



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 18.10.2007
SEK(2007) 1340

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zur

MITTEILUNG DER KOMMISSION

über eine europäische Hafenpolitik

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

{KOM(2007) 616 endgültig}
{SEK(2007) 1339}

Federführende Generaldirektion: TREN

Andere beteiligte Dienststellen: SG, SJ, ENV, ENTR, MARKT, COMP, SANCO, TAXUD, FISH, TRADE

Verweis auf Agendaplanung oder Arbeitsprogramm: 2007/TREN/004

ABSCHNITT 1: VERFAHREN UND KONSULTATION DER BETROFFENEN

1.1 Hintergrund und Konsultationen

Die Mitteilung über eine europäische Hafenpolitik ist Bestandteil des Legislativ- und Arbeitsprogramms der Kommission für 2007, SEK (2006) 629 endg., und eine vorrangige Initiative im Rahmen des Arbeitsprogramms der GD TREN, 2007/TREN/004.

Nachdem der Vorschlag für eine Richtlinie über den Zugang zum Markt für Hafendienste (KOM(2004) 654) zurückgezogen wurde, hat Kommissionsvizepräsident Barrot eine Konsultation der Interessengruppen eingeleitet. Die GD TREN hat sechs Workshops über Fragen der Hafenpolitik mit den Betroffenen organisiert. Die Teilnehmer wurden von den entsprechenden Europäischen Interessenverbänden ausgewählt.

Für jeden Workshop hat die GD TREN ein Diskussionspapier erstellt. Eine Reihe von Interessenverbänden legten schriftliche Beiträge vor. Parallel dazu kamen Hafensachverständige der Mitgliedstaaten mit Mitarbeitern der GD TREN zusammen.

1.2. Vorläufige Ergebnisse der Konsultation

- Organisationsstruktur von Häfen: große Vielfalt von Hafenmanagementkonzepten.
- Hafenfiananzierung: große Vielfalt von Finanzierungskonzepten für Häfen in den Mitgliedstaaten.
- Kapazitätsengpässe infolge hoher Frachtvolumina, Schwierigkeiten bei der Modernisierung der Terminals, ungünstig situierte Hafenskapazität. Es müssen einheitliche Bedingungen für den Zugang zu Häfengelände und Hafendienstleistungen geschaffen werden.
- Externe Auswirkungen: Ausgewogeneres Verhältnis zwischen Wirtschaftswachstum und Umweltschutz notwendig.
- Soziale Aspekte: benötigt werden bessere Aus- und Fortbildung, die Durchsetzung von Gesundheitsschutz- und Sicherheitsvorschriften, flexiblere Beschäftigungsmuster sowie sozialer Dialog.
- Image von Häfen in der Öffentlichkeit: Häfen werden nicht hinreichend wertgeschätzt.

ABSCHNITT 2: DEFINITION DER PROBLEMATIK

Die europäischen Häfen stehen vielen unterschiedlichen Herausforderungen gegenüber. Infolge der Zunahme des Seeverkehrs werden Hafenanlagen benötigt. Die Containerschiff-

fahrt ist das am schnellsten wachsende Segment des Seeverkehrs. Die Schiffe werden immer größer. Der Ausbau der Häfen hat mit dem Kapazitätsbedarf nicht Schritt gehalten.

Es gibt zwar eine allgemeine Tendenz zu Dezentralisierung und zunehmender finanzieller Unabhängigkeit der Häfen, doch bestehen in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Konzepte für deren Finanzierung: der Grad der finanziellen Unabhängigkeit und die Höhe der von der öffentlichen Hand bereitgestellten Mittel sind unterschiedlich; bei der Gebührenfestsetzung mangelt es an Transparenz.

Unter anderem sind folgende Aspekte der Beschäftigung von Belang: Durchsetzung von Gesundheitsschutz- und Sicherheitsvorschriften, hochwertiges Fortbildungsangebot, flexiblere Beschäftigungsmuster sowie sozialer Dialog.

Häfen stehen innerhalb von Versorgungsketten im Wettbewerb. Dieser Wettbewerb findet auf zwei Ebenen statt: Wettbewerb bei Hafendienstleistungen innerhalb eines Hafens und Wettbewerb zwischen Häfen desselben Marktsegments.

Das Umweltrecht gewährleistet die Nachhaltigkeit von Häfen. Im Umweltmanagement wurden zwar Fortschritte erzielt, doch haben ökologische Zwänge bei Hafenprojekten zu komplexen Verfahren geführt.

Der Wert von Häfen wird oftmals nicht ausreichend gewürdigt. Der konkrete Nutzen wird erkannt, die sekundären Vorteile eher nicht.

Rechtsgrundlage für Maßnahmen der EU

Die Kommission ist gemäß Artikel 211 EG-Vertrag als Hüterin der Verträge befugt, für die Anwendung des Vertrages sowie der von den Organen aufgrund des Vertrags getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen und Empfehlungen oder Stellungnahmen auf den im Vertrag bezeichneten Gebieten abzugeben, soweit sie es für notwendig erachtet.

Im Bereich der Hafenpolitik sind die folgenden Titel des EG-Vertrags Rechtsgrundlage für Maßnahmen der Kommission:

Titel III (Artikel 39 ff) des EG-Vertrags, (Freizügigkeit, freier Dienstleistungs- und Kapitalverkehr).

Titel V (Artikel 70 ff) EG-Vertrag (gemeinsame Verkehrspolitik).

Titel VI (Artikel 81 ff) des EG-Vertrags, (u.a. gemeinsame Wettbewerbsregeln).

Gemäß dem in Artikel 5 EG-Vertrag niedergelegten Subsidiaritätsprinzip werden die nachfolgend genannten Politikbereiche den Mitgliedstaaten, den Sozialpartnern und den Betroffenen überlassen:

- Raumordnung;
- Sozialer Dialog;
- Image von Häfen.

ABSCHNITT 3: ZIELE

- (1) Gewährleistung der Verfügbarkeit ausreichender Hafenskapazität zur Bewältigung des gestiegenen Verkehrsvolumens
- (2) Förderung des Marktzugangs für neue Anbieter von Hafendienstleistungen
- (3) Förderung fairen Wettbewerbs innerhalb und zwischen Häfen
- (4) Förderung flexiblerer Beschäftigungsmuster und des sozialen Dialogs
- (5) Anhebung der Umweltmanagementstandards in Häfen und Erreichen eines ausgewogeneren Verhältnisses zwischen Umweltschutz und Wirtschaftswachstum.

ABSCHNITT 4: HANDLUNGSOPTIONEN, PRÜFUNG, VERGLEICH UND WAHL VON OPTIONEN, FAZIT

Einige Optionen sind Alternativen, andere können einander ergänzen oder aufeinander folgen. In Bezug auf einige Optionen besteht Konsens, andere sind umstritten. Einige Optionen wurden in den beiden vorangegangenen Vorschlägen für eine Richtlinie ausgeführt, andere müssen noch eingehender untersucht werden. Einige Optionen tragen zur Verwirklichung langfristiger politischer Ziele bei, andere können kurzfristige Verbesserungen des Hafensystems bewirken.

1. KONZESSIONEN FÜR HAFENTERMINALS

Eine Hafenbehörde kann ein Hafenterminal entweder selbst betreiben oder Dritte mit dem Betrieb beauftragen. Letztere Möglichkeit wird in vielen Mitgliedstaaten im Wege der Erteilung einer zeitweiligen Genehmigung zur Nutzung von Hafengelände wahrgenommen. Die Auswahl des Konzessionärs erfolgt im Zuge einer Ausschreibung oder nach dem Ermessen der Behörde.

Im Rahmen einer gesetzlichen Regelung ist die wettbewerbliche Auswahl von Terminalbetreibern mit folgendem Kosten verbunden: Ausschreibungsverfahren, Kosten der Vertragsverwaltung und Regulierung, höheres Rechtsstreitrisiko, suboptimale Nutzung der Hafenskapazitäten, kürzere Abschreibungszeiträume für Investitionen. Ausschreibungen sind mit Kosten verbunden.

Dagegen sind folgende Vorteile zu nennen: rascherer Ladungsumschlag, kürzere Wartezeiten für Schiffe, kürzere Verweilzeiten für Ladungen, geringere Betriebskosten, transparente Beschaffungsverfahren, geringere Umschlaggebühren, höhere Investitionen sowie weitere positive wirtschaftliche Auswirkungen.

Die Erfahrungen mit früheren Vorschlägen lassen Widerstand gegen gesetzliche Regelungen erwarten. Viele der genannten Vorteile können auch durch nicht bindende Regelungen erreicht werden.

Die Kommissionsdienststellen sollten klären, inwiefern das geltende Recht, die ständige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und die Mitteilungen der Kommission Hafenkonzessionen berühren.

2. ARBEIT IN DEN HÄFEN

Die Be- und Entladepraxis ist EU-weit diversifiziert. Hier geht es um „Pools“, d.h. Stellen, die Personal für Terminalbetreiber bereitstellen.

Im Rahmen einer gesetzlichen Regelung bestehen die Hauptkosten der Abschaffung oder Reform obligatorischer Arbeitskräftepools in Kompensationszahlungen, Einkommensverlusten für freigesetzte Arbeitskräfte, den Kosten für den Transfer von Arbeitskräften auf einzelne Arbeitgeber, der Nutzung weniger qualifizierter Arbeitskräfte und Einflussverlust für die Gewerkschaften. Der Widerstand gegen einen Rechtsetzungsvorschlag könnte in einen Streik münden. Die Kosten für langfristiger beschäftigte Arbeitskräfte können steigen.

Die Vorteile sind im Wesentlichen höhere Arbeitsproduktivität, regelmäßige Beschäftigung, größere Flexibilität beim Arbeitskräfteeinsatz, engere Korrelation zwischen bezahlten und geleisteten Arbeitsstunden, weniger Leerlauf.

Die Erfahrungen mit früheren Vorschlägen haben gezeigt, dass gesetzliche Regelungen oftmals auf Widerstand stoßen. Viele der genannten Vorteile könnten durch eine „weiche“ Option erreicht werden, zum Beispiel die Prüfung der Vereinbarkeit der Nutzung von Pool-Arbeitskräften mit dem EG-Vertrag.

Aus der Konsultation ergab sich ein sozialer Dialog. Er kann einen Beitrag zur Steigerung der Produktivität von Häfen und ihrer Attraktivität für die Kunden sowie zur Entwicklung des Seeverkehrs leisten und zu mehr und besseren Arbeitsplätzen führen.

Es bestehen keine spezifischen Vorschriften der Gemeinschaft für die Ausbildung von Hafentarbeitern. Die Ausbildung von Hafentarbeitern ist von entscheidender Bedeutung für den sicheren und effizienten Betrieb der Häfen. Diesbezüglich könnte Rechtsetzung in Betracht gezogen werden.

Für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer bestehen allgemeine Gemeinschaftsregeln. Die umfassende Beachtung dieser Vorschriften ist von zentraler Bedeutung und sollte überwacht werden.

Die Kommissionsdienststellen beabsichtigen, die Einsetzung eines europäischen Ausschusses für den sektoralen sozialen Dialog in Häfen zu unterstützen, einen Vorschlag für einen gegenseitig anzuerkennenden Rahmen für die Ausbildung von Hafentarbeitern vorzulegen und die Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Regeln für Gesundheitsschutz und Sicherheit in Häfen sorgfältig zu beobachten.

3. TECHNISCH-NAUTISCHE DIENSTE

Zu den technisch-nautischen Diensten gehören Schleppen, Lotsen und Festmachen.

3.1 Lotsendienste

Die Wirkung einer verbindlichen Regelung von Lotsendiensten ist zu gering, um eine Bewertung zu rechtfertigen; Lotsendienste werden nur von sehr wenigen privatwirtschaftlichen Unternehmen angeboten, sie werden voraussichtlich weiterhin streng reguliert bleiben, und die meisten Häfen werden bestehende Regelungen aus Sicherheitsgründen nicht ändern wollen.

Die Erfahrungen mit früheren Vorschlägen lassen Widerstand gegen gesetzliche Regelungen erwarten. Eine nicht bindende Auslegung der Vorschriften des EG-Vertrags und ihrer Anwendung auf den Hafensektor könnte in Betracht gezogen werden.

3.2 Schleppen

Abgesehen von Ausschreibungskosten könnte eine gesetzliche Regelung (Richtlinie) sich durch die Verringerung der Anzahl von Unternehmen auf die Marktstruktur auswirken. Der Markteintritt zusätzlicher Betreiber würde Größenvorteile zunichte machen. Große Schleppreedereien könnten die Rechtsetzung zu ihren Gunsten nutzen und ihre Geschäftstätigkeit zulasten kleinerer Betreiber ausweiten, was soziale Kosten nach sich zöge.

An Vorteilen sind hingegen geringere Preise, Innovation und Verbesserungen der Dienstqualität zu nennen.

Eine gesetzgeberische Lösung könnte zwar einerseits zu niedrigeren Preisen führen, andererseits aber aktuellen und neuen Marktteilnehmern zusätzliche Kosten aufbürden. Mit einer nicht bindenden Auslegungsregelung könnten vergleichbare Vorteile erzielt werden.

3.3 Fest- und Losmachen

Bei der Option der Rechtsetzung sind die Kosten für die Bieter voraussichtlich gering. Der Markteintritt zusätzlicher Betreiber wird sich in Form längerer Leerlaufzeiten auf die Beschäftigungsintensität auswirken und zu einer Senkung der Dienstqualität und -sicherheit führen. Betreiber, die das Fest- und Losmachen selbst vornehmen, würden Wettbewerb schaffen.

Der wesentliche Vorteil stärkeren Wettbewerbs sind fallende Preise.

Eine gesetzliche Regelung scheint nicht wünschenswert; mit einer nicht bindenden Auslegung könnten vergleichbare Vorteile erzielt werden.

3.4. Fazit

Die Kommissionsdienststellen sollten klären, inwiefern das geltende Recht, die ständige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und die Mitteilungen der Kommission die technisch-nautischen Dienste berühren.

4. UMWELTFRAGEN

Häfen können sich im umweltrechtlich geschützten Gebieten befinden. Daher ist eine bessere Planung des Hafenbaus notwendig. Falls dem nicht Rechnung getragen wird, kann es zu Verzögerungen und zur Aufgabe von Projekten kommen.

Die Kosten der Erfüllung von Umweltnormen hängen vom Grad der Einhaltung und der Hafengröße ab. Bei einem großen Hafen kann das erforderliche Budget bis zu einer Million Euro jährlich betragen. Zertifizierung führt zu besserem Umweltschutz und bringt mittel- bis langfristig Einsparungen, die die Zertifizierungskosten übersteigen.

Einige Interessengruppen beklagten Rechtsunsicherheit im Umweltbereich und unterschiedliche Umsetzung in einzelstaatliches Recht. Leitlinien zur Auslegung des Umweltrechts können eine Verbesserung des Umweltmanagements ermöglichen.

Eine derartige nicht verbindliche Regelung ist die beste Lösung, um bei den Umweltstandards Fortschritte zu erzielen und den Hafenbehörden bei der Auslegung der Rechtsvorschriften Orientierung zu bieten.

Die Kommissionsdienststellen empfehlen, Leitlinien für die Anwendung der Umweltvorschriften der Gemeinschaft auf die Hafentwicklung vorzulegen.

5. RAUMPLANUNG

Die Verkehrsströme quer durch die EU können irrational erscheinen. Oftmals werden Güter von weit entfernten Häfen auf der Straße zum Verbraucher gebracht, obwohl es auch in dessen Nähe Häfen gibt.

Die Kosten, die mit den derzeit vorwiegend genutzten Seeverkehrsstrecken vom Fernen Osten zu den nordeuropäischen Häfen sowie – als Alternative – zu Mittelmeerhäfen in größerer Nähe zum Bestimmungsort verbunden sind, sollten berechnet werden. Daneben sollten alternative Szenarien mit geringeren Beförderungskosten, externen und durch Zeitaufwand bedingten Kosten konzipiert werden. Entsprechend sollten bei der Entwicklung größerer Häfen umfassendere Folgenabschätzungen vorgenommen werden. Bei mangelnder Effizienz der Hinterlandanbindung wären erhebliche Infrastrukturinvestitionen notwendig.

Die Kommissionsdienststellen empfehlen zum jetzigen Zeitpunkt, keine Maßnahmen zu treffen und diese Angelegenheit den nationalen und regionalen Behörden zu überlassen.

Im Zuge der TEN-V-Halbzeitbilanz 2010 werden die Hinterlandanbindung von Häfen und deren Bedeutung für die Verkehrsströme überprüft.

6. FINANZIELLE UNABHÄNGIGKEIT, TRANSPARENZ UND GEBÜHREN

6.1. Finanzielle Unabhängigkeit und Gebühren

Die Kommissionsdienststellen empfehlen, keine Maßnahmen zu treffen und die Angelegenheit den zuständigen nationalen Behörden zu überlassen, fordern jedoch nachdrücklich mehr Klarheit in Bezug auf die Zusammensetzung der Hafengebühren und mehr Transparenz im Zusammenhang zwischen diesen Gebühren und den zugrunde liegenden Kosten.

6.2. Transparenz

Würde der Anwendungsbereich der Richtlinie 2006/111 auf Häfen mit einem Umsatz von mindestens 20 Mio. €, aber unter 40 Mio. €, ausgedehnt, so wären 42 Häfen von einer gesetzlichen Regelung betroffen, bei einem Umsatz unter 20 Mio. € wären es 260. Da die Richtlinie bereits für Häfen mit einem Umsatz von mindestens 40 Mio. € gilt, würden sich für diese keine Auswirkungen ergeben.

Für einheitliche Wettbewerbsbedingungen innerhalb eines Hafens und zwischen Häfen ist Transparenz im Hinblick auf den Fluss von Finanzmitteln der öffentlichen Hand sowie auf das Preisbildungssystem im gemeinschaftlichen Hafensektor von wesentlicher Bedeutung. Transparenz gilt als zentrales Element der Anwendung der Vorschriften zu staatlichen Beihilfen. Transparenz im Buchführungssystem bedeutet Transparenz der Hafengebühren.

Die Kommissionsdienststellen empfehlen, die Option der Rechtssetzung zu nutzen, um einheitliche Wettbewerbsbedingungen für alle Häfen zu schaffen.

Auch in Bezug auf die öffentliche Finanzierung ist die Schaffung einheitlicher Rahmenbedingungen für Häfen notwendig. Die Kommission wird auch die Möglichkeit nicht verbindlicher Regelungen nutzen und Leitlinien für staatliche Beihilfen für Häfen vorlegen.

7. IMAGE DER HÄFEN IN DER ÖFFENTLICHKEIT

Das Image von Häfen ist oftmals nicht besonders positiv.

Die Aufgabe, das Image der europäischen Häfen zu verbessern sollte weitgehend den Häfen selbst, den Regionen und den Mitgliedstaaten überlassen werden. Die Kommissionsdienststellen werden die Möglichkeit zur Zusammenarbeit, insbesondere im Hinblick auf Umwelt- und Sicherheitsaspekte, prüfen.

ABSCHNITT 5: ÜBERBLICK ÜBER ZIELE UND FOLGEN, GEWÄHLTE OPTIONEN UND ZUSATZNUTZEN VON EU-MASSNAHMEN

5.1. Übersichtstabelle

Ziele und Folgen	Option 1	Option 2	Option 3
Beschreibung der Option	Kein Eingreifen	Rechtsetzung	Nicht verbindliche Regelung
<i>Auswirkungen auf neue Ziele der Marktzugangspolitik</i>			
Konzessionen	-	+	++
Arbeit in den Häfen	-	0	++
Technisch-nautische Dienste	-	+	+
Wirtschaftliche Folgen			
Umwelt	--	+	++
Raumplanung	0	nicht zutreffend	+
Finanzielle Transparenz, Unabhängigkeit und Gebühren	--	++	++
Folgen für andere relevante Bereiche der Gemeinschaftspolitik			
Umwelt	-	+	++
Soziales	-	+	++

++ = deutlich positive Auswirkungen

+ = leicht positive Auswirkungen

0 = weder positiv noch negativ/keine Änderung der bestehenden Situation/derzeit unklar

- = leicht negative Auswirkungen

-- = deutlich negative Auswirkungen

5.2. Empfohlene Optionen

1. Auslegung der bestehenden Rechtsvorschriften, der ständigen Rechtsprechung und Mitteilungen zu deren Anwendung auf Hafenkonzessionen und technisch-nautische Dienste.
2. Förderung des gesellschaftlichen Dialogs über Häfen. Vorlage eines Vorschlags für einen gegenseitig anerkennenden Rahmen für die Ausbildung von Hafenarbeitern. Überwachung von Sicherheit und Gesundheitsschutz in Häfen.
3. Ausdehnung des Geltungsbereichs der Richtlinie 2006/111 auf alle Häfen.
4. Leitlinien zur Auslegung des Umweltrechts.
5. Prüfung der Hinterlandanbindung von Häfen und ihrer Bedeutung für die Verkehrsströme.

6. Untersuchung von Möglichkeiten zur Verbesserung des Images von Häfen.

5.3. Zusatznutzen von Maßnahmen auf EU-Ebene

Die Kommission schlägt ein integriertes Konzept vor, mit dem den Herausforderungen begegnet werden kann, vor denen die Häfen der EU stehen.

ABSCHNITT 6: ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die Kommission ermittelt Maßnahmen auf EU-Ebene, die ein schlüssiges Maßnahmenbündel für unterschiedliche Politikbereiche ergeben. Eine einzige Lösung kann nicht allen Aspekten der Hafenproblematik gerecht werden. Die Lösung besteht in einer Kombination von Maßnahmen.

ABSCHNITT 7: ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

In der Mitteilung über eine europäische Hafenpolitik wird die Kommission Maßnahmen anführen, die sie zwischen 2008 und 2009 auf den verschiedenen für Häfen relevanten Politikbereichen treffen wird.