



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 18.10.2007
KOM(2007) 616 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Mitteilung über eine europäische Hafenpolitik

{SEC(2007)1339}

{SEC(2007)1340}

I. EINLEITUNG

An den etwa 100 000 km langen europäischen Küsten gibt es über 1 200 Handelshäfen; darüber hinaus liegen mehrere Hundert Häfen an den Binnenwasserstraßen Europas, die eine Länge von insgesamt 36 000 km erreichen. Sie sind Dreh- und Angelpunkte des modalen Transfers und lebenswichtig für den internationalen Handel, den Europa zu 90 % über seine Häfen abwickelt. Weiter werden dort - ganz im Sinne unserer allgemeinen Verkehrspolitik¹ - 40 % der im Binnenhandel anfallenden Tonnenkilometer geleistet. Als Ausgangspunkt für Fahrgast- und Fährverkehrsdienste werden sie zu einem wesentlichen Bindeglied für den Zusammenhalt in Europa. Die Entwicklung der Kreuzfahrtbranche hat einige dieser Häfen zu Tourismuszentren für Städte und ganze Regionen werden lassen. Sie sind eine wesentliche Voraussetzung für die Entwicklung des Kurzstreckenseeverkehrs und – in vielen Fällen – der Binnenschifffahrt. Diese beiden Beförderungsarten sind wirtschaftlich und können im Langstreckenverkehr weniger umweltfreundliche Verkehrsträger ersetzen. Häfen bieten direkt und indirekt über eine halbe Million Arbeitsplätze, und gewährleisten – wie es die Lissabon-Strategie fordert – Dynamik und Entwicklung für ganze Regionen, auch solche in extremer Randlage.

Mit dieser Mitteilung soll auf ein leistungsfähiges Hafensystem in der EU hingewirkt werden, das den künftigen Herausforderungen des Bedarfs im Verkehrssektor der EU gewachsen ist; sie gibt einen Aktionsplan für die Europäische Kommission vor. Sie ist das Ergebnis einer umfassenden Konsultation mit den Interessengruppen in den Jahren 2006 und 2007, in deren Rahmen sechs Workshops, zwei große Konferenzen und Treffen mit Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten stattfanden.

Diese Mitteilung über Häfen ist eine Fortsetzung und Ergänzung der unlängst angenommenen Mitteilung über eine integrierte Meerespolitik², in der die Gesamtheit der maritimen Politikbereiche und Aktivitäten im Hinblick darauf betrachtet wird, wie sie das wirtschaftliche Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen auf nachhaltige Weise fördern können.

1.1. Der wirtschaftliche Kontext

Im Jahr 2005 wurden in europäischen Häfen über drei Milliarden Tonnen Güter umgeschlagen, die Hälfte davon Massengüter. Der Verkehrsstrom dieser Güter nimmt mit der gleichen Geschwindigkeit zu wie unsere Abhängigkeit von mineralischen Brennstoffen, insbesondere von Flüssiggas. Auf die sich kräftig entwickelnde Ro-Ro-Branche entfielen 14 % des Gesamtaufkommens, auf die Stückgutbeförderung weniger als 10 %. Etwa ein Drittel verbuchte der massiv zunehmende Containerverkehr.

Noch aussagekräftiger ist die Tatsache, dass über ein Viertel der im Jahr 2005 weltweit etwa 250 Millionen Containerbewegungen (leer und beladen) in Europa verzeichnet wurden. Experten prognostizieren für 2010 einen Anstieg von 50 %, davon die Hälfte Direktbeförderungen beladener Container, etwa 20 % Beförderungen von Leercontainern, was asymmetrische Verkehrsflüsse anzeigt, und der Rest mit einer oder mehr Umladungen in Zwischenhäfen. Die Schiffe, die auf Direktverbindungen eingesetzt werden, werden immer größer und löschen ihre Ladung in Tiefwasser-Transithäfen; von dort werden die Güter in

¹ KOM(2006) 314.

² KOM(2007) 575.

einem oder mehreren Zubringerschritten mit kleineren Schiffen über kleinere Häfen näher zum Endempfänger gebracht. Diese Entwicklung muss gefördert werden, denn sie ermöglicht eine stärkere Nutzung des Verkehrsträgers Seeverkehr, eine bessere Diversifizierung der Entladestellen und eine Senkung des Verkehrsaufkommens auf den überlasteten Straßen.

Es muss jedoch unbedingt darauf hingewiesen werden, dass 30 % der Verkehrsbewegungen in Europa im Jahr 2005 auf die Häfen Rotterdam, Antwerpen und Hamburg entfielen. Die in den neun großen Mittelmeerhäfen umgeschlagenen Mengen machen dagegen nur 20 % der Gesamtmenge aus. Diese Verteilung des Handels und des Hinterlandverkehrs wird wahrscheinlich durch die Zahlen für 2006 und 2007 bestätigt. Die derzeitigen Kosten und Gebühren bei den verschiedenen Verkehrsträgern sowie das verfügbare Angebot geeigneter Verkehrsinfrastrukturen erklären weitgehend das aktuelle Muster der Handels- und Verkehrsströme in Europa.

1.2. Herausforderungen für das europäische Hafensystem

Die Häfen sehen sich den folgenden Herausforderungen gegenüber:

- Eine durch die niedrigen Kosten gesteigerte Beförderungsnachfrage im internationalen Verkehr, die noch schneller wächst als die Wirtschaft; es ist eine interessante Entwicklung, dass Investoren aller Art jetzt von der vielversprechenden Zukunft der Häfen angezogen werden.
- Ein tiefgreifender technologischer Wandel, gekennzeichnet durch die Entwicklung des Containerverkehrs, der effektiver, schneller und sicherer ist, und den umweltfreundlicheren Betrieb der Häfen, der diesen und den sie beherbergenden Städten jedoch große Anstrengungen hinsichtlich der Anpassung in Bezug auf Grunderwerb und Management sowie in technologischen und sozialen Fragen abverlangt. Außerdem machen der unumgängliche Einsatz von IT und von Navigations- und Telekommunikationstechnologien Anpassungs- und Schulungsmaßnahmen erforderlich, um weiterhin Möglichkeiten für Produktivität und neue Arbeitsplätze zu schaffen.
- Die Verpflichtung zur Reduzierung von Treibhausgasen und die aktuellen Probleme mit der Luftqualität erfordern eine Verringerung der Schadstoffemissionen und der Auswirkungen der Überbelastung der Straßen je Tonnenkilometer und eine Verkehrsverlagerung auf Schiene, Binnenschifffahrt und Seeverkehr. Dies wird zu einer günstigeren geographischen Verteilung des Straßenverkehrs und zu einer besseren Ausnutzung der vorhandenen Hafenkapazität führen.
- Die Notwendigkeit, innerhalb der Stadt, der Region und erforderlichenfalls darüber hinaus einen ständigen Dialog zwischen den Interessengruppen des Hafensektors über die Leistungsfähigkeit und die Entwicklung der Häfen zu führen. Der Dialog ist äußerst wichtig, denn dadurch kann die soziale Akzeptanz und die Effektivität von Maßnahmen sichergestellt, das Image der Häfen verbessert und eine bessere Raumplanung für städtische Funktionen, Freizeitanlagen oder Tourismus erreicht werden. Der Dialog mit den Interessengruppen kann zu nachhaltigeren Aktivitäten in den Häfen und zu einem größeren Arbeitsplatzangebot und zu besseren Arbeitsbedingungen beitragen.
- Und schließlich müssen Entwicklung und Management der Häfen im Einklang mit den Grundsätzen der Transparenz, des Wettbewerbs und ganz allgemein mit den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft erfolgen.

II. PROBLEME UND LÖSUNGEN

1. LEISTUNGSFÄHIGKEIT DER HÄFEN UND ANBINDUNG AN DAS HINTERLAND

Insgesamt betrachtet können die größten europäischen Häfen als wirtschaftlich effizient gelten; ihr Angebot für den Seeverkehr, ihre Offenheit, ihre Organisation der Abfertigung einlaufender Schiffe und ihre Liegegebühren (die wichtigste Einnahmequelle) sind in der Regel zufriedenstellend. In vielen Häfen gibt es jedoch noch Engpässe wie Missverhältnisse zwischen Lager- und Lösch-/Ladekapazität, Mängel bei der Terminalanlage und unzureichende Produktivität je Oberflächeneinheit installierter Kapazität, ineffiziente Beförderungswege und land- oder seeseitige Zugänge, lange Wartezeiten, unzureichende Sicherung von LKW, Eisenbahnen und Schleppschiffen, nicht zufriedenstellende Arbeitsbedingungen und -leistung und schließlich exzessiver Verwaltungsaufwand, der Zeit und Geld kostet.

Es reicht daher nicht, eine gute geographische Lage an der Küste oder einem Binnenschiffahrtsweg zu haben und zuverlässige Dienstleistungen zu vertretbaren Preisen zu erbringen. Kapazität und Zukunft eines Hafens hängen auch entscheidend von einer zuverlässigen und nachhaltigen Anbindung an das Hinterland ab. In diesem Bereich sind erhebliche Verbesserungen nötig und möglich.

Kurz gesagt sollten zunächst die folgenden Optionen erwogen werden, um dem steigenden Bedarf an Hafenkapazität zu begegnen:

- Steigerung von Effizienz und Produktivität der Häfen in Bezug auf Volumen oder Bewegungen je ha vorhandener Terminalfläche und auf den Zugangswegen. Durch neue Hafenausrüstungen und einen Zeitplan für die Terminalnutzung von LKW, Eisenbahnzügen und Schleppschiffen sowie ein integriertes Management der Transportkette zwischen Seeverkehrs- und Landverkehrsunternehmen zumindest im Hafen würde sicherlich ein Teil der Probleme gelöst. Betriebs- und Ladungsmanagementsysteme und -software werden dazu beitragen, die Vorgänge an den Schnittstellen zwischen Verkehrsträgern und Betreibern reibungsloser zu gestalten und den Durchsatz zu erhöhen.
- Prüfung alternativer Beförderungsstrecken, um alle vorhandenen Häfen – von denen einige nicht ausgelastet sind – intensiver zu nutzen und sie näher an die Nutzer zu bringen. Der Markt zeigt, dass täglich bediente und schnelle Verbindungen innerhalb der EU entweder im Kurzstreckenseeverkehr oder durch Zubringerdienste für viele Häfen eine tragbare Lösung darstellen.

Diese Möglichkeiten der Ausweitung von Häfen sollte gründlich geprüft werden, bevor neue Infrastrukturen ins Auge gefasst werden. Entwicklungen müssen also mit allen Interessengruppen erörtert und dann auf der Grundlage eines umfassenden Konsens geplant und durchgeführt werden. Es wäre allerdings einfacher, in diesen Fragen einen Konsens zu erzielen, wenn die Gesamtentwicklungspläne der Häfen nach breit angelegten Konsultationen auf allen Ebenen aktualisiert würden. Der Bau großer neuer Hafenanlagen oder eine wesentliche Ausweitung vorhandener Anlagen sollte sich vor allem auf eine gründliche wirtschaftliche Bewertung der Auswirkungen der geplanten Entwicklung auf die Verkehrsströme stützen. Dies würde auch zu einer rationelleren Verteilung des Verkehrsaufkommens in ganz Europa führen. Eine solche bessere Verteilung kann natürlich

nicht durch Vorschriften „erzwingen“ werden, doch wäre sie angesichts unserer Sorge um die Umweltfreundlichkeit des Verkehrs sicher positiv.

Die Kommission beabsichtigt zum jetzigen Zeitpunkt, diese Angelegenheit den regionalen und nationalen Behörden und dem Markt zu überlassen.

Die Kommission ihrerseits wird die derzeitige Situation und den Bedarf der Häfen in Bezug auf ihre Anbindung an das Hinterland und die entsprechenden Auswirkungen für eine ausgewogene Verteilung der Verkehrsströme anlässlich der Halbzeitbewertung der transeuropäischen Netze im Jahr 2010³ beurteilen.

2. UMWELTFREUNDLICHER KAPAZITÄTSAUSBAU

2.1. Aufbau neuer oder Verbesserung vorhandener Anlagen

Die genannten Bewertungen könnten ergeben, dass eine Aufstockung der Kapazitäten durch Verbesserung, Ausbau oder Neubau erforderlich ist, um die Voraussetzungen für eine Zunahme des Seeverkehrs oder der Binnenschifffahrt zu schaffen. Dies ist der Fall, wenn

- die Häfen sowohl geeignete Anlagen als auch eine angemessene Anbindung an das Hinterland benötigen. Häfen und Hafenausrüstung wurden aus historischen Gründen ganz einfach nicht für moderne Frachtschiffe aller Art oder gar Container konzipiert und gebaut, und schon gar nicht für das heutige Verkehrsaufkommen.
- Es lässt sich eindeutig eine neue nachhaltige modale Verlagerung von der Straße auf die Binnenschifffahrt oder den Seeverkehr, zum Beispiel auf Meeresautobahnen, feststellen.
- Durch eine angemessene Hafeninfrastruktur muss eine größere Versorgungssicherheit für Energie gewährleistet und die Wettbewerbsfähigkeit dieser Industrien verbessert werden⁴. Sie können auch Alternativen zu traditionellen Versorgungsinfrastrukturen darstellen.
- Aus Umwelt- und Sicherheitsgründen muss das Hafengebiet der Stadt neu entwickelt und/oder die Hafenindustrie mit dem dazugehörigen Hinterlandverkehr vom Stadtzentrum weg verlagert werden. Die Stadt kann dann eine bessere Nutzung von Bereichen planen, die sich besonders für ihre Bürger, den Fahrgastverkehr, den Kreuzfahrttourismus, kulturelle Aktivitäten, Wohnzwecke oder für andere wirtschaftliche Tätigkeiten anbieten.

In diesen Fällen müssen die staatlichen Behörden dann erwägen, welche Optionen für eine weitere Entwicklung dem öffentlichen Interesse am besten dienen würden. Dabei sind die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für den Umweltschutz, beispielsweise die Habitat⁵ und die Vogelrichtlinie⁶, die Wasserrahmenrichtlinie⁷ und die Abfallrichtlinie⁸ zu berücksichtigen.

³ Artikel 19 der Verordnung (EG) 680/2007.

⁴ KOM(2007) 1.

⁵ Richtlinie 92/43/EWG.

⁶ Richtlinie 79/409/EWG.

⁷ Richtlinie 2000/60/EG.

⁸ Richtlinie 99/31/EG.

Häfen sind zugleich strategische Zugänge für die Versorgung mit Gütern und Energie (z.B. LNG⁹) und äußerst wichtige Wirtschaftskluster. Sie brauchen staatliche und private Investitionen, für die ein vertretbares Maß an Rechtssicherheit gegeben sein muss.

Die Interessengruppen beklagten Rechtsunsicherheit vor allem in Bezug auf die Vogel- und die Habitatrichtlinie. Die Kommission weiß, dass die Anwendung dieser Richtlinien auf Hafeninfrastrukturen problematisch sein kann.

Die Kommission hat bereits mehrere Leitfäden veröffentlicht, um die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Umweltschutz-Richtlinien zu unterstützen und den Bürgern und Interessengruppen ein besseres Verständnis dieser Vorschriften zu vermitteln. Sie wird Leitlinien für die Anwendung der Umweltvorschriften der Gemeinschaft auf die Hafenenwicklung veröffentlichen¹⁰.

2.2. Gewährleistung angemessener Abfallvorrichtungen

Die Richtlinie 2000/59/EG über Hafenauffangeinrichtungen hat das Ziel, die Einbringung von Schiffsabfällen und Ladungsrückständen auf See zu verringern. Eine wirksame Anwendung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten ist jedoch noch nicht gewährleistet.

Nach Prüfung der Berichte der Mitgliedstaaten über die Anwendung der Richtlinie, der seit dem Inkrafttreten der Richtlinie durchgeführten Bewertungen und der Ergebnisse der Kontrollbesuche der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA) wird die Kommission die interessierten Kreise dazu konsultieren, wie die bestehenden Verfahren der Richtlinie und ihre einheitliche Anwendung verbessert werden könnten, und einen geeigneten Vorschlag vorlegen.

2.3. Sinnvolle Bewirtschaftung von Gewässern und Sedimenten

Zusammen mit anderen Interessengruppen sollten die an Flüssen oder Ästuaren gelegenen Häfen aktiv in die Konsultationen zu Fragen im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung von Einzugsgebieten einbezogen werden, unter anderem im Hinblick auf die Erstellung der in der Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) vorgeschriebenen Bewirtschaftungspläne für Einzugsgebiete. Gleiches gilt für Seehäfen an der Küste in Bezug auf die Qualität der Küstengewässer, die Sedimentverschiebung entlang der Küste und die Nutzung des Küstengebiets, z.B. im Rahmen des integrierten Küstenzonenmanagements. Ebenso muss in jedem Fall, insbesondere bei der Einführung von Verbesserungen oder der Anlage neuer Einrichtungen stromaufwärts oder in Häfen, berücksichtigt werden, dass eine Verschmutzung des Bodens unbedingt verhindert werden muss.

2.4. Verbesserungen bei den Emissionen in die Luft

Die Luftqualität ist in den meisten größeren Häfen ein Problem. Eine wesentliche Voraussetzung für ein nachhaltiges Wachstum ist eine erhebliche Senkung der Luftverschmutzung durch Schiffe und durch den Hinterlandverkehr zu und von den Häfen. Der Rat hat einer Senkung der Treibhausgase um mindestens 20 % bis 2020 zugestimmt. Dazu ist auch eine Senkung der CO₂-Emissionen von Schiffen erforderlich. Die Maßnahmen

⁹ KOM(2006)846 und SEK(2007)1283.

¹⁰ Siehe KOM (2007)575 und SEC(2007)1278.

zur Verwirklichung dieses Ziels sollten den Entwicklung auf internationaler Ebene Rechnung tragen. Die IMO hat sich verpflichtet, 2008 strengere Emissionsgrenzwerte festzulegen. Die Kommission wird internationale Anstrengungen zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen von Schiffen aktiv unterstützen und, sollten hier keine Fortschritte erzielt werden, die Möglichkeit entsprechender Maßnahmen auf der Ebene der EU erwägen.

Eine Lösungsmöglichkeit für die landseitige Stromversorgung von Schiffen in Häfen wird derzeit von der Kommission geprüft¹¹. Diese Lösung sollte zunächst für Schiffe im Linienverkehr wie Fährschiffe oder Schiffe, die im Kurzstreckenseeverkehr oder auf Meeresautobahnen eingesetzt werden, erwogen werden. Die Kommission beabsichtigt die Vorlage von Vorschlägen zur Senkung der Luftverschmutzung durch Schiffe in Häfen, darunter insbesondere die Streichung von Steuernachteilen für die landseitige Stromversorgung.

Die Kommission hat sich verpflichtet, die Luftverschmutzung und Emissionen von Treibhausgasen durch Schiffe zu senken und wird bei der Erarbeitung von Maßnahmen – zu denen auch die Schaffung geeigneter Anreize gehört – mitwirken, um diese Emissionen in Häfen zu reduzieren.

3. MODERNISIERUNG

Neue Systeme für die Sicherheit und die Gefahrenabwehr im Seeverkehr wie SafeSeaNet, AIS (automatische Identifizierung) und LRIT (Fernidentifizierung und -verfolgung) in Verbindung mit modernen Telekommunikationseinrichtungen sind bereits vorgeschrieben oder werden es in Kürze sein. Durch sie wird die Verbindung Schiff-Küste erheblich verbessert werden. Dies hat Folgen für die Häfen und die darin tätigen öffentlichen Verwaltungen. Die Fahrt und Annäherung eines Schiffs lässt sich jetzt genau verfolgen. Die Häfen und die in ihnen angesiedelten Cluster im allgemeinen müssen sich diesen Fortschritt zunutze machen¹².

3.1. Vereinfachung der Verfahren im Kurzstreckenseeverkehr

Nach den Rechtsvorschriften der EU unterliegt der Seeverkehr zwischen den Mitgliedstaaten der Zollaufsicht, da die Abgangs- und Bestimmungshäfen in der EU Teil der Außengrenze sind, wo Waren aus Drittländern und Waren, die für die Gemeinschaft abgefertigt wurden, zusammenkommen. Daher werden die Waren auch dann zollamtlich überwacht, wenn das Schiff für die Gemeinschaft abgefertigte Waren befördert, obwohl für Schiffe, die ausschließlich solche Waren geladen haben, vereinfachte Zollverfahren in Anspruch genommen werden können.

In diesen Fällen ist es wichtig, dass die Verwaltungsverfahren so einfach und einheitlich wie möglich sind. Dadurch werden nicht nur Verspätungen, Fahrplanunsicherheiten und Kosten abgebaut und das Vertrauen in den Kurzstreckenseeverkehr gestärkt, sondern auch neue Möglichkeiten für die Häfen geschaffen und die Einrichtung von Meeresautobahnen unterstützt. Die Kommission hat die Einrichtung eines papierlosen Umfelds für Zoll und Handel, unter anderem eine einzige Anlaufstelle („Ein-Fenster“-Konzept) für die Vorlage von

¹¹ Siehe KOM(2007)575.

¹² Siehe <http://www.marnis.org>.

Daten vorgeschlagen. Moderne Einrichtungen für die elektronische Verfolgung machen dies möglich¹³.

Gegenüber anderen Verkehrsmitteln sind Schiffe jedoch nach wie vor im Nachteil. Ein Schiff, das zwischen zwei EU-Häfen unterwegs ist, unterliegt komplexeren und zeitaufwändigeren Verfahren als sie für einen LKW gelten würden, weil es noch keinen echten Binnenmarkt für den Seeverkehr in Europa gibt. Damit das volle Potenzial der europäischen Schifffahrtsbranche ausgeschöpft werden kann, muss dieser Nachteil des Seeverkehrs gegenüber den anderen Verkehrsträgern durch Vereinfachung der Verwaltungsverfahren und Zollförmlichkeiten für Dienste im innergemeinschaftlichen Seeverkehr beseitigt werden.

Die Kommission wird, wie sie es in ihrer Mitteilung über eine integrierte Meerespolitik¹⁴ und in der Halbzeitbilanz zum Verkehrsweißbuch¹⁵ angekündigt hat, 2008 einen Legislativvorschlag für die Errichtung eines Europäischen Seeverkehrsraums ohne Grenzen vorlegen.

Die Kommission hat die Einrichtung eines papierlosen Umfelds für Zoll und Handel, unter anderem eine einzige Anlaufstelle („Ein-Fenster“-Konzept) für die Vorlage von Daten vorgeschlagen.

Wie sie es in ihrer Mitteilung über eine integrierte Meerespolitik und in der Halbzeitbilanz zum Verkehrsweißbuch angekündigt hat, wird die Kommission 2008 einen Legislativvorschlag für die Errichtung eines Europäischen Seeverkehrsraums ohne Grenzen vorlegen.

3.2. Entwicklung elektronischer Systeme für den Seeverkehr („e-maritime“)

Auch über den Kurzstreckenseeverkehr hinaus müssen die für ein Schiff erforderlichen Verwaltungsvorgänge verbessert werden. Es müssen einzige Anlaufstellen aufgebaut werden, bei denen Abfertigung und Kontrolle von den zuständigen Verwaltungen koordiniert werden können. Verbesserungen bei der Kommunikation Schiff-Küste, Kontakte mit dem zuvor angelaufenen Hafen und eine Hafenlogistiksoftware, zu der sowohl staatliche als auch private Interessengruppen Zugang haben, werden die Entwicklung von integrierten Hafensystemen möglich machen. Solche Systeme werden die Güterabfertigung verbessern, die Umladung auf Landverkehrsträger besser planbar machen, den Druck auf Hafenraum abbauen, und sie werden ein Schlüsselinstrument für Seeleute, Schiffe, Hafendienste und Planung sein.

Die Kommission beabsichtigt, 2009 ein Strategiepapier über die Einführung dieser elektronischen Systeme für den Seeverkehr („e-maritime“) zu veröffentlichen. Dieser Ansatz steht unmittelbar in Verbindung mit den Initiativen „E-Freight“ und „E-Zoll“ und wird die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien (ICT) voll nutzen.

3.3. Steigerung der Leistungsfähigkeit

Innovative Technologien im Zusammenhang mit Hafenausrüstungen wie automatisierte Stapelkräne, Schienen-Portalkräne, automatisierte Containerterminals und Zwillings- oder

¹³ KOM(2005) 608.

¹⁴ KOM(2007) 575.

¹⁵ KOM(2006) 314.

Tandem-Hebevorrichtungen werden ebenfalls sehr dazu beitragen, die europäischen Häfen effizienter zu machen.

Durch die Forschungsrahmenprogramme der EU, vor allem das siebte, werden entsprechende Forschungsarbeiten und Innovationen im Bereich der Hafeninfrastrukturen und der Vorgänge in Häfen gefördert.

Die Zusammenarbeit zwischen den Häfen, vor allem zwischen Häfen in enger geographischer Nachbarschaft, ist sehr begrüßenswert, da sie unter anderem zu einer Spezialisierung in Bezug auf Ladung oder Schiffstypen und zur Organisation und Poolbildung der Einrichtungen für die Anbindung an das Hinterland führen können. Dies würde sicherlich in vielen Fällen zu einem erhöhten Durchsatz führen.

Schließlich ist die Effizienz der Transportketten und ihrer Knotenpunkte, wie es Häfen sind, ausschlaggebend für eine leistungsfähige Logistik. Indikatoren gibt es bereits für den kombinierten Schienenverkehr, den Luftverkehr und den Kurzstreckenseeverkehr. Ein verkehrsträgerübergreifendes einheitliches System solcher Indikatoren fehlt jedoch noch.

Die Kommission plant bis Ende 2009 gemeinsam mit den Interessengruppen allgemeine europäische Indikatoren zu entwickeln, die auf lokaler Ebene weiter aufgeschlüsselt werden können.

4. GLEICHE AUSGANGSBEDINGUNGEN FÜR ALLE – KLARE VERHÄLTNISS FÜR INVESTOREN, BETREIBER UND NUTZER

4.1. Die Rolle der Hafenbehörden

Die Verwaltung der Häfen ist in der Gemeinschaft sehr unterschiedlich organisiert. In einigen Mitgliedstaaten werden die Häfen von privaten Unternehmen verwaltet, die einen Teil des Hafengebiets besitzen (oder Eigentumsrechten ähnliche Rechte in Anspruch nehmen können). Diese Häfen sind vollständig privat geführte Unternehmen. In allen anderen Fällen – was für den mit Abstand größten Teil der Häfen auf dem europäischen Kontinent gilt – werden die Häfen von öffentlichen Stellen oder Unternehmen verwaltet. Diese öffentlichen Stellen, die (unabhängig von ihrer Bezeichnung im einzelstaatlichen Recht) als „Hafenbehörden“ bezeichnet werden können, erhalten zunehmend mehr Autonomie bei operationellen Entscheidungen und auch größere finanzielle Unabhängigkeit von den staatlichen Behörden. Manche Hafenbehörden bieten Ladungsumschlagsdienstleistungen und/oder technisch-nautische Dienste an, während andere sich auf Verwaltungs- und Entwicklungsaufgaben konzentrieren. Die Kommission beabsichtigt nicht, diese heterogenen Strukturen durch äußere Eingriffe zu vereinheitlichen. Hafenmanagement findet am sinnvollsten auf nationaler/lokaler Ebene statt. Dennoch weiß die Kommission, dass die wichtigen Aufgaben der Hafenbehörden besser erfüllt werden können, wenn sie über ein ausreichendes Maß an Autonomie verfügen. Insbesondere erinnert die Kommission daran, dass finanzielle Autonomie eine Voraussetzung für die effiziente Zuteilung von Investitionen und letztendlich für die Entwicklung der Häfen ist.

4.2. Staatliche Finanzierung – Transparenz

Man kann zwar nicht sagen, dass grundsätzlich alle Häfen miteinander im Wettbewerb stehen, doch konkurrieren einige von ihnen miteinander, und es kann innerhalb der Häfen einen

scharfen Wettbewerb geben, der die Festlegung gleicher Ausgangsbedingungen für alle Beteiligten erforderlich macht. In diesem Zusammenhang muss unter anderem die Frage öffentlicher Gelder für Häfen angesprochen werden. Die Kommission wird einen allgemeinen Rechtsrahmen festlegen, wie ihn die Interessengruppen des Hafensektors fordern. Klare Finanzierungsbedingungen werden darüber hinaus ein Anreiz für Investitionen im Bereich der Häfen sein.

Die Kommission wird 2008 Leitlinien für staatliche Beihilfen für Häfen verabschieden.

Außerdem sollten die Informationen über Mittel, die die staatlichen Behörden einem Hafen zur Verfügung stellen, transparent sein. In der Richtlinie 2006/111 ist dies bereits vorgeschrieben, doch gilt diese Verpflichtung nur für Häfen mit einem Jahresumsatz von mehr als 40 Millionen EUR jährlich. Da zahlreiche Häfen – von denen einige eine sehr wichtige Rolle für den Mitgliedstaat, in dem sie liegen, und damit auch für den europäischen Verkehr insgesamt spielen – diesen Schwellenwert nicht erreichen, sollte er für den Hafensektor nicht länger gelten.

Die Kommission plant Maßnahmen zur Ausweitung der Transparenzvorschriften der Richtlinie 2006/111/EG auf alle Handelshäfen unabhängig von ihrem Jahresumsatz. Dies wird ein vollständiges Bild der Gelder ermöglichen, die von den staatlichen Behörden der Mitgliedstaaten in die Häfen fließen.

4.3. Hafenkonzessionen

Meist ist die Voraussetzung für die Erbringung von Ladungsumschlagdienstleistungen der Zugang zu Hafeneinrichtungen. Solche Dienstleistungen können verschiedene rechtliche Grundlagen haben. Sie können unmittelbar von den Hafenbehörden selbst oder durch Dritte erbracht werden, zum Beispiel durch Konzessionäre. Es gibt zur Zeit noch keine abgeleiteten Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über Dienstleistungskonzession im Bereich der Häfen oder anderer Terminaleinrichtungen¹⁶. Wie die Kommission in ihrer Mitteilung zu Konzessionen aus dem Jahr 2000¹⁷ unterstrich, „bedeutet [dies] jedoch nicht, dass die Vorschriften und Grundsätze des Vertrags für die Konzessionen nicht gelten“.

Insbesondere wurde in der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs herausgehoben, dass die staatlichen Behörden zu Transparenz verpflichtet sind, wenn die Mitgliedstaaten Konzessionen für Dienstleistungen erteilen, die nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie über das öffentliche Auftragswesen fallen; dies schließt ein, dass die Initiative angemessen bekannt gemacht wird und das Verfahren fair und diskriminationsfrei ist und überprüft werden kann. Aufgrund dieser Verpflichtung zur Transparenz muss zugunsten potenzieller Bieter ein angemessener Grad von Öffentlichkeit sichergestellt werden, der die Konzession dem Wettbewerb öffnet und die Nachprüfung ermöglicht, ob das Auswahlverfahren unparteiisch durchgeführt wurde¹⁸.

¹⁶ Artikel 18 der Richtlinie 2004/17/EG und Artikel 17 der Richtlinie 2004/18/EG.

¹⁷ Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen im Bereich Konzessionen im Gemeinschaftsrecht (2000/C 121/02).

¹⁸ Urteil des Gerichtshofes vom 7. Dezember 2000, Telaustria, Rechtssache C-324/98, Randnrn. 60 und 62, sowie Urteil des Gerichtshofes vom 13. Oktober 2005, Parking Brixen, Rechtssache C-458/03, Randnr. 49.

Nach Ansicht der Kommission gilt diese Verpflichtung auch, wenn die Behörden der Mitgliedstaaten beschließen, einem Dritten einen Teil des Hafengeländes für die Bereitstellung von Ladungsumschlagdienstleistungen zu überlassen. Die Beachtung der Transparenzpflicht hindert die Hafenbehörden nicht, Auswahlkriterien für die Erteilung der Konzession festzulegen, die Ausdruck der kommerziellen Strategie und Entwicklungspolitik eines bestimmten Hafens sind. Darüber hinaus hat die Kommission in einer Mitteilung zu Auslegungsfragen erläutert, dass die unmittelbar aus dem EG-Vertrag abgeleitete Transparenzpflicht nur für die Vergabe von Aufträgen gilt, die in hinreichendem Zusammenhang mit dem Funktionieren des Binnenmarkts stehen, und dass der EuGH es in diesem Zusammenhang in einzelnen Fällen für denkbar hielt, dass die Vergabe eines Auftrags wegen besonderer Umstände wie beispielsweise einer sehr geringfügigen wirtschaftlichen Bedeutung für Wirtschaftsteilnehmer in anderen Mitgliedstaaten nicht von Interesse ist¹⁹.

In der genannten Mitteilung zu Konzessionen wird darauf hingewiesen, dass die Laufzeit der Konzessionen so festzulegen ist, dass der freie Wettbewerb nur so weit eingeschränkt wird, wie es erforderlich ist, um die Amortisierung der Investitionen und eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals sicherzustellen. Hierbei ist jedoch das mit der Nutzung verbundene Risiko für den Konzessionär beizubehalten²⁰. Kommt es nach Beendigung der Laufzeit einer Konzession zu einer Verlängerung, so ist diese der Erteilung einer neuen Konzession gleichzustellen und dementsprechend gelten die oben genannten Grundsätze²¹.

Nach Ansicht der Kommission sind Bestimmungen, die zu dem Zweck in die Konzessionsvereinbarungen aufgenommen werden, die Beachtung der Konzessionsbedingungen sicherzustellen und die rechtmäßigen Interessen der Häfen und lokalen Gebietskörperschaften zu schützen, vor allem in Bezug auf die Gesamtqualität und Leistungsfähigkeit der Hafendienste, zulässig, sofern sie nicht gegen Bestimmungen des Vertrags oder Rechtsvorschriften der Gemeinschaft verstoßen.

Klärungsbedarf besteht hinsichtlich der Rechte der Arbeitnehmer im Falle des Übergangs von Wirtschaftstätigkeiten im Anschluss an ein Auswahlverfahren.

Übernimmt ein Unternehmen nach Vergabe einer Konzession oder eines öffentlichen Auftrags bestimmte Wirtschaftstätigkeiten, die zuvor von einem anderen Unternehmen wahrgenommen wurden, findet gegebenenfalls die Richtlinie 2001/23/EG²² Anwendung²³. Voraussetzung für den „Übergang“ im Sinne der Richtlinie ist, dass *a)* ein Inhaberwechsel stattfindet und *b)* die vom Übergang betroffene wirtschaftliche Einheit ihre Identität bewahrt. Kennzeichnend für die Wahrung der Identität ist die Fortführung der gleichen Wirtschaftstätigkeit durch den neuen Inhaber und die Beibehaltung der Personal-, Management- und Organisationsstruktur. Dies sind jedoch nur Teilaspekte der erforderlichen Gesamtbewertung, die nicht isoliert betrachtet werden dürfen²⁴. Sind diese Voraussetzungen

¹⁹ Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht, das für die Vergabe öffentlicher Aufträge gilt, die nicht oder nur teilweise unter die Vergaberichtlinien fallen; ABl. C 179 vom 1.8.2006, S. 2-7.

²⁰ Siehe Mitteilung zu Konzessionen (2000/C 121/02), Punkt 3.1.3.

²¹ Siehe 2000/C 121/02, Punkt 2.4.

²² Richtlinie 2001/23/EG des Rates.

²³ Punkt 3.2.1.2, KOM (2001) 566.

²⁴ Weiter kann nach einer Entscheidung des Gerichtshof in einer Sache, bei der es um den Wechsel des Unternehmers ging, der Umstand, dass die von dem neuen Unternehmer übernommenen Betriebsmittel nicht seinem Vorgänger gehörten, sondern vom Auftraggeber zur Verfügung gestellt wurden, nicht zum

bei einer Ausschreibung für Hafendienste oder bei einer Privatisierung solcher Dienste erfüllt, findet die Richtlinie 2001/23/EG Anwendung.

4.4. Technisch-nautische Dienste

Zu den technisch-nautischen Diensten gehören Lotsen, Schleppen und Festmachen. Häufig spielt bei diesen Diensten auch der Aspekt der Sicherheit im Hafen eine Rolle. Dieser Aspekt kommt bei Lotsen- und Schleppdiensten sehr viel stärker zum Tragen als beim Festmachen. Solche Dienstleistungen können entweder von der staatlichen Verwaltung erbracht werden oder Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse darstellen.

In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass gemäß Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind, die Vorschriften des Vertrags über den Wettbewerb und den Binnenmarkt gelten, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgabe verhindert. Entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dürfen die Mittel, die zur Erfüllung des Auftrags zur Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse eingesetzt werden, die Binnenmarktfreiheiten nicht über das zur tatsächlichen Erfüllung des Auftrags erforderliche Maß hinaus einschränken²⁵.

Nach den geltenden gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften und der Rechtsprechung der Gemeinschaft gilt der im Vertrag verankerte Grundsatz der Niederlassungsfreiheit auch für die technisch-nautischen Dienste. Gesetzliche Monopole für technisch-nautische Dienste können diese Freiheit beeinträchtigen und sind dann nur in dem Maß zu rechtfertigen, wie sie für die Erbringung der betreffenden Dienstleistung erforderlich und angemessen sind. In diesen Fällen ist ein transparentes Verfahren für die Auswahl des Betreibers erforderlich. Diese Bedingung ist erfüllt, wenn das Auswahlverfahren angemessen europaweit bekannt gemacht wird und die Unparteilichkeit des Verfahrens überprüft werden kann. Ausschließliche Rechte sollten nicht für einen übermäßig langen Zeitraum verliehen werden und es ist darauf zu achten, dass eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals sichergestellt und gleichzeitig das mit der Erbringung der Dienstleistung verbundene Risiko beibehalten wird. Vor allem im Hinblick auf die Lotsendienste vertritt die Kommission die Ansicht, dass - sofern die Sicherheit gewährleistet ist - Ausnahmen von der Lotsenpflicht für regelmäßige Nutzer gewährt werden sollten, da dies die Kosten im Seeverkehr senken und ihn so attraktiver machen würde; das gilt insbesondere für den Kurzstreckenseeverkehr. Bei der Prüfung dieser Frage sollten technische Neuerungen berücksichtigt werden. Hier könnten in Zukunft landgestützte Lotsendienste („remote pilotage“) zu einer vertretbaren Option werden, die im Rahmen der elektronischen Systeme für den Seeverkehr („e-maritime“) zu entwickeln sind.

Weiter sollte auf die Dienstleistung des Festmachens eingegangen werden. Der Gerichtshof befand, dass Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs in Bezug auf die Dienstleistung des Festmachens gerechtfertigt sein können²⁶. Es sollte jedoch darauf hingewiesen werden, dass selbst in diesem Fall Beschränkungen hinsichtlich der Erbringung dieser Dienstleistung durchaus nicht grundsätzlich unvermeidlich sind. Wo durch die freie

Ausschluss eines Betriebsübergangs im Sinne der Richtlinie führen (Urteil des Gerichtshofs, *Abler*, Rechtssache C-340/01, Slg. [2003], I-14023).

²⁵ Mitteilung der Kommission Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa (ABl. C 17 vom 19.1.2001, S. 4), Nummer 23.

²⁶ Urteil des Gerichtshofs, *Corsica Ferries*, Rechtssache C-266/96.

Erbringung von Festmach-Diensten nicht das Gleichgewicht des Dienstes insgesamt in Frage stellen kann – dies kann beispielsweise in großen Häfen mit mehreren Terminals der Fall sein – sollte der freie Zugang zu diesem Dienst gewährleistet werden²⁷.

4.5. Ladungsumschlag

Beim Ladungsumschlag hat es in den letzten Jahren beträchtliche Entwicklungen gegeben. Er wurde zu einer Dienstleistung, bei der fortschrittliche Technologien eingesetzt werden, und ist jetzt sehr viel weniger arbeitsintensiv. Auch seine Rolle hat sich entsprechend der Rolle der Häfen verändert, die jetzt Zugänge zur Logistikkette sind und nicht nur Anfangs- und Endpunkt eines Seeverkehrs. Der Ladungsumschlag erfolgt in den verschiedenen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und selbst innerhalb ein- und desselben Mitgliedstaats in unterschiedlicher Form. Die Hafentarbeiter werden häufig unmittelbar von den Terminalbetreibern beschäftigt; in einigen Häfen werden sie dagegen von „Pools“ angestellt, die für die Einstellung und Ausbildung von Hafentarbeitern zuständig sind.

Wie der Ladungsumschlag im Allgemeinen können sich auch die „Pool“-Vereinbarungen von einem Mitgliedstaat zum anderen stark unterscheiden. Darüber hinaus können sie sich auf nationale oder lokale Rechtsvorschriften gründen oder vollständig durch lokale Praktiken geregelt werden. Für die Tätigkeit der „Pools“ können uneingeschränkt die Bestimmungen des Vertrags über die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit gelten.

„Pools“ sorgen oft für eine solide Ausbildung der Arbeiter und sind ein effizientes Instrument für die Arbeitgeber. Allerdings sollten solche Vereinbarungen nicht benutzt werden, um angemessen qualifizierte Einzelpersonen oder Unternehmen an der Erbringung von Ladungsumschlagdiensten zu hindern, oder den Arbeitgebern Arbeitskräfte aufzuzwingen, die sie nicht brauchen, da dies unter bestimmten Umständen einen Verstoß gegen die Bestimmungen des Vertrags über den Binnenmarkt, insbesondere gegen Artikel 43 über die Niederlassungsfreiheit und Artikel 49 über die Dienstleistungsfreiheit, darstellen könnte.

4.6. Hafengebühren

Beim Anlaufen eines Hafens fallen für die Schiffseigner verschiedene Gebühren an, einige für die Nutzung des Hafens als solchem, andere für Dienstleistungen von Terminalbetreibern, Lotsen, Schleppern, Festmachern usw.. Hier würde eine einzige Stelle, an der alle Gebühren entrichtet werden können, die Verfahren für die Nutzer erleichtern. Im Folgenden wird nur kurz auf die Gebühren eingegangen, die für die Nutzung der allgemeinen Hafeninfrastrukturen erhoben werden („Hafengebühren“).

Hafengebühren und mögliche Zusatzgebühren werden in der Regel heute veröffentlicht, vor allem über das Internet. Dies liegt im Interesse der Häfen selbst. Das Problem ist, dass diese Gebühren zwar eingesehen werden können, aber oft für die Kunden nicht verständlich und in der Praxis sehr schwer zu berechnen sind. Die Kommission fordert nachdrücklich mehr Klarheit in Bezug auf die verschiedenen Posten, aus denen sich die Hafengebühren zusammensetzen, und mehr Transparenz hinsichtlich der diesen Gebühren zugrunde liegenden Kosten. Überholte Kriterien für die Gebührenermittlung, die im Kurzstreckenseeverkehr eingesetzte Schiffe benachteiligen, sollten abgeschafft werden. Dies gilt auch für alle Dienstleistungen, die für diese Schiffe erbracht werden.

²⁷ Siehe Urteil des Gerichtshofes, Paul Corbeau, Rechtssache C-320/91, Randnrn. 18 und 19.

Die Kommission wird die Verbreitung bewährter Verfahren im Hinblick auf die Transparenz bei den Hafengebühren unterstützen.

Hafengebühren können auch ein strategisches Instrument sein, um den Einsatz umweltfreundlicherer Schiffe zu fördern, wie es bereits in der Richtlinie 2000/59/EG vorgesehen ist; die Kommission begrüßt einen solchen nachhaltigen Ansatz.

4.7. Wettbewerb mit Drittländern

Einige europäische Häfen äußern sich besorgt über den Wettbewerb durch Häfen in Drittländern, dem sich die Häfen der Mitgliedstaaten stellen müssen. Dies gilt insbesondere für einige EU-Häfen, die in unmittelbarer Nähe zu Drittlandshäfen liegen, sowie in Bezug auf Verkehrsknotenpunkte. Niedrigere Standards bei Umwelt- und Sozialvorschriften, Steuerdumping, Finanzierung von Hinterlandanbindungen aus öffentlichen Geldern oder die Erhebung diskriminierender Gebühren für die Nutzung von Hinterlandanbindungen können in Teilen der Gemeinschaft den fairen Wettbewerb verzerren und den Fortbestand der Aktivitäten für die Hochseeschifffahrt gefährden. Der Ständige Dialog zwischen der EU und Russland in Verkehrsfragen ist ein Beispiel für ein Forum, in dem solche Probleme angesprochen werden können. Auch bilaterale Abkommen über den Seehandel, wie sie mit China oder anderen Ländern geschlossen wurden, zeigen einen aktiven Lösungsansatz für solche Probleme. Die Zusammenarbeit mit diesen Nachbarländern sollte gefördert und von der Notwendigkeit geleitet werden, dass wir harmonische Wettbewerbsbedingungen schaffen müssen.

Die Kommission wird auftretende Probleme in einer Liste erfassen, damit sie erforderlichenfalls im Rahmen der Außenbeziehungen der Gemeinschaft zur Sprache gebracht werden können.

5. AUFNAHME EINES STRUKTURIERTEN DIALOGS ZWISCHEN HÄFEN UND STÄDTEN

Für die Beziehung zwischen Häfen und ihren Städten, die nach wie vor gekennzeichnet ist durch die gegenseitige Abhängigkeit, sollte eine langfristige Strategie und Planung entwickelt werden. Daher ist es sowohl für den Hafen als auch für die Stadt wichtig, ihre Verbindung auszubauen. Die Aufgabe, das Image der europäischen Häfen zu verbessern und für einen umfassenderen Zugang der Öffentlichkeit zu sorgen, wird weitgehend den Häfen selbst, den Regionen und den Mitgliedstaaten überlassen. Die Kommission wird jedoch Möglichkeiten prüfen, wie sich eine Zusammenarbeit mit diesen Behörden und Interessengruppen gestalten und deren Zusammenarbeit untereinander verbessern lässt, um das Image von Häfen und ihre Integration in „ihre“ Städte zu verbessern. Dies kann auf der Ebene der Stadtplanung geschehen, beispielsweise durch das Angebot öffentlicher Verkehrsmittel – aber auch durch die Organisation von Hafenfesten, Tagen der offenen Tür oder ähnlichen Aktivitäten. Wir müssen versuchen, eine Verbindung zwischen den Aktivitäten des Hafens und kulturellen Veranstaltungen, Seetourismus und Stadtentwicklung im weitesten Sinne herzustellen. Darüber hinaus muss die Identität Europas als Kontinent von Seefahrernationen erhalten werden, und hier können die Häfen eine wichtige Rolle spielen, denn sie waren jahrhundertlang Knotenpunkt nicht nur für die Beförderung von Gütern und Menschen, sondern auch Treffpunkt unterschiedlicher Kulturen. Auch dies sollte dazu beitragen, Häfen besser in die Städte und das städtische Leben zu integrieren.

Die Kommission hat in ihrer Mitteilung über eine integrierte Meerespolitik einen Europäischen Tag des Seeverkehrs vorgeschlagen, der der Auftakt für eine Veranstaltungswoche sein soll, deren Ziel es ist, das Image des Seeverkehrs zu verbessern und ihn stärker in das Blickfeld der Öffentlichkeit zu rücken. Sie möchte darüber hinaus innerhalb dieser Woche einen Europäischen Tag der offenen Tür der Häfen anregen, der der breiten Öffentlichkeit die Möglichkeit geben würde, ein Bild von den Maßnahmen der Gemeinschaft in Bezug auf die Häfen zu gewinnen und sie besser zu verstehen.

Sie wird prüfen, welche Finanzierungsmöglichkeiten es im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel gibt, um einen Beitrag zur besseren Integration der Häfen in die Städte zu leisten.

Zwei spezielle Elemente in der Verbindung zwischen Häfen und Städten sind aus Sicht der Gemeinschaft besonders wichtig: Umwelt und Gefahrenabwehr.

Einer der Gründe, aus denen die Häfen häufig von der lokalen Gebietskörperschaft kritisiert werden, ist nämlich ihr Beitrag zu Verkehrsüberlastung und Umweltverschmutzung. Es wurde bereits gesagt, dass die mögliche Verschlimmerung der Verkehrsüberlastung im Umfeld der Häfen bei allen Hafentwicklungsplänen umfassend bewertet werden sollte und dass die Häfen und das Seeverkehrsgewerbe Anstrengungen unternehmen sollten, die Umweltverschmutzung durch Schiffe in Häfen zu reduzieren.

Hinsichtlich der Gefahrenabwehr wurden die Hafengebiete durch Maßnahmen zum Schutz vor Terrorismus und Kriminalität sehr viel weniger zugänglich gemacht als sie es noch vor einigen Jahren waren, so dass sehr viel weniger Möglichkeiten bestehen, mit den Vorgängen des normalen Alltagsgeschäfts im Hafen enger in Berührung zu kommen.

Die Kommission erwägt, im Rahmen der laufenden Arbeiten im Bereich der Gefahrenabwehr im Seeverkehr und in den Häfen die Auswirkungen von Maßnahmen zur Gefahrenabwehr zu bewerten und Leitlinien im Hinblick darauf festzulegen, wie die erforderlichen vernünftigen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr mit einem angemessenen Maß an Offenheit und Zugänglichkeit der Hafengebiete in Einklang gebracht werden können. Bei der Überarbeitung der Rechtsvorschriften zur Gefahrenabwehr im Seeverkehr und in den Häfen bietet sich die Gelegenheit, die Vorschriften für den Hafenzugang zu bewerten und die Entwicklung eines europäischen Musters für Mehrzweck-Zugangskarten zu prüfen.

6. ARBEITSPLÄTZE IN DEN HÄFEN

6.1. Dialog

Die Be- und Entladetätigkeiten sind in den europäischen Häfen unterschiedlich organisiert. Die Kommission ist der Ansicht, dass ein Dialog zwischen den Interessengruppen erheblich zu einem besseren gegenseitigen Verständnis der betroffenen Parteien und einem erfolgreichen Management des Wandels beitragen kann. In diesem Zusammenhang kann der Dialog zwischen den Sozialpartnern besonders nachdrücklich Einfluss im Hinblick auf die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen im Hafensektor ausüben. Die Kommission begrüßt alle Initiativen zur Aufnahme oder Förderung eines Dialogs zwischen den Interessengruppen auf unterschiedlichen Ebenen, unter anderem die von einigen Häfen bereits auf lokaler Ebene ergriffenen Maßnahmen im Hinblick auf bewährte Verfahren. Die unlängst geschlossenen Vereinbarungen zwischen allen Interessengruppen der Häfen Dünkirchen und

Valletta sind dafür ein gutes Beispiel. Darüber hinaus wird die Kommission einen strukturierten sozialen Dialog auf europäischer Ebene fördern.

Die Kommission wird die Einsetzung eines europäischen Ausschusses für den sektoralen sozialen Dialog in Häfen im Sinne des Beschlusses 98/500/EG der Kommission²⁸ unterstützen.

Wird ein solcher Ausschuss eingesetzt, wird die Kommission sich für einen aktiven Beitrag der Sozialpartner zum Management des Wandels, zur Modernisierung und zur Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen einsetzen.

6.2. Ausbildung

Es gibt zur Zeit keine einschlägigen Vorschriften der Gemeinschaft für die Ausbildung von Hafentarbeitern. Die Kommission erkennt an, dass die Ausbildung von Hafentarbeitern inzwischen von ausschlaggebender Bedeutung für den sicheren und effizienten Betrieb der Häfen ist. Hafenausrüstungen haben sich zu technologisch fortschrittlichen und häufig sehr komplexen Instrumenten entwickelt. Die Arbeit im Hafen hat sich infolgedessen geändert, und die Konsultation hat gezeigt, dass auf Gemeinschaftsebene einheitliche Anforderungen für die Ausbildung von Hafentarbeitern festgelegt werden sollten. Dies wird auch Dank der gegenseitigen Anerkennung der Qualifikationen die Mobilität der europäischen Hafentarbeiter verbessern.

Auf Gemeinschaftsebene werden in der Richtlinie 89/391/EWG²⁹ (die „Rahmenrichtlinie“) Vorschriften zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer festgelegt, die uneingeschränkt auf die Arbeit in Häfen Anwendung finden. Nach der Richtlinie 89/391/EWG ist der Arbeitgeber verpflichtet, dafür zu sorgen, dass jeder Arbeiter eine ausreichende und angemessene Unterweisung über Sicherheit und Gesundheitsschutz erhält.

Die Kommission wird Rahmenbestimmungen für die Ausbildung von Hafentarbeitern in den verschiedenen im Hafen vorhandenen Bereichen vorschlagen; für die entsprechende Ausbildung soll die gegenseitige Anerkennung gelten.

6.3. Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz

Auf Ebene der Europäischen Union sind die allgemeinen Vorschriften für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer bei der Arbeit in der oben genannten „Rahmenrichtlinie“ festgelegt, die durch neunzehn Einzelrichtlinien ergänzt wurde, die für bestimmte Sektoren und Risiken gelten. Die meisten dieser Richtlinien gelten auch für die Arbeit in Häfen. Die uneingeschränkte Beachtung und Durchsetzung dieser Vorschriften ist Voraussetzung für eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen.

Weiter hat die Kommission im Februar 2007 eine Mitteilung³⁰ angenommen, in der unter anderem eine Kultur der Risikoprävention am Arbeitsplatz gefordert wurde und die durch

²⁸ Beschluss 98/500/EG der Kommission.

²⁹ Richtlinie 89/391/EG des Rates, Artikel 12.

³⁰ KOM(2007) 62.

eine Entschließung des Rates gestützt wurde³¹. Diese Mitteilung gilt, wie für jedes andere Arbeitsumfeld, auch für Häfen.

Es ist anzumerken, dass es in Häfen immer noch zu zahlreichen Arbeitsunfällen kommt, mitunter mit tödlichem Ausgang³².

Die Kommission wird genau beobachten, inwieweit die gemeinschaftlichen Vorschriften über die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer bei der Arbeit in den Häfen durchgeführt werden.

Darüber hinaus wird die Kommission auch die Sammlung statistischer Daten in Bezug auf Unfälle nach den Verfahren des ESAW³³ und des EODS³⁴ genau beobachten, die von der Kommission (EUROSTAT)³⁵ festgelegt wurden.

III. SCHLUSSFOLGERUNG

Diese Mitteilung, die ein Beitrag zum großen Thema des europäischen Seeverkehrs ist, umfasst einen Rahmen und Vorschläge für einige Maßnahmen für diesen Bereich, unter anderem für einen erweiterten Dialog und für Auslegungen zur Klärung der einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft. Sie wird zu einer Bündelung der Bemühungen beitragen, so dass die europäischen Häfen den Herausforderungen der Zukunft begegnen, neue Investitionen anziehen und einen umfassenden Beitrag zur Entwicklung ko-modaler Lösungen leisten können. Die Kommission ruft alle öffentlichen und privaten Interessengruppen auf, diesen Ansatz zu unterstützen, und freut sich auf eine Weiterführung des Dialogs, damit eine möglichst harmonische Entwicklung der Häfen in der EU gewährleistet wird.

³¹ Entschließung des Rates 2007/C 145/01.

³² Während der sechsmonatigen Konsultation kam es zu drei tödlichen Unfällen.

³³ Europäische Statistik über Arbeitsunfälle (ESAW).

³⁴ Europäische Statistik der Berufskrankheiten (EODS).

³⁵ KOM(2007) 46.