

REPUBLIK ÖSTERREICH
HUBERT GORBACH
VIZEKANZLER
Bundesminister
für Verkehr, Innovation und Technologie

XXII. GP.-NR
3286 /AB
2005 -09- 08

GZ. BMVIT-11.000/0024-I/CS3/2005 DVR:0000175

zu 3299/J

An den
Präsidenten des Nationalrates
Dr. Andreas Khol
Parlament
1017 Wien

Wien, 7. September 2005

Sehr geehrter Herr Präsident!

Die schriftliche parlamentarische Anfrage Nr. 3299/J-NR/2005 betreffend CEMT-Aktivitäten im Bereich des grenzüberschreitenden LKW-Verkehrs, die die Abgeordneten Dr. Gabriela Moser, Freundinnen und Freunde am 8. Juli 2005 an mich gerichtet haben, beehre ich mich wie folgt zu beantworten:

Frage 1:

Welche Ergebnisse hatte der auf CEMT-Ebene erfolgte Prozeß des Überdenkens der CEMT-Genehmigungen bzw. -Genehmigungskontingente für grenzüberschreitenden LKW-Transport?

Antwort:

Der Reformprozess des multilateralen Kontingentes hat eine längere Vorgeschichte, die bis ins Jahr 2001 zurückgeht: Die Ergebnisse der Untersuchung deutscher Behörden (Bundesamt für Güterverkehr) über den Einsatz und die Verwendung von CEMT-Genehmigungen im Jahr 2001 (in Deutschland) ergaben im wesentlichen, dass ein beträchtlicher Anteil der Genehmigungen (41%) außerhalb des Staatsgebietes des jeweiligen Mitgliedslandes eingesetzt wird und dass innerhalb kürzester Zeit unglaublich viele Fahrten überwiegend im EU-Raum durchgeführt werden, davon ein großer Teil an Leerfahrten. Es gab außerdem zahlreiche Hinweise auf Unregelmäßigkeiten bei der Verteilung der CEMT-Genehmigungen in einigen Ländern, so gab es angeblich einzelne Unternehmer, die Genehmigungen ganzer Länder erwarben. Die deutsche Seite kam zu dem Schluss, dass das Multilaterale Kontingent nicht den tatsächlichen Güterströmen in Europa entspricht und dass es zahlreiche Unregelmäßigkeiten und Missbrauch im System gibt.

Diese Erkenntnisse wurden von deutscher Seite bereits 2001 in der Arbeitsgruppe „Straßenverkehr“ der CEMT mit Unterstützung Österreichs, der Schweiz, Italiens, Luxemburgs und Frankreichs vorgelegt. Daraufhin wurde – auch vor dem Hintergrund des „Fräckterskandals“ 2001/2002 – beschlossen eine Reform des Multilateralen Kontingentes anzustreben, mit dem Ziel dem Ministerrat in Brüssel 2003 ein Reformpaket vorzulegen.

Dieses Reformpaket umfasste folgende drei Maßnahmenbereiche:

- Verstärkte Kontrolle durch regelmäßige statistische Meldungen der Mitgliedsländer an das CEMT-Sekretariat (2-monatige Berichte und Jahresberichte) mit dem Ziel, auf Basis dieser Daten Vorschläge für eine große Reform des Multilateralen Kontingentes beim Ministerrat in Moskau 2005 zu unterbreiten.
- Eine zeitliche Nutzungseinschränkung für die CEMT-Genehmigung für Fahrten außerhalb des Zulassungslandes von 6 Wochen (um Pendelfahrten einzuschränken) und die
- Inaussichtstellung einer Neuordnung des multilateralen Kontingentes nach aktuellen wirtschaftlichen Bedürfnissen bei gleichzeitiger Beibehaltung des Gesamtkontingentes. Im wesentlichen sollten Kontingente von den EU-Staaten zu den Drittstaaten verschoben werden

Parallel dazu wurde eine Resolution zur Einhaltung der Lenk- und Ruhezeiten beschlossen, die im wesentlichen eine Umsetzung einschlägiger EU-Vorschriften im CEMT-Raum darstellt.

Beim Ministerrat in Ljubljana 2004 wurde die Nutzungseinschränkung, die ursprünglich auf ein Jahr angelegt war, um ein weiteres Jahr verlängert und das CEMT-Sekretariat beauftragt, durch Auswertung der von den Mitgliedsländern eingereichten Statistiken eine Evaluierung der zeitlichen Nutzungseinschränkung vorzunehmen. Gleichzeitig wurde beschlossen, dem Ministerrat in Moskau 2005 einen fertigen Entwurf für eine Neuordnung des multilateralen Kontingentes vorzulegen

Die Evaluierung der zeitlichen Nutzungseinschränkung ergab – wenn auch umstrittene – Hinweise, dass sie kaum zur Eindämmung der Pendelfahrten geeignet ist und lediglich die Zahl der Leerfahrten erheblich erhöht (um bis zu 25%). So wurde in der Arbeitsgruppe „Straßenverkehr“ beschlossen, von einer zeitlichen Nutzungseinschränkung zu einer Einschränkung der Zahl der Fahrten außerhalb des Zulassungslandes überzugehen.

Beim Ministerrat in Moskau im Mai 2005 wurden zwei wesentliche Beschlüsse gefasst:

- Neuordnung des Multilateralen Kontingentes, wobei durch ein neues Berechnungsschema mit 9 Kriterien der Kontingentbedarf der Drittländer stärker an die aktuelle Wirtschaftsentwicklung angepasst werden kann und überdies eine Neuberechnung des Kontingentes alle 3-5 Jahre möglich wird. Gleichzeitig werden die EU und EWR Staaten (inkl. Norwegen und Schweiz) auf durchschnittlich ca. 10% ihres Kontingentes verzichten und diese Kontingente auf Drittstaaten je nach Bedarf und Maßgabe der Notwendigkeit umverteilt. Diese Neuordnung betrifft jedoch nicht Österreich, Italien und Griechenland, da diese Länder eine Sonderregelung betreffend ihres Kontingentes haben, die zB für Österreich eine Höchstzahl an Genehmigungen von maximal 96 vorsieht unabhängig von der Zahl der Genehmigungen die ein anderes Land hat. Alle jene Genehmigungen, die über 96 hinausgehen, werden demzufolge durch einen Stempel „für Österreich ungültig“ gemacht. Weiters anerkennt Österreich auch wie bisher als einziges CEMT-Land weder Sonderkontingente (für Bosnien, Moldova und Ukraine) noch kurzfristige Monatsgenehmigungen, noch zusätzliche Boni (zusätzliche Bonus-Genehmigungen die auf höhere Fahrzeugkategorien gewährt werden).

- In der Frage der Nutzungseinschränkung wurde zwar der Grundsatzbeschluss der Abkehr von der zeitlichen Einschränkung gefasst, jedoch konnten sich die Länder nicht einstimmig auf eine bestimmte Anzahl von Fahrten einigen. Diese Einigung wurde erst bei einer Sitzung der stellvertretenden Verkehrsminister in Paris am 23. Juni erzielt, wobei sich Deutschland mit Unterstützung Österreichs, Italiens, Luxemburgs, Frankreichs und der Schweiz mit seiner Forderung der Beschränkung auf 3+2 Fahrten, d.h. Hin- und Rückfahrt zum und vom Zulassungsland sowie 3 weitere (beladene) Fahrten außerhalb des Zulassungslandes, durchsetzte. Das war ein Maximalkompromiss, der von einigen Drittstaaten nur sehr widerwillig akzeptiert wurde.

Weiters wurde beim Ministerrat in Moskau der Grundsatzbeschluss zur Einführung der EURO 4 LKW ab 2006 gefasst. Somit könnten – einen entsprechenden Beschluss des Ministerrates in Dublin 2006 vorausgesetzt – frühestens ab 2007 die derzeit unterste Fahrzeug-Kategorie im CEMT-System, nämlich die „Grünen-LKW“ (EURO 1) aus dem System herausgenommen werden. Das würde bedeuten, dass die Flotte von Fahrzeugen, die in Europa unter dem CEMT-Regime eingesetzt werden, die weitaus modernste ist, da sie zum Unterschied von der EU keine EURO 0 und EURO 1 Fahrzeuge mehr enthält. Damit hat die CEMT ihre verkehrspolitische Vorreiterrolle voll erfüllt.

Frage 2:

Halten Sie die vereinbarten Maßnahmen für ausreichend im Sinne der Kritik an u.a. im Rahmen der Transitdebatten der letzten Jahre aufgezeigten Missbrauchserscheinungen und an den großen Wettbewerber bevorzugenden Allokationsregeln bei den CEMT-Genehmigungen?

Antwort:

Diese Frage muss differenziert beantwortet werden:

Einerseits ist festzustellen, dass einzelne Maßnahmen wohl nie ausreichen werden, um eine vollständige Ausschließung jedweder Missbräuche zu garantieren. Zum einen deswegen, weil kein System – wie perfekt es auch immer erscheinen mag – lückenlos ist und auch die Überwachung nie lückenlos sein kann. Zum anderen, weil selbst eine vollständige und lückenlose Kontrolle aller Fahrzeuge nur jenen Teil der Missbräuche verhindern bzw. ahnden könnte, die in Österreich begangen werden. Leider kommen Missbräuche auch in anderen CEMT-Ländern vor, diese sind in Österreich jedoch nicht verfolgbar, bzw. gelten in anderen Ländern überhaupt nicht als Missbrauch. Dies betrifft insbesondere die Frage der Vergabe der Genehmigungen, die den jeweiligen Mitgliedsländern überlassen ist. Im übrigen wären vollständige und lückenlose Kontrollen, selbst wenn sie technisch und kapazitätsmäßig machbar wären, auch in rechtlichem Sinne bedenklich.

Andererseits stellt das gegenwärtige System einen politischen Kompromiss dar, der aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips in der CEMT getroffen wurde. Die Debatte innerhalb der CEMT ist derzeit durch zwei ausgesprochene Blöcke von Mitgliedsländern gekennzeichnet: Einerseits einige EU-Länder innerhalb der CEMT, allen voran Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Belgien, Österreich und die Schweiz, andererseits die Nicht-EU-Staaten (die bereits erwähnten „Drittstaaten“) sowie einige peripher gelegene EU-Länder. Diese beiden Lager unterscheiden sich grundsätzlich durch völlig gegensätzliche Interessen. Zudem wird die Diskussion auch von der Frage beherrscht, ob ein System

multilateraler Genehmigungen vorteilhafter sei als ein Regime mit bilateralen Genehmigungen, die zwischen den einzelnen Staaten ausverhandelt werden. Bei der Gestaltung des Systems dürfen nicht nur verkehrs- und umweltpolitische Faktoren zum Tragen kommen, sondern auch die einzelstaatlichen, wirtschaftspolitischen, verkehrsgeografischen und branchenspezifischen Interessen.

Generell kann gesagt werden, dass durch die Einführung der Nutzungsbeschränkung, Missbräuche zwar nicht direkt ausgeschlossen werden können, jedoch aufgrund der technischen Einschränkung des Einsatzes der CEMT-Genehmigung viel weniger sinnvoll sind und daher erwartungsgemäß deutlich abnehmen werden.

Frage 3:

In welcher Weise und ab wann können damit bisherige Mißbrauchsanfälligkeitkeiten wirksam unterbunden werden?

Antwort:

Jedes System kann umgangen werden. Dazu kommt noch, dass die meisten Bestimmungen betreffend die Umsetzung des CEMT-Regimes in den Mitgliedsländern, wie etwa gesetzliche Verankerung, Kontrolle, Vergabe und Entzug der Genehmigungen, individuell geregelt sind. Dies ist geradezu ein Grundprinzip der CEMT von dem der überwiegende Teil der Mitgliedsstaaten keinesfalls abgehen will. Mehrere Versuche Österreichs in der Vergangenheit, eine Vereinheitlichung der Vergaberichtlinien in der CEMT herbeizuführen, wurden von den anderen Ländern strikt abgelehnt.

Es muss auch bedacht werden, dass trotz allem, Missbräuche nicht die Regel sondern die Ausnahme, einzelner krimineller Unternehmer sind, die letztlich auch dem Ruf der Branche schweren Schaden zufügen. Das hat auch das Transportgewerbe mittlerweile erkannt. So ist anzunehmen, dass die Reformbestrebungen der letzten Jahre auch von der Transportwirtschaft in den EU-Ländern angestrebt wurden und nicht nur von den Behörden.

Es wurden in der Vergangenheit auch Versuche unternommen, die Genehmigungen und Formulare fälschungssicher zu gestalten. Dem sind allerdings enge technische, aber vor allem finanzielle Grenzen gesetzt. Außerdem zeigt sich, dass selbst noch so ausgefeilte Drucktechniken und Sicherheitsmerkmale (wie etwa bei Banknoten) Fälschungen nicht völlig verhindern können.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Kontrolle. Beim Ministerrat in Brüssel wurde ein verstärktes Monitoring und eine statistische Überwachung der Vergabe und des Einsatzes der CEMT-Genehmigungen in den Mitgliedsländern beschlossen. Hier muss ich zunächst anmerken, dass die Überwachung schon beim CEMT-Sekretariat auf sehr enge personelle Grenzen stößt. Für diese neuen Aufgaben musste das CEMT-Sekretariat eigens eine neue Fachkraft einstellen, das entsprechende Budget und die damit verbundene ca. 1%ige Anhebung des Mitgliedsbeitrages musste vom Ministerrat eigens genehmigt werden. Die laufende statistische Kontrolle funktioniert so, dass die Mitgliedsländer einmal im Jahr dem CEMT-Sekretariat mittels einer Tabelle Bericht über die Vergabe der CEMT-Genehmigungen zu erstatten haben (siehe auch dazu meine Antwort zu Fragepunkt 4). Diese Tabellen werden im Internet veröffentlicht unter <http://www.cemt.org/topics/road/notification.htm>

Weiters müssen mittels eines standardisierten Fragebogen alle zwei Monate weitere statistische Daten über Kontrollerhebungen der lokalen Behörden gemeldet werden, die vom Sekretariat einmal jährlich statistisch ausgewertet werden; das Ergebnis wird dem Ministerrat vorgelegt. Darüber hinaus erfolgt vom Sekretariat eine Stichprobenkontrolle der Fahrtenbücher, indem einmal jährlich 2 Genehmigungen pro Land willkürlich ausgewählt werden, für die vom jeweiligen Mitgliedstaat Kopien der Fahrtenbücher dem Sekretariat vorzulegen sind. Auch diese Ergebnisse werden statistisch ausgewertet und das Ergebnis dem Ministerrat vorgelegt. Außerdem sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Verstöße gegen das CEMT-Regime dem Sekretariat umgehend zu notifizieren, sowie gestohlene, gefälschte, verlorene oder als Sanktion eingezogene Genehmigungen an das Sekretariat zu retournieren bzw. ausgegebene Ersatzgenehmigungen zu notifizieren. Auch diese Notifikationen werden im Internet veröffentlicht. Die Länder sind überdies angehalten, auch direkt die Zulassungsländer der betroffenen Genehmigungshalter zu kontaktieren.

Frage 4:

In welcher Weise und ab wann können damit bisherige wettbewerbswidrige und durch die Bedingungen der Genehmigungsvergabe noch verstärkte Häufungen derartiger Genehmigungen in der Hand der größten Marktteilnehmer wirksam unterbunden werden?

Antwort:

Einer der auffälligsten Aspekte der Missbräuche am CEMT-System, welche seit 2001 im Visier der Reformerländer war, ist die Vergabepraxis der CEMT-Genehmigungen in den Mitgliedstaaten, zumal es dafür keine einheitlichen Regelungen gibt und die überwiegende Zahl der Mitgliedstaaten der Ansicht ist, dass dies auch so bleiben soll.

Im Zusammenhang mit der Schilderung von Missbräuchen, wurde auch die Praxis in einigen Mitgliedstaaten kolportiert, eine besonders große Anzahl an Genehmigungen an einige wenige oder gar nur einen Frächter zu erteilen (wobei hier erwähnt werden sollte, dass die Praxis des käuflichen Erwerbes der Genehmigungen allein keinen Missbrauch darstellt, da auch Staaten wie etwa Liechtenstein ihre Genehmigungen kostenpflichtig abgeben, ohne dass es bei diesen Ländern Anstoß an ihrer Vergabepraxis an sich gibt), umso mehr als es sich oft um ausländische Frächter handelte, die Tochterfirmen in diesen Staaten offenbar nicht nur zu dem Zweck der Ausnutzung niedriger Sozial-, Umwelt- und Sicherheitsstandards in diesen Ländern gründeten, sondern auch, um über sie CEMT-Genehmigungen für Kabotagefahrten im EU-Raum zu erwerben.

An dieser Stelle eine kurze Anmerkung zur Vergabepraxis in Österreich: Die Vergabe der CEMT-Genehmigungen erfolgt in Österreich streng nach der EU-Vergabegerichtlinie, wobei idR darauf geachtet wird, dass pro Unternehmen möglichst nur eine Genehmigung erteilt wird. Die Vergabe der 96 CEMT Genehmigungen in Österreich erfolgt auf der Grundlage der CEMT Erlaubnisvergabeverordnung BGBI. Nr. 12/1996. Es wird von der zuständigen Abteilung jährlich überprüft, ob das beantragende Unternehmen die Voraussetzungen der Neuerteilung für CEMT Genehmigung erfüllt. Die für Österreich festgesetzten 96 CEMT Genehmigungen, gebunden an die Verwendung von EURO 3-Fahrzeugen, stehen im Jahr 2005 insgesamt 45 Unternehmen zur Verfügung.

Da eine allgemeine und harmonisierte Regelung der Vergabepraxis in den CEMT-Ländern am Widerstand der überwältigenden Mehrheit der Mitgliedstaaten gescheitert ist, gibt es keinen direkten Mechanismus zur Beeinflussung der Vergabe der Genehmigungen in den

Mitgliedstaaten. Das heißt allerdings nicht, dass es keine Kontrolle bzw. indirekte Auswirkungen gibt. Hier sind 2 zu nennen: Erstens die jährliche Veröffentlichung der Vergabe der CEMT-Genehmigungen durch die Mitgliedstaaten auf der Homepage der CEMT, wodurch zumindest Transparenz herrscht, die einen gewissen politischen Druck auf die Behörden der Mitgliedstaaten erzeugt. Zweitens besteht der wirksamste Mechanismus zur Eindämmung der Missbräuche des Systems durch Genehmigungsvergabe darin, Pendelfahrten (Kabotage) innerhalb der EU zu verhindern. Dies ist durch die Einführung der Nutzungseinschränkung auf 3+2 Fahrten (siehe meine Ausführungen zu Fragepunkt 1) gelungen. Somit besitzt die Massierung von Genehmigungen in den Händen einzelner Unternehmer keinen Effekt mehr, da die einzelne CEMT-Genehmigung nur mehr beschränkt einsetzbar ist. Durch die Lösung des Kernproblems im Zusammenhang mit dem Missbrauch des CEMT-Systems, nämlich der wirksamen Verhinderung der uneingeschränkten Kabotage im EU-Raum, wurden alle weiteren Nebenprobleme quasi mitgelöst.

Frage 5:

Welche Änderungen im nationalen Recht in diesem Zusammenhang haben Sie a) bereits durchgeführt, b) bereits vorgeschlagen, c) werden Sie bis wann im einzelnen setzen?

Antwort:

Das CEMT-System ist im österreichischen Recht in Form einer Verordnung des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie verankert, die sich auf das Güterbeförderungsgesetz beruft. Daher sind Verstöße gegen das CEMT-Regime in Österreich Verstöße gegen das Güterbeförderungsgesetz und werden dementsprechend durch Verwaltungsstrafen geahndet. D.h. Güterbeförderungen mit CEMT Genehmigungen sind in Österreich gemäß § 7 (1) lit. 2 Güterbeförderungsgesetz zulässig.

Diese Verordnung wird je nach Bedarf an die jeweils neuen Bestimmungen des CEMT-Regimes angepasst. Üblicherweise wird das CEMT-Kontingent vom CEMT-Ministerrat einmal pro Jahr neu beschlossen, jedoch gibt es nicht jedes Jahr Änderungen, sodass auch nicht jedes Jahr Anpassungen erforderlich sind.

Voraussetzung ist, dass die CEMT Genehmigung entsprechend der Vorschriften des CEMT Regimes verwendet wird. Zur Durchführung einer effizienten Kontrolle erlässt das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Finanzen und dem Bundesministerium für Inneres eine entsprechende Dienstanweisung, in der auch die Kontrollorgane darüber informiert werden, welche Fahrzeuge die verschiedenen Staaten (EURO1, EURO2, EURO 3) einzusetzen verpflichtet sind. Wird anlässlich einer Kontrolle ein Verstoß gegen das CEMT Regime festgestellt (kein Fahrzeug der vorgeschriebenen Qualifikation, keine ordnungsgemäß ausgefüllten und bestätigten Kontrollzertifikate, Überschreitung der 6 Wochen-Frist bei Rückkehr in das Zulassungsland), wird Anzeige gemäß Güterbeförderungsgesetz wegen Durchführung von Güterbeförderungen ohne Genehmigung erstattet. Änderungen im nationalen Recht sind deshalb nicht notwendig bzw. vorgesehen.

Mit freundlichen Grüßen

