preise sind die Transportunternehmen zahlen.

Hinblick auf die Auswirkungen von Bedeutung, die der Vorschlag auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt haben wird.

66. Die Auswirkungen werden von der Umsetzung des Kostenanlastungsprinzips, dem Ausmaß der jeweiligen Hafenüberkapazitäten, den Kosten der Kapazitätserweiterung in den einzelnen Häfen sowie einer Vielzahl anderer Faktoren abhängen. Es besteht jedoch kein Grund zu der Annahme, daß die kleineren Häfen gegenüber den großen Häfen durch die Anwendung des vorgeschlagenen Kostenanlastungsprinzips benachteiligt werden.
67. Um jedoch sicherzustellen, daß der vorgeschlagene Ansatz dem Ziel einer Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Union nicht zuwiderläuft, muß eingehender geprüft werden, ob für die Häfen in den von Ziel Nr. 1 und in dem Kohäsionsfonds erfaßten Regionen sowie in den Randgebieten besondere Regelungen gelten sollten (beispielsweise Berechnung der Hafengebühren anhand eines bestimmten Prozentsatzes der Grenzkosten). Gleichzeitig muß gewährleistet werden, daß diese Flexibilität nicht zu Verstößen gegen die Wettbewerbsregeln führt.
68. Die Anlastung der Kosten würde auch auf der Transparenz der von den unterschiedlichen Häfen angewandten Systeme beruhen, um einen lauterer Wettbewerb zwischen und in den Häfen zu gewährleisten. Gleichzeitig sollten die Nutzer überprüfen können, ob ihnen die angelasteten Einrichtungen und Dienste auch tatsächlich bereitgestellt werden.
69. Wie schon erwähnt, hat die Kommission bisher die Finanzierung der Infrastruktur mit öffentlichen Mitteln als eine allgemeine wirtschaftspolitische Maßnahme betrachtet, auf die die Bestimmungen über staatliche Beihilfen keine Anwendung finden, solange alle potentiellen Nutzer die Infrastruktur ohne jegliche Diskriminierung in Anspruch nehmen können. Die existierende Auffassung der Kommission zu öffentlichen Investitionen in Infrastruktur, inbegriffen Hafeninfrastruktur, wird in diesem breiteren Rahmen geprüft werden in eine Mitteilung über die Anlastung der Infrastrukturkosten aller Verkehrsträger annehmen, die die Kommission 1998 vorbereiten wird.

Maßnahme

Die Kommission beabsichtigt, als ersten Schritt eine Bestandsaufnahme der öffentlichen Mittel, die den größten Häfen mit grenzüberschreitendem Verkehr zugeflossen sind, und der Gebührenerhebungspraktiken dieser Häfen vorzunehmen. Hierdurch sollen die Informationen über die aus dem öffentlichen Sektor in die verschiedenen Häfen der Mitgliedstaaten geflossenen Mittel auf den neuesten Stand gebracht werden. Diese Informationen werden für die Ausarbeitung eines Rahmens für die Gebührenerhebung nützlich sein, so z.B. bei der Bewertung der möglichen Auswirkungen des Rahmens auf die Hafengebührensyste und bei der Festlegung eines geeigneten Übergangszeitraums.

Falls die Gemeinschaft ein einheitliches Konzept für die Hafengebühren ausarbeitet wäre anschließend ein Rahmen zu erstellen, der Gegenstand eines Vorschlags für eine Richtlinie des Rates sein sollte. Dieser Rahmen sollte auf dem Grundsatz aufbauen, daß die Kosten neuer Investitionen sowie die Betriebskosten und die externen Kosten gedeckt werden müssen um sicherzustellen, daß neue Investitionen bedarfsgesteuert sind und längerfristig der lauterer Wettbewerb zwischen den Häfen gewährleistet wird. Ein gewisses Maß an Flexibilität wird unverzichtbar sein, damit den Bedürfnissen der weniger entwickelten Regionen entsprochen werden kann. Ferner müssen die externen Kosten parallel zu anderen Entwicklungen im Verkehrssektor berücksichtigt werden.

Darüber hinaus würde weiters die Durchführung eines gemeinschaftlichen Konzepts für Hafengebühren und Hafenfinanzierung schrittweise und in Abstimmung mit dem generellen Konzept einer Anlastung und Finanzierung von Infrastrukturkosten für alle Verkehrsträger vorgenommen werden. Daher beabsichtigt die Kommission 1998 eine Mitteilung über ein intermodales Konzept in dieser Frage vorzubereiten, die, ausgehend von der Debatte zu diesem Grünbuch, das existierende Konzept bezüglich öffentlichen Investitionen in Infrastruktur untersucht wird und die konkrete Maßnahmen für die Entwicklung eines geeigneten Rahmens für Häfen vorgeschlagen soll.

Im Bereich der staatlichen Beihilfen wird die Kommission unter Berücksichtigung der durch eine verbesserte Transparenz der Hafenfinanzierung gewonnenen Informationen weiterhin prüfen, in welchem Umfang öffentliche Mittel in Sachanlagen fließen, die von Unternehmen genutzt werden, die Wirtschaftstätigkeiten in Häfen ausüben. Die Kommission betrachtet finanzielle Unterstützung die einzelnen Betreibern Vorteile gegenüber anderen verschafft, als staatliche Beihilfen gemäß den einschlägigen Bestimmungen des Vertrags. Dieser Ansatz wird dazu beitragen, die Anwendung des Kostendeckungsprinzips zu verbessern, indem gewährleistet wird, daß außer den im Vertrag vorgesehenen Ausnahmefällen alle Investitionen von den Hafenunternehmen nach wirtschaftlichen Erwägungen vorgenommen und die jeweiligen Kosten den Nutzern angelastet werden. Bei der Ausarbeitung dieses Konzepts wird die Notwendigkeit berücksichtigt, die Vorschriften über staatliche Beihilfen in den vorgeschlagenen Rahmen für die Hafengebühren einzubeziehen.

Außerhalb des Hafens

70. Die Verbindungen mit dem Hinterland und die Zugänglichkeit der Häfen für den Seeverkehr sowie die Gebührenpolitik der landseitigen Verkehrsträger wirken sich ebenfalls auf den Wettbewerb zwischen den Häfen aus. Die von der Kommission vorgeschlagene Politik der Anwendung des Verursacherprinzips auf alle Verkehrsträger könnte sich auf die Verteilung der Frachtströme zwischen den europäischen Häfen auswirken. Daher muß für alle Verkehrsträger ein allgemeiner Rahmen für die Anlastung der Infrastrukturkosten ausgearbeitet werden, damit eine ausgewogene Entwicklung der Gebührenpolitik zwischen allen Verkehrsträgern sichergestellt werden kann. Die schon erwähnte Mitteilung über ein intermodales Konzept wird sich auch zu der Frage äußern, wie die Grundsätze für die Erhebung von Hafengebühren in ein globaleres Konzept eingebunden werden könnten.

71. Die Auswirkungen des Kostendeckungsprinzips auf zwei spezifische Infrastrukturarten, der Zugänglichkeit der Häfen für den Seeverkehr und den Navigationshilfen, verdienen besondere Aufmerksamkeit und sollen nachstehend eingehender betrachtet werden.

Zugänglichkeit der Häfen für den Seeverkehr

72. Zahlreiche europäische Häfen, insbesondere die Nordseehäfen, liegen an Flußmündungen oder sind Flußhäfen, die unter chronischer Auflandung leiden. Die Bereitstellung einer angemessenen Zugänglichkeit dieser Häfen für den Seeverkehr erfordert umfangreiche jährliche Ausgaben für Aushubarbeiten, die derzeit in den meisten Fällen mit öffentlichen Mitteln finanziert werden. Obwohl es *a priori* keinen Grund dafür gibt, die Zugänglichkeit der Häfen für den Seeverkehr anders als die restliche Hafeninfrastruktur zu behandeln³⁹, würde eine unbegründete und unvermittelte Anwendung des Verursacherprinzips in diesem Fall bestimmte Häfen stark

³⁹ Insbesondere dann, wenn die Zufahrtrinnen mit dieser Wassertiefe zwar allen Nutzern offen stehen, jedoch eigentlich nur für eine kleine Anzahl leicht zu ermittelnder Nutzer gedacht sind.

benachteiligen, von denen einige wichtige Schnittstellen für den europäischen Handel sind. Ferner könnte sich eine derartige Maßnahme negativ auf den Binnenschiffsverkehr auswirken. Daher muß sorgfältig erwogen werden, ob die Anwendung des Kostendeckungsprinzips auf die Zufahrtrinnen wünschenswert ist⁴⁰. In anderen, dringlicheren Fragen läßt sich eine Übereinstimmung bezüglich der Anwendung des Kostendeckungsprinzips wahrscheinlich leichter erzielen.

Navigationshilfen

73. In der volkswirtschaftlichen Theorie werden Navigationshilfen gerne als besonders typisches Beispiel für öffentliche Güter⁴¹ zitiert. Außer Leuchttürmen, Bojen usw. umfassen die modernen Navigationshilfen auf stark befahrenen Seeverkehrsstraßen und entlang gefährlicher oder anfälliger Küsten auch Funknavigationssysteme (z.B. LORAN-C, GNSS), die physische Infrastruktur zur Unterstützung von VTS oder VTMS und Systeme für die Schiffswegführung und Standortmeldung.
74. Häufig ist der Sicherheit und den wirtschaftlichen Interessen des lokalen Verkehrs und des Durchgangsverkehrs besser mit Systemen gedient, die über die Landesgrenzen hinaus gehen und auf regionaler Ebene entwickelt werden können⁴². Darüber hinaus wäre es aufgrund der Bedeutung bestimmter europäischer Seeverkehrsstraßen für den Welthandel und angesichts der zunehmenden Komplexität und Kapitalintensität solcher Systeme unfair, die Ausgaben für deren Implementierung ausschließlich den betroffenen Küstenstaaten anzulasten, da hiervon der gesamte Transitverkehr und die regionalen Nutzer (z.B. Fischereifahrzeuge) profitieren. Das Risiko einer solchen Maßnahme liegt darin, daß die erforderlichen Beihilfen nicht gewährt werden oder ein Staat versucht, die von ihm übernommenen Kosten in einer nicht optimalen Form zu decken. Ferner kommen Navigationshilfen entlang der Küste nur einem bestimmten Verkehr zugute, der im Hinblick auf die Kostendeckung nur dann erfaßt werden kann, wenn die Systeme auf einer breiten regionalen Basis organisiert sind. Derartige Mechanismen könnten mit Hilfe einer Maßnahme auf Gemeinschaftsebene geschaffen werden. Schon in der Mitteilung der Kommission *„Eine gemeinsame Politik für Sicherheit im Seeverkehr“*⁴³ (Punkte 101 bis 114) wurde die Notwendigkeit eines Kommissionsvorschlages betont, in dem die Grundsätze für Gebührenerhebungssysteme festgelegt werden, die auf eine Deckung der Entwicklungs- und Investitionskosten dieser Hilfsmittel ausgerichtet sind, und der eine Regelung für eine ausgewogene Teilung der Kosten mit den Nutzern trifft.

⁴⁰ In anderen Industrieländern, wie z.B. den USA und Japan werden die Zufahrtrinnen als öffentliche Güter betrachtet und daher mit öffentlichen Mitteln finanziert.

⁴¹ Definition s. Fußnote 17

⁴² Im Rahmen des Aufbaus eines transeuropäischen Netzes von Hilfs- und Informationssystemen für den Schiffsverkehr (VTMS) hat die Gemeinschaft schon in den Gebieten in Randlage eine Reihe von Hilfssystemen für den Schiffsverkehr in den Häfen und entlang der Küsten finanziell unterstützt. Ferner hat die Kommission mit dem Projekt einer Ständigen Europäischen Verkehrsbeobachtungsstelle (EPTO) den Häfen und VTS in der Gemeinschaft ein Instrument zur systematischen Analyse der lokalen Verkehrsbedingungen im Hafenbereich und deren Verbesserung an die Hand gegeben. Die Ausweitung der EPTO auf eine größere Zahl von Häfen würde die potentiellen positiven Auswirkungen dieser Einrichtung erheblich verstärken. Überdies prüft die Kommission Harmonisierungsmaßnahmen für VTS, wobei die Leistungsanforderungen an die VTS-Ausrüstungen auf ein Minimum beschränkt (Schnittstellen zwischen VTS) und harmonisierte Verfahren für die Verbesserung der Kommunikation von Schiff zu Land eingeführt werden sollen.

⁴³ KOM (93) 66 eng. vom 24.02.1993.

75. Die lokalen Beihilfen für Navigationshilfen kommen in erster Linie den lokalen Hafennutzern zugute, insbesondere wenn es sich um Hilfen für die Hafenanfahrt handelt. Daher stehen Entwicklung und Implementierung von Navigationshilfen im Hafenbereich in engem Zusammenhang mit den Investitionen im Hafen oder in der Nähe des Hafens und sollten in der Regel gleich behandelt werden. Deswegen sollte die Kostendeckung in der gesamten Gemeinschaft grundsätzlich über die Hafengebühren und mit ähnlichen Methoden erfolgen. Es mag sich jedoch als erforderlich erweisen, besondere Ausnahmen für Häfen mit langen Anfahrten zuzulassen, die nicht von einem wie oben beschriebenen System zur Kostendeckung der Küstennavigationshilfen erfaßt werden.
76. Die Vorschläge für die vorgenannten Fälle werden sich in den breiteren Rahmen des transeuropäischen Ortungs- und Navigationssystems einfügen, das Gegenstand einer zukünftigen Mitteilung sein wird.

Maßnahme

Die Seeverkehrsinfrastruktur außerhalb der Häfen verdient besondere Aufmerksamkeit. Für Navigationshilfen entlang der Küsten sollte eine Gemeinschaftsmaßnahme zur Aufstellung von Grundsätzen für Gebührenerhebungssysteme vorbereitet werden, mit denen die Entwicklungs- und Investitionskosten solcher Hilfsmittel gedeckt werden können. Ferner sollte eine Regelung für eine ausgewogene Teilung der Kosten mit den Nutzern getroffen werden. Im Hinblick auf lokale Navigationshilfen innerhalb des Hafengebiets und in seiner unmittelbaren Umgebung sowie den Aushub der Zufahrtsrinnen der Häfen ist die Anwendung des Verursacherprinzips sorgfältig zu prüfen, damit die unterschiedlichen geographischen Lagen der Häfen angemessen berücksichtigt werden.

4.6 Die transeuropäischen Verkehrsnetze (TEVN) und die finanzielle Unterstützung der EU für den Auf- und Ausbau der Infrastruktur

77. Das zukünftige Konzept für die transeuropäischen Verkehrsnetze sollte auf das Konzept für die Hafeninvestitionen abgestimmt sein. Die in der Haushaltslinie für die transeuropäischen Verkehrsnetze⁴⁴ vorgesehenen Mittel sollten zur Förderung der Häfen als wichtige Umschlagzentren des multimodalen Verkehrssystems in Europa eingesetzt werden, wobei zu berücksichtigen ist, daß Subventionen der öffentlichen Hand zu Wettbewerbsverzerrungen führen können. Daher vertritt die Kommission die Auffassung, daß die Mittel der TEVN-Haushaltslinie grundsätzlich nicht zur Finanzierung von Vorhaben im Hafengebiet verwendet werden sollten. Ausgenommen hiervon sind die Implementierung von EDI-Systemen und Infrastrukturvorhaben auf dem Gebiet des kombinierten Verkehrs im Eisenbahn-, Binnenschiffahrts- und Kurzstreckenseeverkehr. Auch Vorhaben im Hinterland, die zur Anbindung der Häfen an das restliche Netz - insbesondere Eisenbahnstrecken und Binnenwasserstraßen - dienen, sollte Vorrang gegeben werden.
78. Es sollte weiterhin möglich sein, in den förderungsfähigen Regionen des Kohäsionsfonds und des EFRE, vor allem in Gebieten des Ziels Nr. 1, Fondsmittel für Infrastrukturinvestitionen in Häfen einzusetzen. Insbesondere die nachstehend aufgeführten vorrangigen Vorhaben sollten mit Mitteln dieser Fonds gefördert werden: Stärkere Einbindung der Häfen in das TEVN; verbesserte Zugänglichkeit des Hinterlandes und Ausbau und Modernisierung der Infrastruktur innerhalb des

⁴⁴ Generelle Bestimmungen zur Erteilung von Finanzhilfe der Gemeinschaft im Bereich transeuropäischer Netze (Verordnung Nr 2236/95 vom 18. September 1995).

Hafengebiets. Hierbei gilt es, zwischen den Zielen der Regionalpolitik und der Notwendigkeit abzuwägen, unzulässige Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Häfen zu vermeiden.

Maßnahme

Innerhalb des Hafengebietes sind Finanzierungen mit Mitteln der TEVN-Haushaltslinie auf Durchführbarkeitsstudien, EDI-Systeme und die Förderung des kombinierten Verkehrs zu beschränken. Auch der Verbesserung der Verbindungen mit dem Hinterland, insbesondere der Schienen- und Binnenwasserstraßenverbindungen wird Vorrang gegeben. Es werden Finanzierungsmittel aus dem Kohäsionsfonds und dem EFRE bereitgestellt, mit denen in erster Linie prioritäre Vorhaben wie eine stärkere Einbindung der Häfen in das TEVN, eine bessere Zugänglichkeit des Hinterlandes und Modernisierungsmaßnahmen innerhalb der Hafengebiete gefördert werden sollen. Eine der Voraussetzungen für die Finanzierung von Hafenprojekten mit Gemeinschaftsmitteln wird die Einhaltung von Kriterien der Umweltverträglichkeit sein.

5. HAFENDIENSTE: ORGANISATIONSSTRUKTUR UND MARKTZUGANG

5.1 Allgemeine Bemerkungen

79. Die Hauptaufgabe der Häfen ist der Transfer von Frachtgut und Fahrgästen zwischen See- und Landverkehrsträgern. Zu diesem Zweck bieten Häfen vielfältige Dienste und Einrichtungen an, bei denen häufig zwischen Diensten für Schiffe (Lotsen-, Schlepp- und Muringdienste) und Umschlagdiensten (hauptsächlich Ladungsumschlag und -lagerung) unterschieden wird. Überdies bietet der Hafen auch eine Reihe von Hilfsdiensten an, wie z.B. Feuerlösch-, Bunker-, Wasserversorgungsdienste und Auffanganlagen. Abhängig von der Organisation, der Rechtsstellung und den Zielen eines Hafens können Hafendienste entweder als Gesamtpaket oder getrennt und als obligatorische oder fakultative Dienste angeboten werden.

80. Die Hafendienste wurden bislang innerhalb isolierter Rahmenbedingungen und im Schutz ausschließlicher Rechte und/oder gesetzlich genehmigter oder faktischer staatlicher bzw. privater Monopole angeboten. Diese herkömmliche Organisationsstruktur der Hafendienste, insbesondere im Bereich des Ladungsumschlags, stieß in den vergangenen zehn Jahren auf immer größeren Widerstand, da sie den technologischen Anforderungen und dem zunehmenden Wettbewerb nicht mehr gerecht wurde. Als Folge hiervon wurden die im Umschlagsektor bestehenden Beschränkungen schrittweise aufgehoben. Dieser richtet sich zunehmend marktorientiert aus und verzeichnet eine immer stärkere Beteiligung des Privatsektors, wohingegen auf dem Markt der Dienste für Schiffe (technisch-nautische Dienste) weiterhin häufig Beschränkungen vorherrschen.

5.2 Umschlagdienste

81. Von allen Hafendiensten wurden die **Umschlagdienste** am stärksten von der technologischen Entwicklung und dem verschärften Wettbewerb zwischen den Häfen berührt, wobei der letztere

hauptsächlich eine Folge der Vollendung des Binnenmarktes war.⁴⁵ Die neuen Trends auf dem Markt heißen Kapitalkonzentration, Spezialisierung und vertikale Integration.

82. Die Organisation der Umschlagdienste hängt weitestgehend von der Hafenstruktur und den einschlägigen arbeitsrechtlichen Bestimmungen ab. Der Trend einer Verlagerung dieser Dienste vom öffentlichen auf den privaten Sektor hält weiterhin an. Ziel ist es, die Effizienz zu steigern, das Know-how des Privatsektors zu nutzen und den Anteil der öffentlichen Ausgaben an den Arbeitskosten für den Betrieb der Häfen zu senken. Zu diesem Zweck haben in jüngster Zeit mehrere Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften geändert, damit der Arbeitsmarkt an den technischen und strukturellen Wandel angepaßt werden kann, ohne dabei die damit verbundenen sozialen Auswirkungen außer Acht zu lassen. Eine Umstrukturierung wird die Häfen in die Lage versetzen, ihre strategische Stellung im intermodalen Verkehr zu nutzen und neue Möglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor, wie z.B. in den Bereichen Be- und Entladung von Containern, physische Distribution, Lagerung und Verpacken wahrzunehmen. Die Entwicklung neuer Dienste erfordert den Einsatz fortgeschrittener Technologien und die Nutzung von Infobahnen. Ferner müssen adaptive Ausbildungskonzepte vor dem Hintergrund eines lebensbegleitenden Lernens entwickelt werden, damit die neuen Anforderungen an die Befähigung der Arbeitskräfte erfüllt werden können. Dabei muß auch die Notwendigkeit einer zunehmenden Flexibilität und einer Sensibilisierung in Fragen des Umweltschutzes und der Sicherheit im Seeverkehr berücksichtigt werden.
83. Der Hafensektor ist jedoch nach wie vor durch starre arbeitsrechtliche Regelungen gekennzeichnet, was in erster Linie auf die Registrierungsvorschriften für Hafenarbeiter und die Existenz von Arbeitskräfte-Pools in zahlreichen Häfen der EU zurückzuführen ist. Sie stammen aus Zeiten, in denen die Häfen aufgrund der unvorhersehbaren Ankunftszeiten von Schiffen ein extrem unregelmäßiges Arbeitsaufkommen hatten und "Spitzenbelastungen" bewältigt werden mußten. Heutzutage stellen die Pools eine Übergangslösung zwischen der früheren, auf Gelegenheitsarbeit beruhenden Organisationsform der Häfen und der derzeitigen kapitalintensiven Struktur dar, in der direkte und langfristige Arbeitsverhältnisse mit dem Betreiber zur Regel werden. Jedenfalls machen sie eine finanzielle Beteiligung aller in den jeweiligen Häfen niedergelassenen Betreiber erforderlich.
84. Obwohl es weiterhin Arbeitskräfte-Pools gibt, werden in einigen Mitgliedstaaten gemäß den Empfehlungen des Übereinkommens 137 der ILO über die Hafenarbeit bei der Einstellung nach wie vor die registrierten Hafenarbeiter bevorzugt. Generell sind Registrierungsbeschränkungen oder -auflagen unproblematisch, vorausgesetzt sie sind nichtdiskriminierend, notwendig und angemessen. Allerdings könnte eine den Hafenbetreibern auferlegte Verpflichtung, sich an den Pools zu beteiligen und/oder ausschließlich Arbeiter einzustellen, die dem Pool angeschlossen sind, unter bestimmten Umständen eine faktische Einschränkung des Marktzugangs darstellen.

5.3 Dienste für Schiffe

85. Generell hat die Notwendigkeit, die Sicherheit von Schiffen, Ladung, Fahrgästen und der gesamten Hafengemeinschaft zu gewährleisten zu einer erheblichen Beteiligung der öffentlichen Hand geführt, um die Befähigung der verantwortlichen Personen zu gewährleisten. Die

⁴⁵ Die Zunahme des Behälterverkehrs und die kapitalintensive Struktur der Schifffahrt haben die Häfen einem stärkeren Druck ausgesetzt, ihre Arbeitsproduktivität und Wirtschaftlichkeit noch weiter zu verbessern. Bei ihren Bemühungen, sich diesen neuen Anforderungen anzupassen, ist die Hafenindustrie selbst zu einer kapitalintensiven Industrie geworden, die umfangreiche Investitionen in technologisch hoch entwickelte Umschlaganlagen und einen entsprechenden Abbau der im Hafen vorhandenen Arbeitsplätze erforderlich machte.

Organisation der technisch-nautischen Dienste, insbesondere der Lotsendienste, beruht daher häufig auf dem Konzept des "gemeinwirtschaftlichen Dienstes", wobei die Höhe der zu entrichtenden Gebühren von den zuständigen nationalen Behörden festgelegt und kontrolliert wird.

86. **Lotsendienste** sind ein typisches Beispiel für obligatorische technisch-nautische Dienste. Sie sind in den meisten Häfen der Union als Monopoldienste strukturiert. Schiffe, die eine bestimmte Tonnage oder Länge überschreiten oder Gefahrgut befördern, müssen für die Einfahrt in Häfen Lotsendienste in Anspruch nehmen. Kapitäne und Schiffe (in der Regel Fährschiffe), die einen Hafen besonders häufig anlaufen, können Ausnahmegenehmigungen erhalten, die jedoch komplexen und vielfältigen Vorschriften unterliegen.
87. Die Beteiligung der öffentlichen Hand an der Bereitstellung von Lotsendiensten ist in der gesamten Union stark unterschiedlich. In einigen Mitgliedstaaten sind die nationalen Behörden oder Hafenbehörden für diese Dienste verantwortlich und die Lotsen haben Beamtenstatus. In anderen Mitgliedstaaten sind die Lotsen als Selbständige in Personengesellschaften oder Kollektiven zusammengeschlossen, die in ihrer Buchhaltung und Betriebsführung autonom sind. Selbst in diesem Fall scheint die öffentliche Hand weiterhin stark an der Erteilung von Lotsenpatenten, an der Ausbildung und der Festlegung der Gebühren sowie an der Aufstellung von Qualitätsnormen beteiligt zu sein. Der ordnungspolitische Rahmen für die Bereitstellung von Lotsendiensten räumt Lotsenverbänden *de jure* ausschließliche Rechte ein, die jedoch in der Regel auf einen einzigen Hafen beschränkt und häufig an die gemeinwirtschaftliche Diensteverpflichtung angebunden sind. Ferner ist die Haftbarkeit von Lotsen bei Unfällen beschränkt.
88. Zwar liegen der Kommission nur unvollständige Informationen über **Schlepp- und Muringdienste** vor, es wird jedoch deutlich, daß die Organisationsstruktur dieser Dienste in Europa erhebliche Unterschiede aufzuweisen scheint. Auch diese Dienste werden entweder vom öffentlichen oder privaten Sektor als obligatorische oder fakultative Dienste auf der Grundlage ausschließlicher Rechte oder im Wettbewerb mit anderen Betreibern angeboten.
89. Bei den Schleppdiensten können die Hafenbehörde oder der zugelassene Betreiber mit Ausschließlichkeitsrechten der Verpflichtung zur Erbringung gemeinwirtschaftlicher Dienste unterstellt sein, wobei die zuständige Hafenbehörde die Gebühren festlegt und kontrolliert. Werden die Dienste von privaten Betreibern angeboten, bestehen keine Einschränkungen hinsichtlich des Marktzugangs und die Beteiligung der öffentlichen Hand beschränkt sich in der Regel darauf, die Einhaltung der Sicherheits- und Umweltschutzvorschriften zu gewährleisten.
90. Muringdienste werden direkt von den Hafenbehörden, von zugelassenen Unternehmen oder Genossenschaften mit ausschließlichen Rechten oder von mehreren Privatunternehmen erbracht. In bestimmten Fällen sind die zugelassenen Betreiber gesetzlich oder vertragsmäßig dazu verpflichtet, gemeinwirtschaftliche Dienste zu erbringen, mit denen ihr Einsatz in Notfällen sichergestellt wird. Die Genehmigungsverfahren sehen bei der Festlegung der Gebühren auch die Beteiligung der Hafenbehörden und gegebenenfalls der Berufsorganisationen vor.

5.4 Die Hafendienste und die Bestimmungen des EG-Vertrags

91. Gemäß dem in Artikel 222 EG-Vertrag gewährleisteten Grundsatz der Neutralität, ist die Gemeinschaft verpflichtet, eine neutrale Haltung gegenüber der privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Stellung der Hafenbetreiber zu wahren. Darüber hinaus sollte das Recht der Mitgliedstaaten, die Organisationsstruktur der in den Häfen angebotenen Dienste entsprechend

der jeweiligen geographischen, administrativen, sozialen, technischen und historischen Gegebenheiten selbst zu bestimmen berücksichtigt werden. Grundsätzlich jedoch finden die Bestimmungen des EG-Vertrags auch auf Hafenunternehmen und -behörden Anwendung. Unabhängig von der Organisationsstruktur sollten öffentliche und private Hafenunternehmen gewerbliche Hafendienste unter gleichen Wettbewerbsbedingungen anbieten können.⁴⁶ Bieten die Hafenbehörden selbst - was ihnen freisteht - als öffentliche Unternehmen Hafendienste gewerblicher Art, wie Umschlagdienste im Wettbewerb mit anderen Betreibern an, sollten diese Geschäfte mit getrennter Buchführung getätigt werden. Der Vorschlag für eine Änderung der Transparenz-Richtlinie (s. Punkt 45) wird diese Anforderung ausführlich behandeln.

92. Der Europäische Gerichtshof und die Europäische Kommission haben insbesondere auf dem Gebiet des Wettbewerbs eine Reihe von Entscheidungen im Zusammenhang mit Häfen erlassen. In einer seiner Entscheidungen verurteilte der Gerichtshof ein aus einem Doppelmonopol von Hafenbetreibern und Hafendienstunternehmen bestehendes System von Stauereidiensten als mißbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung⁴⁷. So wurden auch die von einer Lotsenvereinigung in einem Hafen erhobenen diskriminierenden Gebühren als unvereinbar mit den Wettbewerbsregeln der EG bezeichnet.⁴⁸ Überdies hat die Kommission Entscheidungen erlassen, in denen sie die Wettbewerbsregeln auf den Hafensektor angewendet und u.a. Hafenunternehmen verurteilt hat, die sowohl als Hafenbehörden als auch als Schiffsverkehrsunternehmen aufgetreten waren (in den meisten Fällen Fährschiffbetreiber) und ihren Konkurrenten den Zugang zu grundlegenden Hafeneinrichtungen verwehrt hatten.⁴⁹

93. Der in der Rechtsprechung festzustellende Trend einer systematischeren Anwendung der Vertragsbestimmungen auf den Hafensektor entspricht der Politik der Europäischen Union, die Maßnahmen zur Modernisierung und Effizienzsteigerung fördert und dabei die strukturellen Entwicklungen des weltweiten Wettbewerbs sowie die an die Unternehmen gestellten Anforderungen hinsichtlich einer verbesserten Qualität und vertretbarer Preise nicht außer Acht läßt. Dies wird um so bedeutender, wenn die Nutzer möglicherweise nur noch ein beschränktes Angebot bei der Auswahl von Häfen haben.

94. Nicht nur die Wettbewerbsregeln sind einzuhalten. Die Hafendienste müssen auch die im EG-Vertrag verankerten wichtigsten Freiheiten gewährleisten (Niederlassungsfreiheit, Freizügigkeit der Arbeitnehmer, freier Güter- und Dienstleistungsverkehr). Die Kommission muß jedoch auch Sicherheitsanforderungen und die Verpflichtung zur Erbringung gemeinwirtschaftlicher Dienste berücksichtigen, so daß die ununterbrochene Bereitstellung eines Dienstes auf einer nichtdiskriminierenden Grundlage sichergestellt und in Notfällen eingeschritten werden kann. Die vorstehenden Erwägungen könnten legitime Gründe dafür sein, den Marktzugang für die Bereitstellung technisch-nautischer Dienste einzuschränken. So könnten die Größe des Hafens

⁴⁶ Die Wirtschaftstätigkeiten in den Häfen, nicht aber die Tätigkeiten der öffentlichen Hand/Verwaltung können unter die Wettbewerbsregeln fallen. Der Gerichtshof hat vor kurzem in der Rechtssache *Cali* (EUGH 18/3/97, Rs. C-343/95, *Diego Cali & Figli Srl/Servizi ecologici porto di Genova SpA (SPEG)*, nicht veröffentlicht) entschieden, daß Artikel 86 EG-Vertrag nicht auf die rechtlich abgesicherte Monopolstellung eines Staates bei der Kontrolle der Umweltverschmutzung Anwendung findet, da diese Tätigkeit zu den grundlegenden Vorrechten des Staates gehört, der für den Schutz der Meeresumwelt zuständig ist.

⁴⁷ EUGH 10/12/91, Rs. C-179/90, *Merci Convenzionali del Porto di Genova gegen Gabielli* [1991] SLG-I-5923.

⁴⁸ EUGH 17/5/94, Rs. C-18/93, *Corsica Ferris Italia Srl/Corpo dei piloti del porto di Genova*, [1994] SLG-I-1824.

⁴⁹ z.B. Entscheidung Nr. 21/12/93, *Hafen von Rødby*, 94/119/EG, ABl.Nr. L 55/94, S. 52 vom 26.2.94; Entscheidung Nr. 21/12/93, IV/34.689, *Sea Containers/Sealink*, ABl.Nr. L 15/94 S.8 vom 18.1.94. In Anlehnung an die vorgenannte Rechtssache C-18/93 befand die Kommission in einer Entscheidung vom 21. Oktober 1997, daß das im Hafen von Genua auf Lotsengebühren angewandte Rabattsystem als diskriminierend zu betrachten ist und gegen den EG-Vertrag verstößt.

bzw. die optimale Organisation bestimmter Dienste, insbesondere der technisch-nautischen Dienste, zu den Faktoren gehören, anhand derer der Umfang des Marktzugangs bestimmt wird.

95. Allerdings läßt sich keine Beschränkung uneingeschränkt rechtfertigen. Die geltenden Bedingungen für die Einstufung des Dienstes als "von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse" müssen eingehalten werden⁵⁰. In diesem Zusammenhang wird die Kommission anhand des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit prüfen, ob die Ziele nicht auch mit weniger restriktiven Maßnahmen oder ohne jegliche Beschränkungen erreicht werden können. Die Herausforderung liegt darin, Sicherheitsimperative und die Verpflichtung zur Erbringung gemeinwirtschaftlicher Dienste in eine wettbewerbsfähige Struktur einzubringen. Dies ist vor allem im Fällen von Bedeutung, in denen ein Unternehmen gleichzeitig Dienste, die unter Artikel 90 EG-Vertrag fallen und rein gewerbliche Dienste anbietet.⁵¹
96. In Fällen, in denen das freie Spiel der Marktkräfte immer noch eingeschränkt ist, muß vor allem darauf geachtet werden, daß die erhobenen Gebühren fair und transparent sind und den durch die Bereitstellung der Dienste verursachten Kosten entsprechen. Es dürfte äußerst schwierig sein, selbst mit dem Verweis auf "Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse" einen Zusammenhang zwischen den erhobenen Gebühren und den erbrachten Diensten zu rechtfertigen, wenn ein Dienst letztendlich nicht erbracht wird und trotzdem bezahlt werden muß. Solche Situationen unterstreichen die Bedeutung einer angemessenen Kontrolle durch die für die Genehmigung oder Festlegung von Gebühren zuständigen nationalen Behörden, damit überhöhte Gebühren oder mißbräuchliche Gebührenpraktiken vermieden werden.
97. In einigen Fällen könnte die Selbstversorgung eine Alternative für die Bereitstellung von Diensten sein, was bedeutet, daß die Hafennutzer einen oder mehrere Dienste für sich selbst erbringen. In der Praxis hängt die Bedeutung einer solchen Option weitestgehend von der Art des Dienstes und den örtlichen Gegebenheiten ab. Generell wären Einschränkungen nur dann gerechtfertigt, wenn die Selbstversorgung den Sicherheitsnormen oder der Wahrnehmung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen abträglich wäre. Selbst dann müßten diese auf das zur Vermeidung dieses Risikos erforderliche Mindestmaß beschränkt sein.

Maßnahme

Die Hafendienste sollten als voller Bestandteil des Seeverkehrssystems betrachtet werden, da sie für das reibungslose Funktionieren dieses Verkehrsträgers unverzichtbar sind, und somit einen wesentlichen Beitrag zu einer effizienten und sicheren Nutzung der Hafen- und Seeverkehrsinfrastruktur leisten. Bestimmte geläufige Praktiken haben Nutzer und potentielle Anbieter solcher Dienste dazu veranlaßt, Beschwerden im Hinblick auf mögliche Verstöße gegen die einschlägigen Bestimmungen des EG-Vertrags und im Zusammenhang mit Abweichungen von den Normen für die Sicherheit und Dienstqualität einzureichen, die von der Kommission derzeit gemäß der Fallmethode geprüft werden.

5.5 Bemühungen um eine Neuausrichtung

98. Vor dem dargelegten Hintergrund bieten sich verschiedene Optionen an. Einerseits könnte die Kommission ihren derzeitigen Ansatz weiter verfolgen und jede Beschwerde unter

⁵⁰ Mitteilung der Kommission über Dienstleistungen allgemeinen Interesses in Europa, KOM (96) endg. vom 11.09.1996.

⁵¹ In der vorgenannten Rechtssache C-179/90 befand der Gerichtshof ausdrücklich, daß Stauereidienste nicht als Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gelten.

Berücksichtigung der obigen Erwägungen nach der Fallmethode prüfen. Sie würde die Bestimmungen des EG-Vertrags, insbesondere die Wettbewerbsregeln, auf den Hafensektor anwenden und es den lokalen, regionalen oder nationalen Behörden der Mitgliedstaaten überlassen, die spezifischen Vorschriften für die Organisation dieser Dienste aufzustellen.

99. Ergänzend zur Fallmethode könnten Maßnahmen der Gemeinschaft zur Aufstellung eines ordnungspolitischen Rahmens auf Unionsebene ergriffen werden. Innerhalb dieses Rahmens wäre eine systematischere Liberalisierung des Hafendienstmarktes in den größten Häfen mit grenzüberschreitendem Verkehr unter gebührender Berücksichtigung der Anforderungen an die Sicherheit und die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Dienste möglich, die für die technisch-nautischen Dienste besondere Bedeutung haben. In diesem Zusammenhang müßten auch die wirtschaftlichen und soziale Auswirkungen einer Änderung der bestehenden Hafendienststrukturen berücksichtigt werden.
100. Der angestrebte ordnungspolitische Rahmen würde es erforderlich machen, auf Gemeinschaftsebene bestimmte Mindestanforderungen hinsichtlich der beruflichen Befähigung und der Diensteanforderungen für die Bereitsteller technisch-nautischer Dienste, wie Lotsen-, Muring- und Schleppdienste aufzustellen. Diese Anforderungen sollten sich auf schon in den Mitgliedstaaten geltende Berufsbefähigungsnormen und sonstige Normen sowie einschlägige Arbeiten internationaler Organisationen in diesem Bereich stützen. Dadurch würde das Niveau dieser Normen in allen Häfen mit grenzüberschreitendem Verkehr angehoben und sichergestellt, daß in der gesamten Gemeinschaft angemessene Sicherheitsanforderungen eingehalten werden. Ferner würden hierdurch die Freizügigkeit der Hafenarbeiter sowie die Bereitstellung von Hafendiensten in der Gemeinschaft erleichtert.
101. Der ordnungspolitische Rahmen könnte auch den Zugang zum Hafendienstmarkt regeln und dabei die besonderen Merkmale dieses Marktes berücksichtigen. Das hierbei angestrebte Ziel wäre die Gewährleistung eines objektiven, transparenten und nichtdiskriminierenden Marktzugangs unter Berücksichtigung der spezifischen Randbedingungen der Häfen. Da zahlreiche praktische Zwänge in erster Linie durch Sicherheitserwägungen bedingt sind, die zum Teil mit den geographischen Besonderheiten der Häfen zusammenhängen, könnten sich einige Beschränkungen des Marktzugangs als erforderlich erweisen.
102. In so außergewöhnlichen Situationen, in denen der Zugang zu einem Dienst dadurch beschränkt wird, daß nur einer begrenzten Anzahl von Anbietern Genehmigungen erteilt werden, wobei es sich häufig um Konzessionen oder Lizenzen handelt, ist es zur Vermeidung einer Diskriminierung unverzichtbar, ein neutrales, objektives und transparentes Auswahlverfahren zu gewährleisten. Solche Genehmigungen, insbesondere ausschließliche Rechte, sollten nur für eine begrenzte Zeit gewährt werden, die es u.a. ermöglichen würde, die Investitionskosten zu decken. Auch die Verpflichtung zur Erbringung gemeinwirtschaftlicher Dienste sollte in fairer Weise gehandhabt werden. So ließe sich beispielsweise ein System einrichten, in dem alle Hafenbetreiber einen angemessenen Teil der Verpflichtung zur Bereitstellung eines permanenten Dienstes übernehmen. Es wäre auch denkbar, einem einzigen vorschriftsmäßig ausgewählten Betreiber eine Konzession oder Lizenz zur Erbringung einer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung zu erteilen und die hiermit verbundenen zusätzlichen Kosten auszugleichen.⁵² Das angestrebte Ziel besteht darin, zwischen den öffentlichen und privaten Betreibern einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten und zu vermeiden, daß einige

⁵² S. auch Punkt 45 - Transparenz der Buchführung.

Betreiber die weniger rentablen Marktsegmente, wie z.B. die Erbringung von Nachtdiensten, anderen überlassen.

103. Um zu gewährleisten, daß die erhobenen Gebühren auch den Kosten der in Anspruch genommenen Einrichtungen und erbrachten Dienste entsprechen, könnten einige allgemeine Grundsätze für Hafengebührensyste me aufgestellt werden. Die einschlägigen Gebührensyste me für Hafendienste wären innerhalb des schon vorgeschlagenen und in Kapitel 4 dargestellten globalen Rahmens für die Hafengebühren zu behandeln. Die angestrebten Liberalisierungsmaßnahmen müssen schrittweise eingeführt werden, um dem Sektor genügend Zeit zur Anpassung zu geben. Unbeschadet dieses neuen Rahmens wird die Kommission weiterhin Beschwerden prüfen, die ihr in Einzelfällen auf der Grundlage der Wettbewerbsregeln vorgebracht werden.

Maßnahme

Ergänzend zur derzeit angewandten Fallmethode könnte auf Gemeinschaftsebene ein ordnungspolitischer Rahmen aufgestellt werden, innerhalb dessen eine systematischere Liberalisierung des Hafendienstmarktes in den größten Häfen mit grenzüberschreitendem Verkehr angestrebt wird. Hierdurch sollen innerhalb eines vertretbaren Zeitraums ausgewogene Wettbewerbsbedingungen zwischen den Gemeinschaftshäfen geschaffen und die Einhaltung der Sicherheitsnormen im Hafen- und Seeverkehrssektor gewährleistet werden. Unbeschadet dieses neuen Rahmens wird die Kommission weiterhin Beschwerden prüfen, die ihr in Einzelfällen auf der Grundlage der Wettbewerbsregeln vorgebracht werden.

Ziel der Liberalisierungsmaßnahmen wäre es, den offenen Marktzugang zu Hafendiensten durch geeignete Vorschriften und Anforderungen auf der Grundlage der Transparenz, Nichtdiskriminierung und bestimmter Grundsätze für die Gebührengestaltung zu sichern. Gleichzeitig würde hierdurch ein geeigneter Rahmen geschaffen, um im Bedarfsfall die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Dienste sowie die Einhaltung der Sicherheitsanforderungen durchzusetzen. Als Bestandteil dieser Maßnahmen sollten auf EU-Ebene harmonisierte Normen oder Mindestnormen für die Ausbildung und die Befähigungsnachweise des Personals und die verwendeten Ausrüstungen aufgestellt werden. Diese Maßnahmen dürften insbesondere für die technisch-nautischen Dienste von Bedeutung sein, da sie zu einer effizienten und sicheren Nutzung der Hafen- und Seeverkehrsinfrastruktur beitragen.

Die Verschiedenartigkeit dieser Dienste und die unterschiedliche Beschaffenheit der Häfen (in puncto Größe, Betrieb und geographische Merkmale) erfordern ein differenziertes Liberalisierungskonzept für die einzelnen Hafendienste. Ferner müssen Vorkehrungen für besondere Situationen getroffen werden. Hierzu gehört auch die Möglichkeit der Gewährung von Ausnahmen in entsprechend begründeten Fällen. Weitere Liberalisierungsmaßnahmen müssen schrittweise eingeführt werden, um dem Sektor genügend Zeit zur Anpassung zu geben.

Ihre Bemerkungen zum Grünbuch

Mit diesem Grünbuch soll eine lebhafte Debatte zwischen dem Rat der Europäischen Union, dem Europäischen Parlament, dem Wirtschafts- und Sozialauschuß und dem Ausschuß der Regionen, den Hafenbehörden, Hafenbetreibern, der maritimen Wirtschaft und den betroffenen Kreisen unter Einbeziehung der Gewerkschaften und sonstiger Organisationen angeregt werden, die die sozialen

Interessen des Sektors vertreten. Die Kommission ist an ihren Bemerkungen und Meinungen zu allen in diesem Grünbuch angesprochenen Fragen interessiert.

Anmerkungen zu diesem Dokument sind bis spätestens 1. April 1998 an folgende Anschrift zu senden: Europäische Kommission, GD VII D/4, Rue de la Loi, 200, B-1049 Brüssel, z.Hd. von Frau Aragon Morales (Fax +32 2 2953076). Internet-Anschrift: ports-green-paper@dg7.cec.be

Anhang I

Der europäische Hafensektor - seine Vielfalt und seine Zukunftsaussichten

Die Verschiedenartigkeit der Häfen in der Europäischen Union kommt durch die geographischen Lage, die Verteilung der Bevölkerung und die Intensität und Art der Wirtschaftstätigkeit zum Ausdruck. Nachstehend werden die Hafensysteme in den vier wichtigsten Seeverkehrsregionen beschrieben. Damit soll eine präzise Vorstellung des Hafensektors und seiner Zukunftsaussichten vermittelt werden. Zudem sollen einige der wichtigsten Bereiche für die Entwicklung der Häfen hervorgehoben und ein Ausblick auf die künftigen Maßnahmen der Gemeinschaft gegeben werden.

Die Ostseeregion befindet sich in einem tiefgreifenden Umwandlungs- und Übergangsprozeß. Die Öffnung Osteuropas hat neue Möglichkeiten für den Handels- und Reiseverkehr geschaffen. Die EU-Häfen in der Region wickelten 1996 10,5%⁵³ mehr Verkehr ab als 1993. Schätzungen zufolge wird der grenzüberschreitende Verkehr bis zum Jahr 2010 um ca. 65% ansteigen. Der Seeverkehr in dieser Region hat ein erhebliches Potential, da die Ostsee geographisch die kürzesten Strecken bietet. Die Hafensysteme der Mitgliedstaaten der Union sind durch eine große Zahl kleiner und mittelgroßer Häfen gekennzeichnet (s. Anhang II, Karte 1). Spezialisierung und Zusammenarbeit zwischen den Häfen könnten eine möglichst effiziente Nutzung der Ressourcen fördern. Um dem potentiellen Wachstum des Seeverkehrs in der Region gerecht zu werden, muß einer wirksameren Verbindung der Häfen mit dem Landverkehr und der Entwicklung von EDI-Systemen, insbesondere in Häfen mit erheblichem grenzüberschreitenden Verkehrsaufkommen, Vorrang gegeben werden.

In der Nordseeregion ist die Konzentration von Industrie und Bevölkerung am größten. Dies hat eindeutige Auswirkungen auf den Land- und den Seeverkehr. Die Nordseehäfen (s. Anhang II, Karte 2) wickeln 50% des Seeverkehrs der EU, einschließlich beinahe der Hälfte des Hochseeverkehrs nach und von Europa ab (s. Anhang II, Karte 6). Die Häfen dieser Region verzeichneten 1996 ein um 6% höheres Verkehrsaufkommen als 1993. Vorhersagen zufolge soll der Seeverkehr in der Region weiterhin zunehmen, wobei der Containerbereich voraussichtlich die größte Zuwachsrate verzeichnen wird. Als Folge der Verkehrskonzentration haben einige Hinterlandverbindungen Kapazitäts- und Überlastungsprobleme, die eher auf Engpässe als unzureichende Verbindungen zurückzuführen sind. Abgesehen von der Notwendigkeit, die Kapazität des Straßen- und Schienennetzes zu verbessern, muß der Entwicklung der Binnenschifffahrt und des Zubringerverkehrs mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden, als dem Landverkehr. Überdies unterliegen zahlreiche Häfen der Region gezeitenbedingten Verkehrsbeschränkungen. Die größten Probleme sind die für Hochseeschiffe wichtige Tiefe der Zufahrtrinnen und der Liegeplätze sowie die für Küstenschiffe wichtige Breite der Seeschleusen.

Die Stärke der Atlantikregion liegt in den Massengutfrachtverbindungen mit anderen Teilen Europas und der restlichen Welt. Auf den Atlantikverkehr entfallen 77% des gesamten Verkehrsaufkommens. Er versorgt in erster Linie die in der Nähe der Häfen gelegene Schwerindustrie wie Raffinerien, Kraftwerke und Chemiefabriken. Ferner bedient er auch die Agroindustrie durch die Einfuhr von Tierfuttermitteln und die Ausfuhr von Getreide. Der Atlantikverkehr ist die Basis für die Entwicklung des allgemeinen Frachtverkehrs. Da die Häfen eng

⁵³ Die in diesem Abschnitt und in den Karten des Anhangs II enthaltenen Zahlen wurden von den Mitgliedstaaten geliefert.

an industrielle und landwirtschaftliche Tätigkeiten angebunden sind, spielen sie in den Regionalwirtschaften eine wichtige Rolle. Die Häfen haben 1996 5,5% mehr Verkehr abgewickelt als 1993. Dennoch fällt es den Häfen in der Atlantikregion (s. Anhang II, Karte 3) schwer, ihr derzeitiges Verkehrsaufkommen zu wahren. Zudem sind die Expansionsmöglichkeiten hauptsächlich dadurch begrenzt, daß die Häfen nicht über die gleichen Märkte und Bevölkerungsdichten wie viele Häfen in anderen Teilen der Union verfügen. In der Regel reicht ihr tatsächliches Hinterland nicht weiter als 200 km von der Küste landeinwärts. Eines der Hauptprobleme besteht darin, daß diese Häfen unzureichend mit dem strategischen Landverkehrsnetz verbunden sind und keinen Anschluß an durchgehende Ost-West-Korridore haben.

Die Mittelmeerregion ist äußerst komplex und kontrastreich. Es bestehen enorme Unterschiede hinsichtlich Größe, Entwicklung und Handelsbeziehungen und für den größten Teil der Region sind Entwicklung und wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt von großer Bedeutung. Generell befinden sich die Häfen der Region (s. Anhang II, Karten 4 und 5) gegenüber ihren nördlichen Konkurrenten in den Bereichen Investitionen, Preisgestaltung, effizientes Management und physische Zugänglichkeit zum großen europäischen Markt im Rückstand. 1995 haben die Mittelmeerhäfen ca. 4,4% mehr Verkehr abgewickelt (s. Anhang II, Karte 6) als 1990. In den vergangenen Jahren konnte in der Region eine erhebliche Zunahme des Behälterverkehrs verzeichnet werden und dieser Trend setzt sich eindeutig fort. Um diesen Verkehrszuwachs zu erleichtern, sollte einer besseren Integration dieser Häfen in die Transportkette besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Zur Verwirklichung dieses Ziels müssen in den Hafengebieten organisatorische und betriebsbedingte Probleme gelöst werden. Ferner sind Hafeninformations- und Logistiksysteme zu entwickeln, die mit den landseitigen Netzen kompatibel sind. Des weiteren muß der Kurzstreckenseeverkehr, insbesondere im Hinblick auf die wachsenden wirtschaftlichen Beziehungen mit den in dieser Region liegenden Drittländern ausgebaut werden. Mit Hilfe dieser Maßnahmen dürfte es den Häfen möglich sein, ein höheres Verkehrsaufkommen und hierdurch einen besseren Kapazitätsausnutzungsgrad zu erzielen.

ANHANG II

Karten der Seehäfen*



Die auf den Karten verzeichneten Häfen weisen folgende Kriterien auf:

- gesamtes jährliches Güterverkehrsaufkommen mindestens 1 Millionen Tonnen, oder,
- gesamtes jährliches Verkehrsaufkommen mindestens 200 000 Passagiere.

Die in den Karten verwendeten Hafenumschlagszahlen wurden von den Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellt, während die Angaben zum Containerumschlag aus folgender Quelle extrapoliert wurden:

"The European container market - prospects to 2008" Ocean Shipping Consultants 1997.

Die auf den Karten 6 und 7 des Anhangs II dargestellten Verkehrsströme wurden auf der Grundlage der UN-Statistik zum Warenhandel 1993 geschätzt.

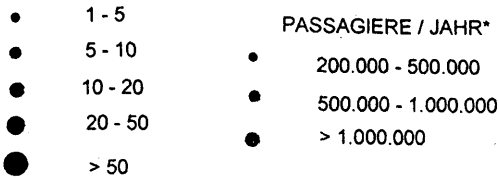


LEITSHEMA DES TRANSEUROPAISCHEN VERKEHRNETZES ABSCHNITT : SEEHÄFEN

OSTSEE

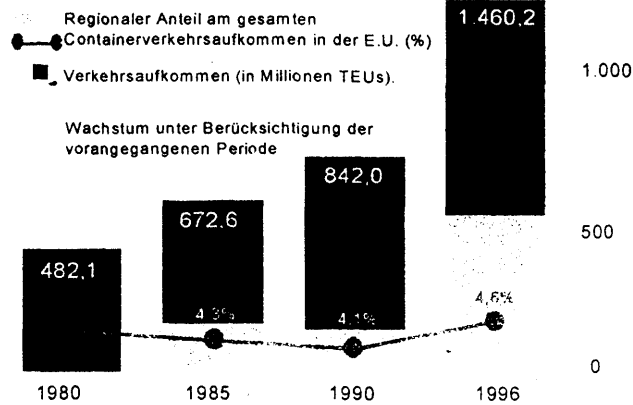
HAFENUMSCHLAG 1996

GÜTER (in Millionen Tonnen pro Jahr)

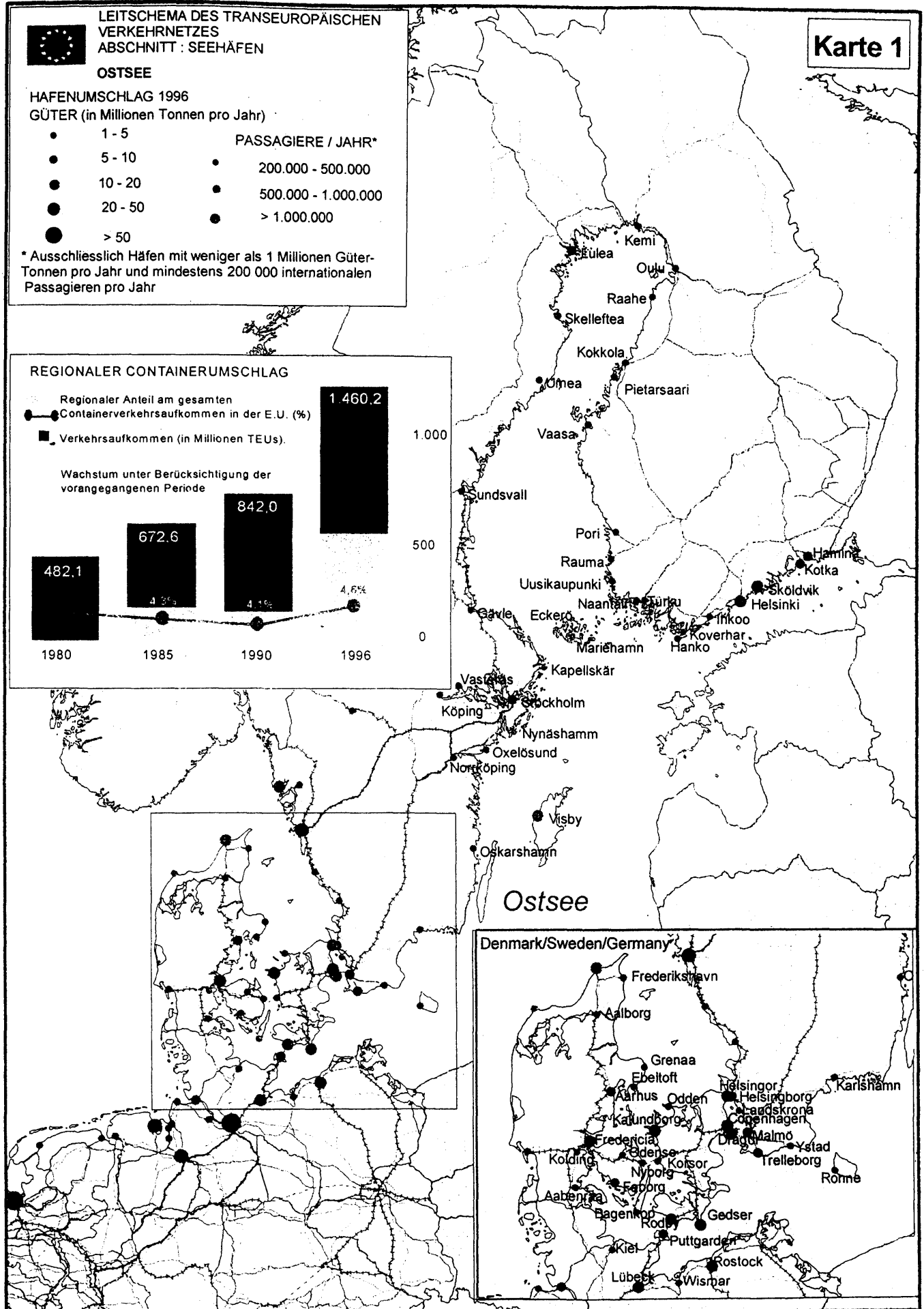


* Ausschlüsslich Häfen mit weniger als 1 Millionen Güter-Tonnen pro Jahr und mindestens 200 000 internationalen Passagieren pro Jahr

REGIONALER CONTAINERUMSCHLAG



Karte 1





LEITSHEMA DES TRANSEUROPAISCHEN
VERKEHRNETZES
ABSCHNITT : SEEHÄFEN
NORDSEE

HAFENUMSCHLAG 1996

GÜTER (in Millionen Tonnen pro Jahr)

- 1 - 5
- 5 - 10
- 10 - 20
- 20 - 50
- > 50

PASSAGIERE / JAHR*

- 200.000 - 500.000
- 500.000 - 1.000.000
- > 1.000.000

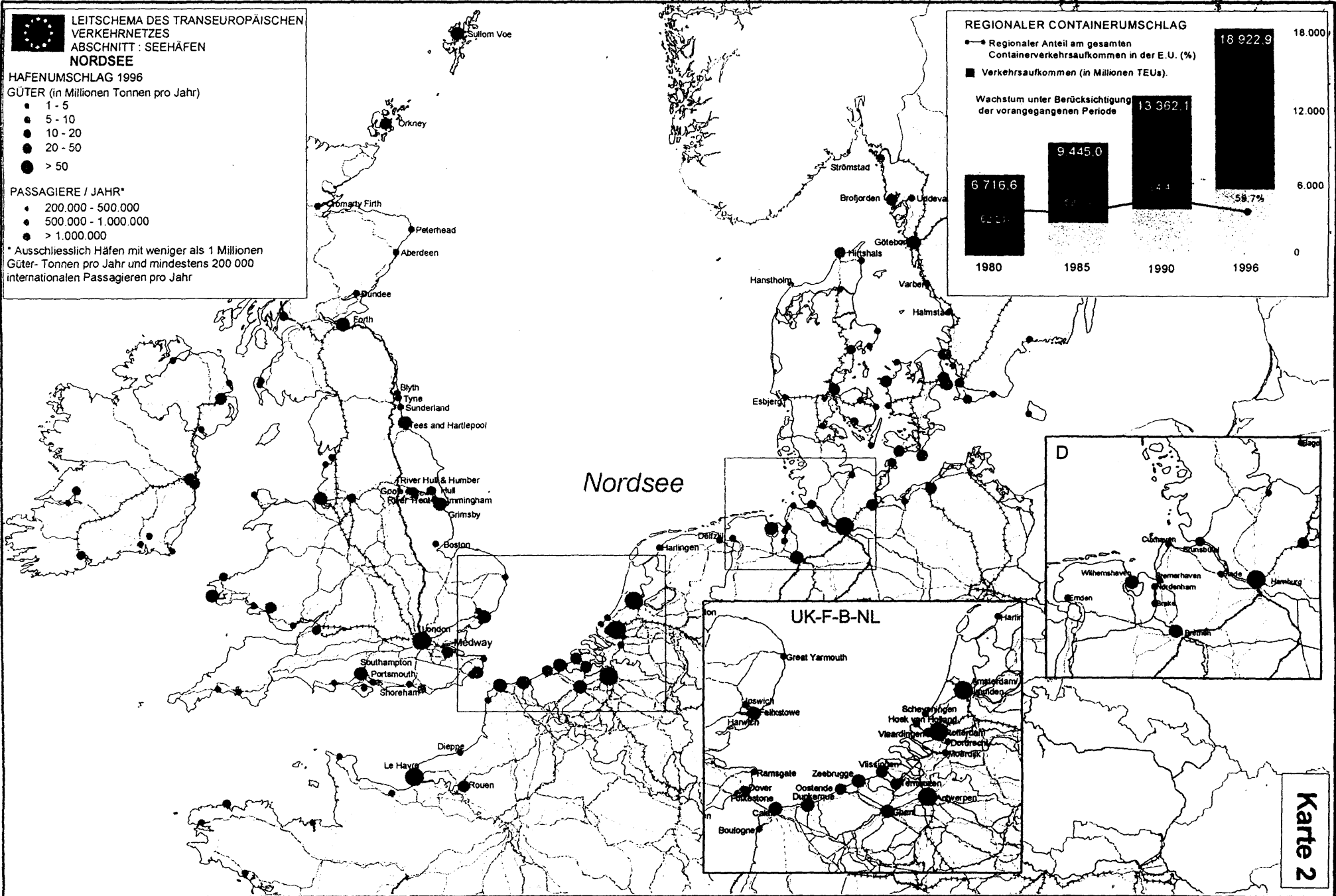
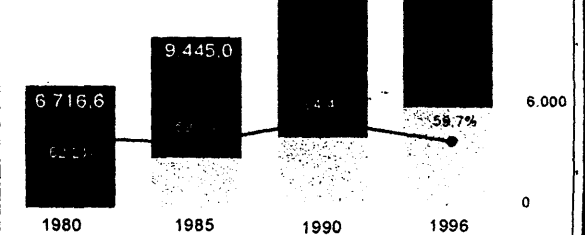
* Ausschlüsslich Häfen mit weniger als 1 Millionen
Güter-Tonnen pro Jahr und mindestens 200 000
internationalen Passagieren pro Jahr

REGIONALER CONTAINERUMSCHLAG

Regionaler Anteil am gesamten
Containerverkehrsaufkommen in der E.U. (%)

Verkehrsaufkommen (in Millionen TEUs)

Wachstum unter Berücksichtigung
der vorangegangenen Periode





LEITSHEMA DES TRANSEUROPAISCHEN
VERKEHRNETZES
ABSCHNITT : SEEHÄFEN
ATLANTISCHER OZEAN UND PERIPHERE INSELN

HAFENUMSCHLAG 1996

GÜTER [in Millionen Tonnen pro Jahr]

- 1 - 5
- 5 - 10
- 10 - 20
- 20 - 50
- > 50

PASSAGIERE / JAHR*

- 200.000 - 500.000
- 500.000 - 1.000.000
- > 1.000.000

* Ausschlüsslich Häfen mit weniger als 1 Millionen Güter-Tonnen pro Jahr und mindestens 200 000 internationalen Passagieren pro Jahr

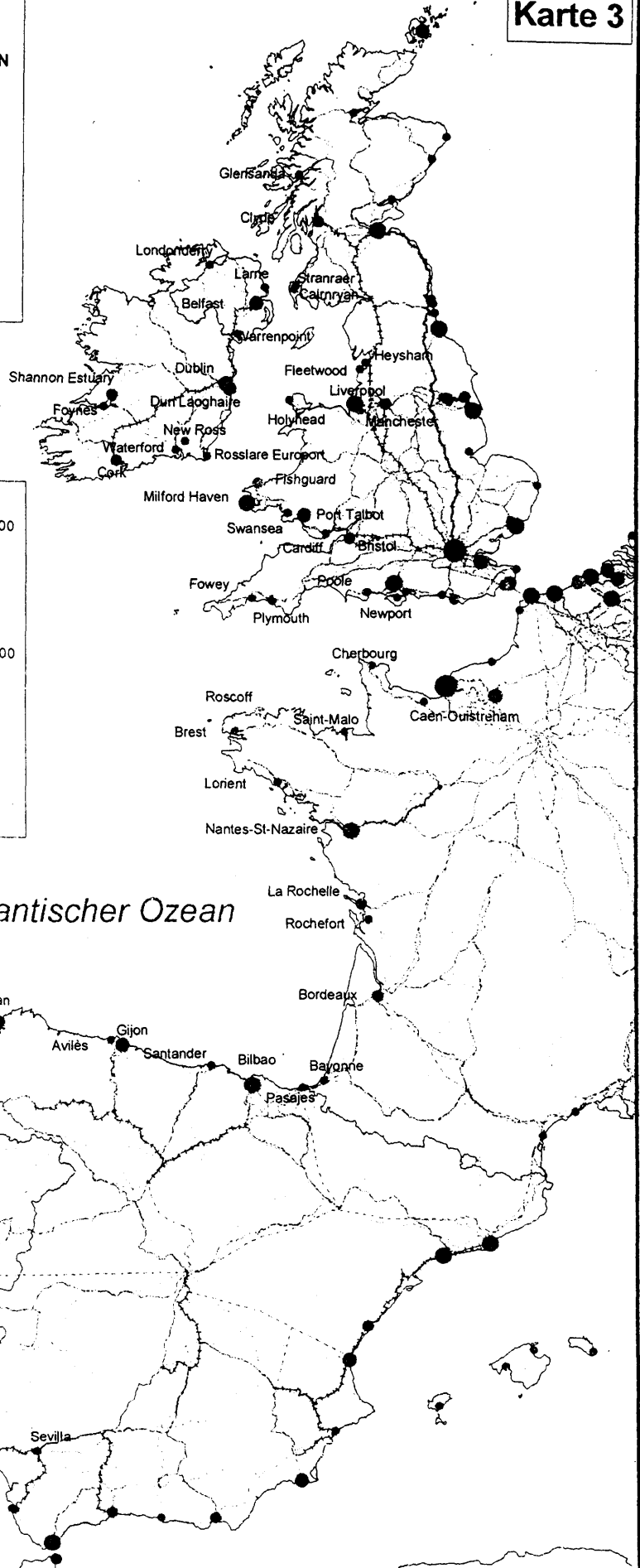
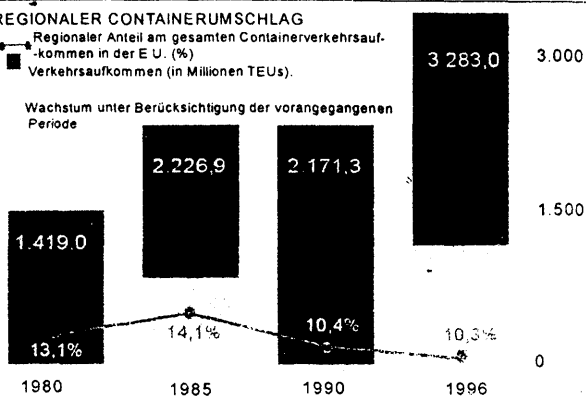
Karte 3

REGIONALER CONTAINERUMSCHLAG

Regionaler Anteil am gesamten Containerverkehrsaufkommen in der E.U. (%)

Verkehrsaufkommen (in Millionen TEUs)

Wachstum unter Berücksichtigung der vorangegangenen Periode





LEITSHEMA DES TRANSEUROPAÏCHEN
VERKEHRSNETZES
ABSCHNITT: SEEHÄFEN
MITTELMEER (WEST)

HAFENUMSCHLAG 1996

GÜTER [in Millionen Tonnen pro Jahr]

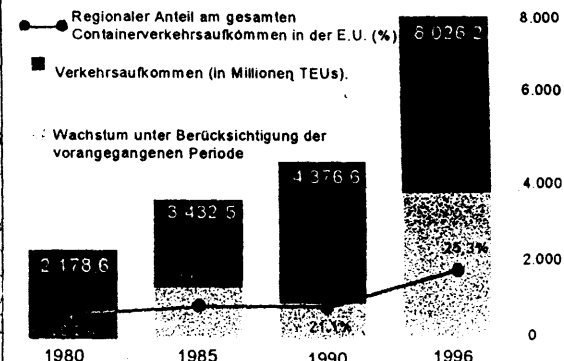
- 1 - 5
- 5 - 10
- 10 - 20
- 20 - 50
- > 50

PASSAGIERE/Jahr *

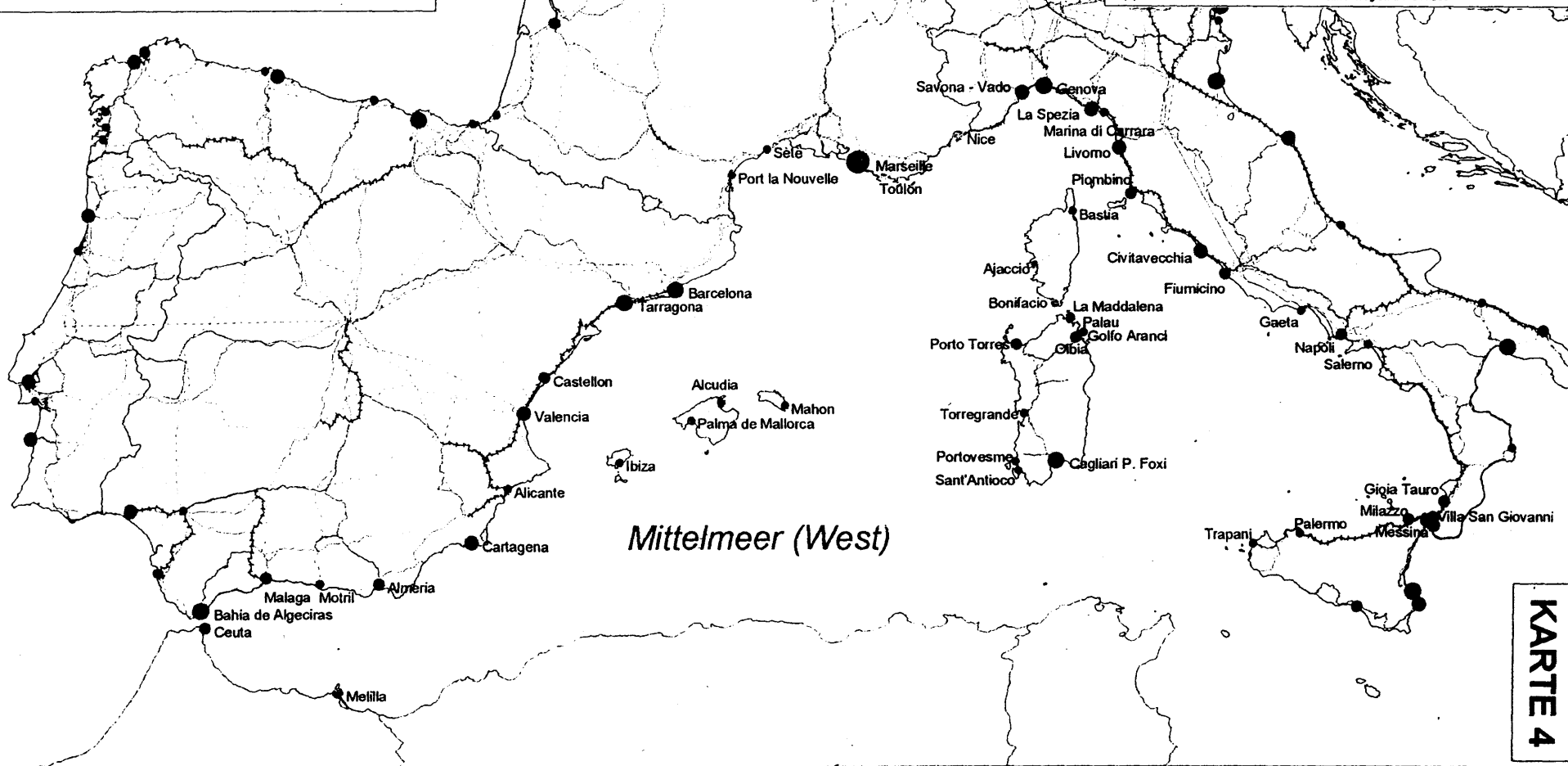
- 200.000 - 500.000
- 500.000 - 1.000.000
- > 1000000

* Ausschlüsslich Häfen mit weniger als 1 Millionen Güter-Tonnen pro Jahr und mindestens 200.000 internationalen Passagieren pro Jahr

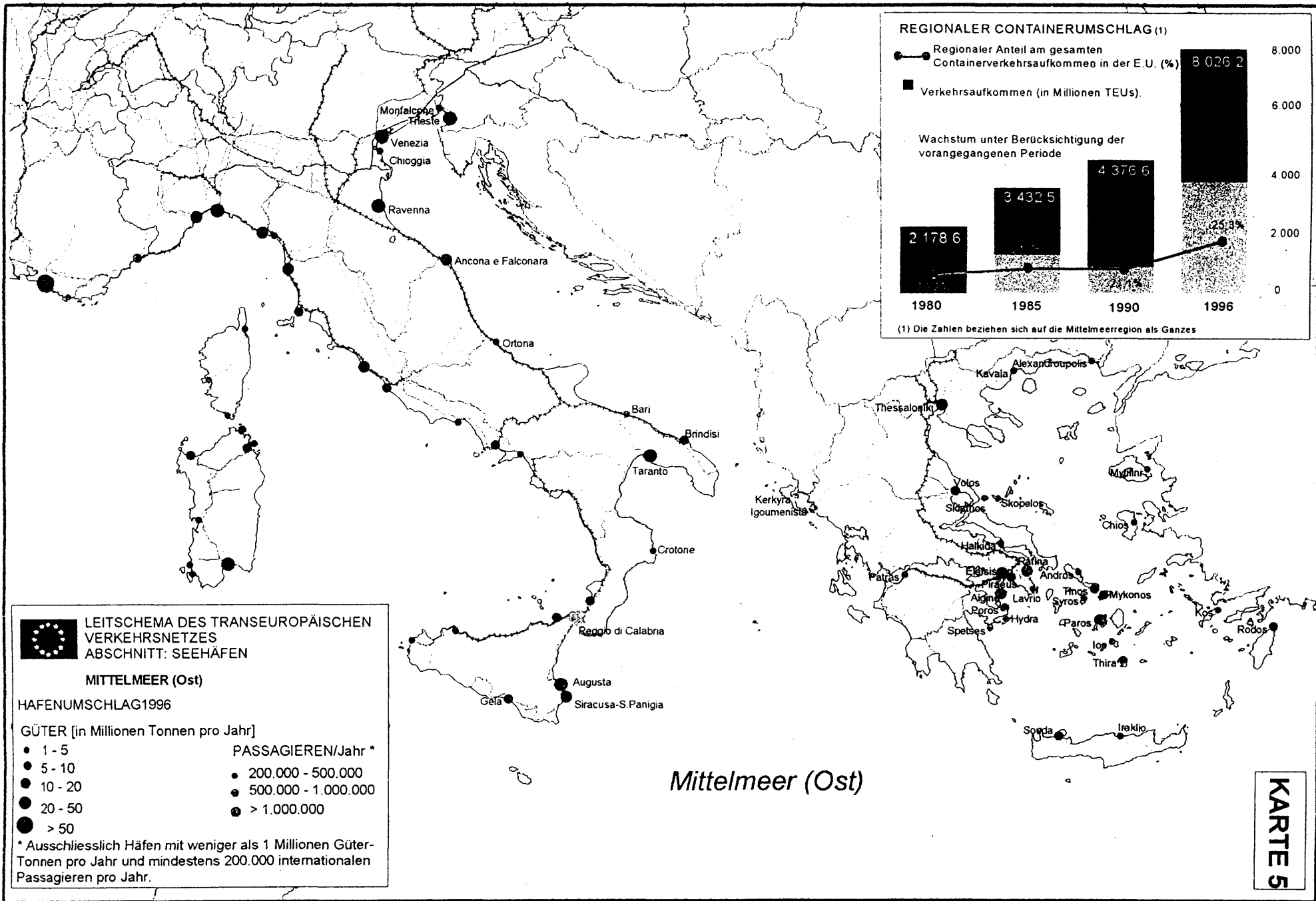
REGIONALER CONTAINERUMSCHLAG (1)



(1) Die Zahlen beziehen sich auf die Mittelmeerregion als Ganzes



KARTE 4





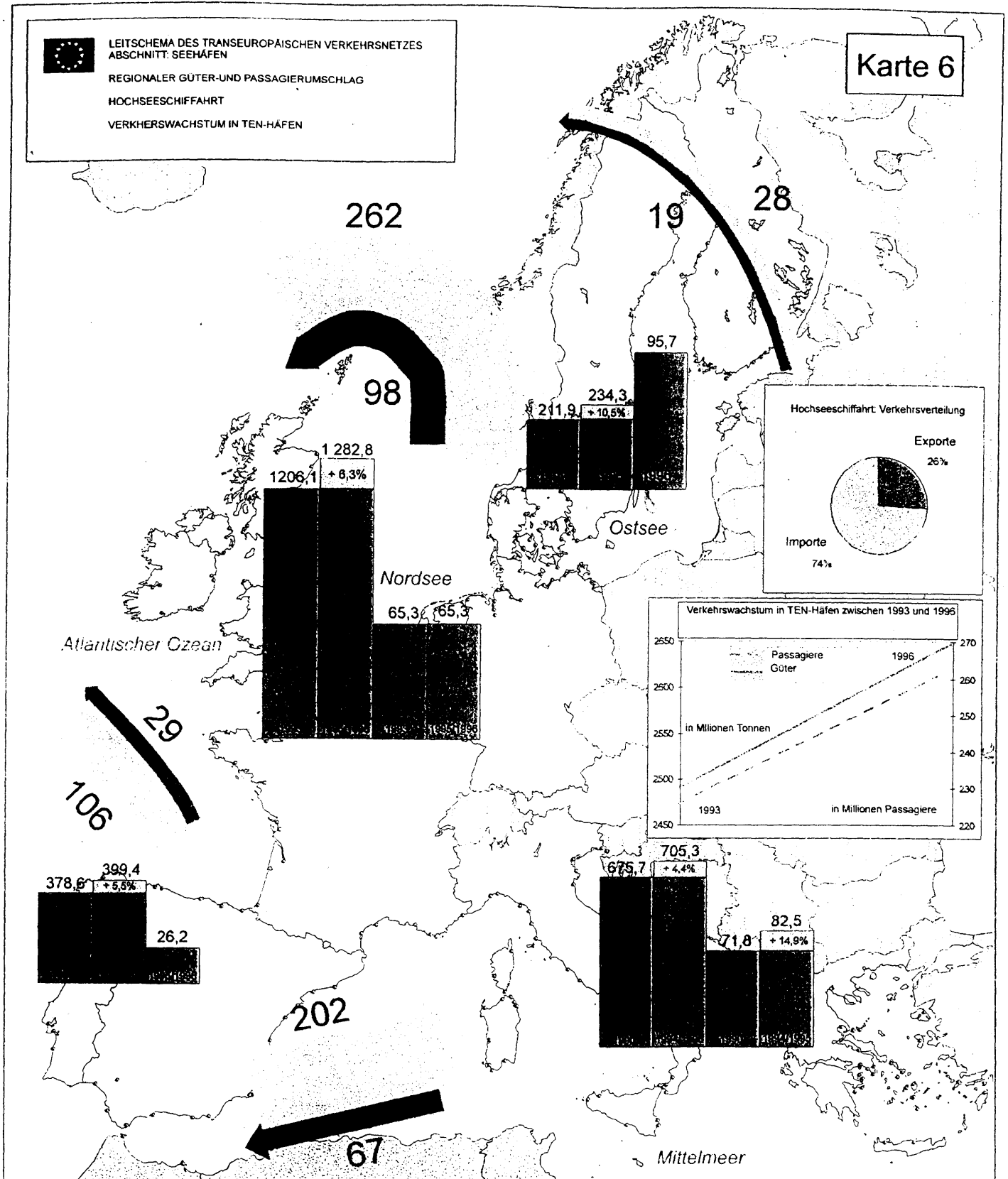
LEITSCHHEMA DES TRANSEUROPAISCHEN VERKEHRSNETZES ABSCHNITT: SEEHÄFEN

REGIONALER GÜTER-UND PASSAGIERUMSCHLAG

HOCHSEESCHIFFFAHRT

VERKEHRSWACHSTUM IN TEN-HÄFEN

Karte 6



Passagierzahlen pro Jahr in jeder Küstenregion, für 1993 und 1994/95/96 (in Millionen). Atlantischer Ozean und Ostsee: Zahlen für 1993 nicht verfügbar (1).

Güterumschlag pro Jahr in jeder Küstenregion für 1993 und 1996 (in Millionen Tonnen). Die Angaben beziehen sich auf 1990 und 1995 für die Mittelmeerregion (1)

Verkehrswachstum zwischen 1993 und 1996 in den verschiedenen Küstenregionen - in % - (1)

(1) Um das Verkehrswachstum in den verschiedenen Küstenregionen zwischen 1993 und 1996 einzuschätzen, wurden als Grundlage die Häfen verwendet, für die Daten sowohl für 1993 als auch für 1996 vorlagen. Aus diesem Grund beziehen sich die Verkehrszahlen für die Küstenregionen nicht auf den gesamten Regionalumschlag.

106

Hochseeschifffahrt (geschätztes Aufkommen für 1993)

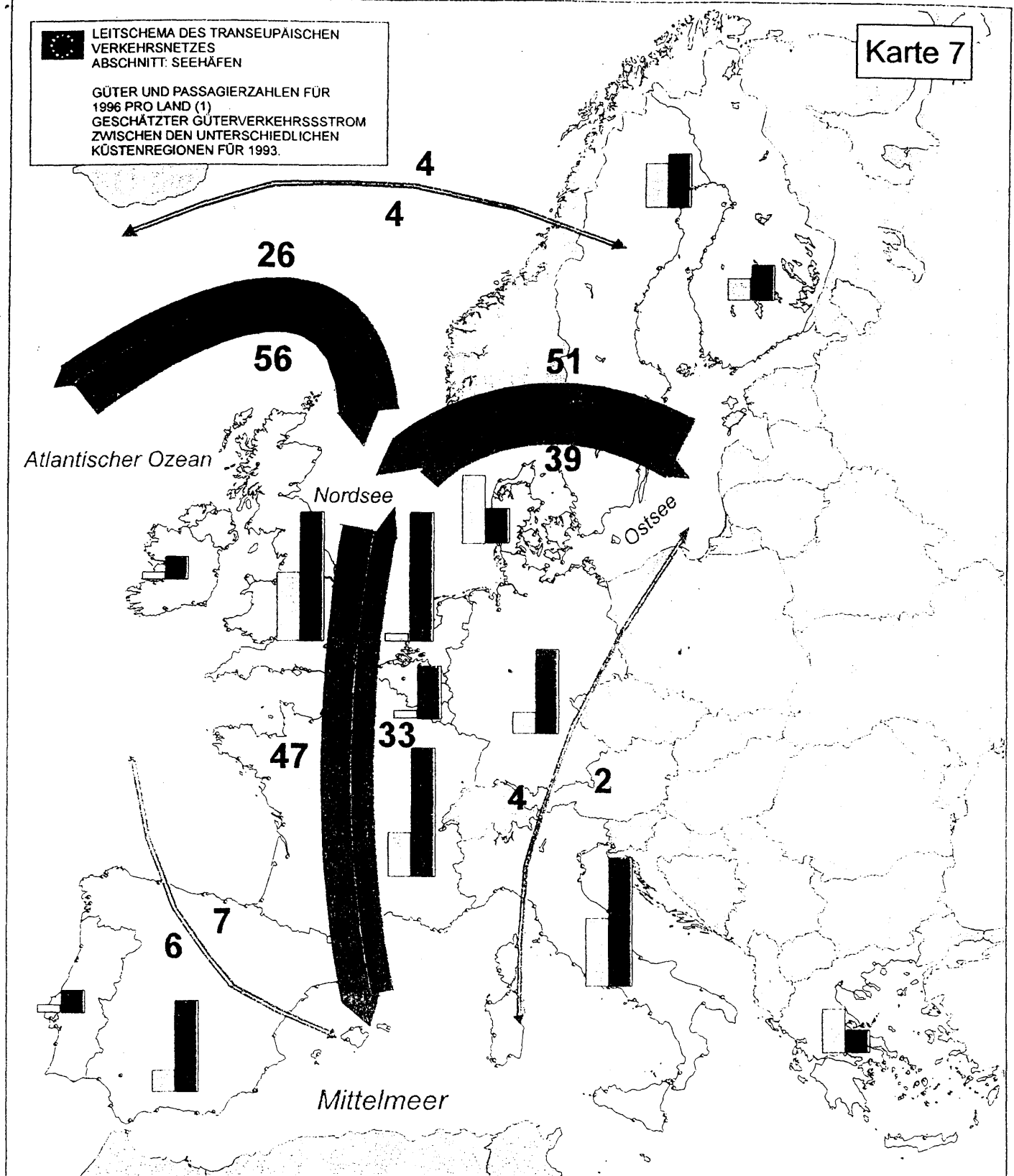
Häfen

Karte 7

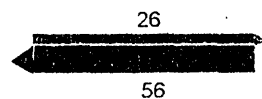
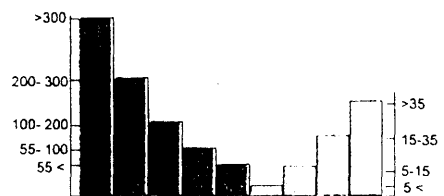


LEITSHEMA DES TRANSEUPÄISCHEN
VERKEHRSNETZES
ABSCHNITT: SEEHÄFEN

GÜTER UND PASSAGIERZAHLEN FÜR
1996 PRO LAND (1)
GESCHÄTZTER GÜTERVERKEHRSSTROM
ZWISCHEN DEN UNTERSCHIEDLICHEN
KÜSTENREGIONEN FÜR 1993.



Güter- und Passagierzahlen pro Land (1)
(1) Zahlen für Griechenland: 1994, Italien, Spanien und
Grossbritannien 1995. Andere Länder: 1996.



Geschätzte interregionale
Verkehrsströme (1993: in Millionen
Tonnen).

● Häfen

Anhang III: Hafengebühren

Bei der Ausarbeitung eines künftigen Gemeinschaftsrahmens für die Hafengebühren müssen zumindest drei der nachstehenden Ziele berücksichtigt werden:

- Wirtschaftliche Effizienz
- Faire Behandlung der entwickelten und weniger entwickelten Häfen und
- Maßnahmen zur Wahrung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts.

Vielleicht ist es nicht möglich, alle drei Ziele gleichzeitig zu verwirklichen. Allerdings sollte ein künftiger Rahmen so beschaffen sein, daß allen Ziele eine ausgewogene Betrachtung zuteil wird. Im Folgenden sollen die unterschiedlichen Ziele vorgestellt und erläutert werden.

Wirtschaftliche Effizienz

Wirtschaftliche Effizienz setzt voraus, daß die Gebühren anhand der Grenzkosten festgesetzt werden, da der Hafennutzer so erfahren würde, welche Kosten die von ihm getroffenen Transportentscheidungen für das Gemeinwesen haben. Wenn die Gebühren in gleicher Weise für alle Verkehrsträger berechnet würden, könnte hierdurch ein optimaler Modal Split (d.h. Minimalkosten) erzielt werden. Ferner würde die Anwendung dieses Grundsatzes eine optimale Verkehrsteilung in allen Häfen bewirken und somit die Kosten für den Seeverkehr in der gesamten Union auf ein Minimum reduzieren. Wie im gesamten Infrastrukturbereich, entfällt jedoch der größte Anteil der Gesamtkosten eines Vorhabens in der Regel eher auf die Investitions- als auf die Betriebskosten. Wenn in der jetzigen, durch Überkapazitäten in mehreren Häfen gekennzeichneten Situation, das Grenzkostenprinzip bei der Berechnung der Gebühren eingeführt würde, könnte der Fall eintreten, daß aufgrund der Überkapazität oder des Wettbewerbs nur kurzfristige Grenzkosten (d.h. Betriebskosten) angelastet werden. In diesem Falle würden die Kosten vergangener Investitionen nicht voll gedeckt. Andererseits wird es von der jeweiligen Anwendung dieses Prinzips abhängen, ob die Kosten für künftige Investitionen mit der Grenzkostenmethode gedeckt werden können.

Einige vertreten die Auffassung, daß die wirtschaftliche Effizienz des Hafensektors am ehesten erreicht wird, wenn die Investitionen in die Hafeninfrastruktur bedarfsgesteuert sind. Ein solches System sollte durch die Anforderung gewährleistet werden, alle Investitionskosten den Nutzern anzulasten. Eine volle Kostendeckung könnte im Prinzip erreicht werden, wenn auch die in der Vergangenheit entstandenen Investitionskosten berücksichtigt würden (d.h. Anlastung der Durchschnittskosten). Ein Konzept, daß auf der langfristigen Anlastung der Grenzkosten beruht und neben den Betriebskosten und externen Kosten auch neue Investitionen berücksichtigt, könnte einen bedeutenden Beitrag zur Kostendeckung leisten und gleichzeitig vermeiden, daß vergangene Investitionen im Hafensektor berücksichtigt werden müßten.

Faire Behandlung der entwickelten und weniger entwickelten Häfen

Eine überstürzte Einführung eines neuen, auf der wirtschaftlichen Effizienz beruhenden Kostenanlastungsprinzips, könnte eine unfaire Situation zwischen den Häfen schaffen wenn man berücksichtigt, daß sich diese in der Vergangenheit unterschiedlich entwickelt haben. Daher ließe sich argumentieren, daß die Einführung eines Gebührensystems in der Gemeinschaft auf der Grundlage von Vorschriften erfolgen muß, die eine unfaire Behandlung der neuen Häfen oder der Häfen, die noch stark entwicklungsbedürftig sind, verhindern. Ein solches Argument beruht auf der Erkenntnis, daß in Ermangelung einer gemeinschaftlichen Regelung hochentwickelte Häfen mit Hilfe öffentlicher Subventionen stark expandieren konnten und deswegen auch neue oder weniger

entwickelten Häfen im Rahmen eines gemeinschaftlichen Kostenanlastungssystems (möglicherweise zeitlich begrenzt) ähnlich behandelt werden sollten. Die Vorzüge einer solchen Gleichbehandlung seien dahingestellt; fest steht, daß ein solcher Ansatz zu Lasten der wirtschaftlichen Effizienz gehen würde, da einige der in hochentwickelten Häfen verfügbaren Kapazitäten zu niedrigeren Kosten genutzt werden können, selbst wenn hierbei die Kosten einer längeren Fahrtstrecke zu diesen Häfen berücksichtigt werden müssen. Es scheint also nicht ratsam, zusätzliche Kapazitäten zu schaffen, bevor eine bessere Nutzung bestehender Kapazitäten sichergestellt wurde. Die Frage der Gleichbehandlung kann teilweise durch eine schrittweise Einführung eines neuen Kostenanlastungsrahmens gelöst werden (der allerdings nicht allzu lange Übergangszeiten vorsehen sollte, da dies negative Auswirkungen haben könnte). Da die Unterschiede zwischen hochentwickelten/weniger entwickelten Häfen mit der Einstufung des Kohäsionsfonds übereinzustimmen scheinen, würden die Sonderregelungen für Häfen im Zielgebiet Nr. 1 und in den mit Mitteln des Kohäsionsfonds förderfähigen Gebieten sowie in den Randgebieten auch für neue Häfen gelten.

Maßnahmen für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt

Um den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu fördern, lassen die Vorschriften der Gemeinschaft über staatliche Beihilfen ein größeres Maß an öffentlicher Investitionsförderung in weniger entwickelten Regionen als in der restlichen Gemeinschaft zu. Dieses Konzept sollte auch beim gemeinschaftlichen Gebührenrahmen zugrunde gelegt werden, so daß Häfen des Zielgebiets Nr. 1 und in den Kohäsionsregionen sowie in den Randgebieten teilweise Ausnahmen gewährt werden. Selbstverständlich müßte der Umfang solcher Ausnahmen gegenüber den wettbewerbsverzerrenden Auswirkungen abgewogen werden, die solche Ausnahmen auf die Häfen und somit die wirtschaftliche Effizienz haben könnten.

Eine mögliche Lösung

Die Erörterung des Themas zeigt, daß unterschiedlich Ziele verschiedene Auswirkungen auf die Konzeption eines gemeinschaftlichen Gebührensystems haben. Das im Grünbuch befürwortete Konzept sieht vor, die Gebühren schrittweise an den langfristigen Grenzkosten auszurichten und somit neben Betriebskosten und externen Kosten auch die Neuinvestitionen abzudecken, wobei jedoch teilweise Ausnahmen für die Gebiete des Ziels Nr. 1 und die Kohäsionsregionen sowie in den Randgebieten zugelassen werden sollen. Ein solcher Ansatz ermöglicht es, die unterschiedlichen, teilweise widersprüchlichen Ziele, in ausgewogener Weise zu verfolgen.

Es müßten praktikable Methoden zur Festlegung und Durchsetzung des Grenzkostenanlastungsprinzips entwickelt werden. Eine Möglichkeit bestünde darin, die Hafengebühren mittels einer prozentualen Bewertung der Transportstückkosten anhand des in einem Hafen erwarteten Anstiegs des Umschlagvolumens zu berechnen (wobei möglicherweise je nach Art des Hafens unterschiedliche Variable zugrunde gelegt werden müßten). In diesem Falle wäre die Frage zu lösen, wie die Festkosten auf die Nutzer umgelegt werden könnten. Ein anderer Ansatz wäre, eine solche Bewertung innerhalb eines festen zeitlichen Rahmens durchzuführen (z.B. fünf Jahre). Eine dritte Möglichkeit bestünde darin zu verlangen, daß die Hafengebühren sämtliche Betriebskosten und Kapitalkosten für Investitionen decken müssen, die nach einem bestimmten Zeitpunkt durchgeführt wurden. Hierzu wären Informationen über den Abschreibungsaufwand der Investition erforderlich.

ISSN 0254-1467

KOM(97) 678 endg.

DOKUMENTE

DE

07 13 11

Katalognummer : CB-CO-97-738-DE-C

ISBN 92-78-29754-2

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

L-2985 Luxemburg