

DE

041164/EU XXIII.GP
Eingelangt am 11/07/08

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 8.7.2008
KOM(2008) 433 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

Ökologisierung des Verkehrs

{SEK(2008) 2206}

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

Ökologisierung des Verkehrs

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. EINLEITUNG

Mobilität ist ein wesentlicher Faktor unserer Lebensqualität und für die Wettbewerbsfähigkeit der EU von überragender Bedeutung. Sie ist das Rückgrat der Wirtschaft, indem sie die verschiedenen Stufen von Produktionsketten miteinander verknüpft und es den Dienstleistungsbranchen ermöglicht, ihre Kunden zu erreichen. Auch ist das Verkehrsgewerbe selbst ein wichtiger Arbeitgeber. Daher ist die Mobilität auch ein Schlüsselement zur Erreichung der Ziele der EU-Strategie von Lissabon für Wachstum und Beschäftigung. Dies gilt umso mehr, als der Verkehrssektor rapide wächst: Von 1995 bis 2005 hat der Güterverkehr in der EU um 31,3 % und der Personenverkehr um 17,7 % zugenommen, und dieser Wachstumstrend wird sich voraussichtlich fortsetzen.

Mobilität verursacht durch seine Auswirkungen jedoch auch **gesamtgesellschaftliche Kosten**. Der Schadstoffausstoß des Verkehrs gefährdet unsere Gesundheit, beeinträchtigt die Qualität unserer unmittelbaren Umwelt und trägt erheblich und in steigendem Maß zum Klimawandel bei. Die CO₂-Emissionen des Straßenverkehrs sind 30 % höher als 1990, und der Verkehr ist der einzige Wirtschaftssektor, dessen Emissionen künftig weiter ansteigen dürften. Lärm und Verkehrsstaus fallen vielen Bürgern Tag für Tag zur Last. Bei Verkehrsunfällen kommen jedes Jahr nicht zuletzt viele Menschen ums Leben.

„Nachhaltige Mobilität“, also die Entkoppelung der Mobilität von ihren schädlichen Auswirkungen, ist seit mehreren Jahren das zentrale Anliegen der EU-Verkehrspolitik. In ihrer 2006 vorgenommenen Überprüfung¹ des Verkehrsweißbuchs von 2001 wies die Kommission auf die Notwendigkeit hin, eine breite Palette von Politikinstrumenten einzusetzen, die von wirtschaftlichen Instrumenten und Regulierungsmaßnahmen bis zu Infrastrukturinvestitionen und neuen Technologien reichen, um eine nachhaltige Mobilität zu erreichen.

Den „richtigen Preis“ zu finden ist vorrangig. Die Verkehrsutzer entrichten schon einen erheblichen Betrag, aber der von ihnen gezahlte Preis hat häufig nur wenig mit den tatsächlichen Kosten zu tun, die sie durch ihre Wahl der Gesellschaft insgesamt auferlegen. Sie verfügen daher nicht über Anreize für ein weniger kostenträchtiges Verhalten. Durch eine intelligenter Bepreisung² können wirtschaftliche Instrumente (Steuern, Gebühren und Entgelte oder Emissionshandelssysteme) die Verkehrsutzer dazu bewegen, auf umweltfreundlichere Fahrzeuge oder Verkehrsträger (auch auf

¹

KOM(2006) 314.

²

Beispielsweise bei der Stadtmaut die Berücksichtigung von orts- und tageszeitabhängigen Faktoren.

das Laufen oder Radfahren) umzusteigen, eine weniger ausgelastete Infrastruktur zu nutzen oder zu anderen Zeiten zu reisen. Als solche sind sie eine wirksame Methode, die Mobilität nachhaltig zu gestalten.

Preissignale werden noch wirksamer, wenn der Markt realistische Alternativen bietet, umweltfreundlichere Fahrzeuge zu erschwinglichen Preisen verfügbar sind oder ein angemessenes Dienstleistungs niveau bei einem anderen Verkehrsträger gegeben ist. Nicht immer sind Alternativen vorhanden, besonders dort nicht, wo aufgrund von Marktversagen Investitionen in die Infrastruktur und in Forschung und Entwicklung unterblieben sind. Daher sind ergänzend auch andere Politikmaßnahmen, einschließlich der Regulierung, erforderlich. Bestimmte technische Konzepte oder Lösungen sollen durch diese Maßnahmen allerdings weder verbaut noch begünstigt werden.

Die Kommission schlägt deshalb zwei verschiedenartige Initiativen vor, um ihre Anstrengungen zur Ökologisierung und nachhaltigeren Gestaltung des Verkehrs zu verstärken. Bei der ersten geht es darum, den „richtigen Preis“ zu finden, indem die externen Kosten des Verkehrs internalisiert werden. Hier lautet die Strategie der Kommission, auf eine Weise tätig zu werden, die maßgeschneidert jeder Auswirkung und jedem Verkehrsträger angepasst ist, wobei der Tatsache Rechnung zu tragen ist, dass die EU bereits mit Arbeiten in diesem Bereich begonnen hat. Die EU-Vorschriften zur Energiebesteuerung und die Kommissionsvorschläge zur Einbeziehung des Luftverkehrs in das EU-Emissionshandelssystem sind maßgebliche erste Schritte dieser Strategie. Bei der zweiten Initiative handelt es sich um eine Reihe ergänzender Maßnahmen, die Regulierungsinstrumente, Infrastrukturmaßnahmen und Maßnahmen im Bereich Forschung und Entwicklung umfasst. Auch hier kann auf zahlreichen EU-Maßnahmen aufgebaut werden.

In dieser Mitteilung wird als erstes zusammengefasst, welche Maßnahmen der EU im Bereich des nachhaltigen Verkehrs bereits bestehen oder vorgeschlagen wurden. Diese Maßnahmen sind und bleiben weiterhin eine Ergänzung der von den Mitgliedstaaten entfalteten Tätigkeiten, die das ausschlaggebende Element für die Verwirklichung einer nachhaltigen Mobilität darstellen. Als nächstes werden die beiden begleitenden Initiativen zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs dargelegt – eine Gesamtstrategie und ein Vorschlag zur Überarbeitung der Richtlinie zu Gebühren für die Verkehrswege Nutzung durch schwere Nutzfahrzeuge. Abschließend wird eine weitere begleitende Mitteilung zur Lärminderung im Schienenverkehr erläutert und es werden die ergänzenden Initiativen genannt, die die Kommission in den kommenden Monaten ergreifen wird.

Alle diese Initiativen sind im gegenwärtigen politischen Umfeld von besonderer Bedeutung. Sowohl das Europäische Parlament³ als auch der Europäische Rat⁴ haben vor kurzem betont, wie wichtig eine nachhaltige Verkehrspolitik ist, besonders im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Klimawandels. Der Verkehr wird ohne Zweifel einen Beitrag zur Erreichung der ehrgeizigen Ziele leisten müssen, die sich der Europäische Rat 2007 gesetzt hat: Verringerung der Treibhausgasemissionen um

³ Entschließung vom 11.3.2008 zu der nachhaltigen europäischen Verkehrspolitik unter Berücksichtigung der europäischen Energie- und Umweltpolitik, Berichterstatter: Herr Albertini.

⁴ Europäischer Rat, März 2008.

20 % (30 % im Rahmen einer internationalen Übereinkunft), Steigerung der Nutzung erneuerbarer Energiequellen auf 20 % und Senkung des Energieverbrauchs um 20 %, alles bis 2020.

2. AUF BESTEHENDEM AUFBAUEN

Das beigefügte Inventar von Maßnahmen zur Ökologisierung des Verkehrs zeigt, dass die EU bereits viel getan hat – für alle Verkehrsträger und in zahlreichen verschiedenen Politikbereichen von der Forschung und Entwicklung bis zur Energiepolitik und vom Verkehr bis zur Umweltpolitik. Wie immer liegt der Schlüssel zu ihrer Wirksamkeit in der Durchführung. Die Maßnahmen sind mit Bezug auf die jeweils bekämpften Hauptauswirkungen zusammengefasst: Klimawandel, lokale Umweltverschmutzung, Lärm, Engpässe und Unfälle. Zu jeder dieser Auswirkungen folgt eine zusammenfassende Darlegung der Initiativen.

2.1. Klimawandel

Der Klimawandel ist nunmehr das vorrangige Umweltproblem, bezüglich dessen die wichtigsten EU-Maßnahmen vor kurzem von der Kommission vorgeschlagen wurden und für die jetzt die Zustimmung durch den Rat und das Europäische Parlament erwartet wird. Zu diesen Maßnahmen gehören die Begrenzung des CO₂-Ausstoßes von Neufahrzeugen, die Einbeziehung des Luftverkehrs in das EU-Emissionshandelssystem, die Erhebung differenzierter Kraftfahrzeugsteuern und Zulassungsgebühren nach dem CO₂-Ausstoß der Fahrzeuge und die Sicherstellung eines Beitrags der nicht vom Emissionshandelssystem erfassten Verkehrsträger zur Erreichung der nationalen Treibhausgas-Reduktionsziele.

Die Mitgliedstaaten sollten die Ziele für die Steigerung des Anteils erneuerbarer Energiequellen für den Straßenverkehr erreichen, und die Kommission hat vor kurzem vorgeschlagen, einen Anteil von 10 % verbindlich vorzuschreiben. Die Kommission hat auch vorgeschlagen, dass Kraftstofflieferanten die Treibhausgasemissionen von Kraftstoffen über den gesamten Lebenszyklus bis 2020 um 10 % senken. Für Kraftstoffe sind in EU-Rechtsvorschriften Mindeststeuersätze festgelegt. Die meisten Verwendungszwecke in der Luft- und Seefahrt sind davon jedoch ausgenommen, wenngleich die Mitgliedstaaten diese Ausnahmen auf den grenzüberschreitenden Verkehr beschränken können.

Außerdem bestehen besondere EU-Anforderungen für einige Straßenfahrzeuge, die Ausrüstungen wie etwa Klimaanlagen betreffen. Die Kommission arbeitet an Initiativen zu Getriebeschaltanzeigen und hat vor kurzem eine Rahmenregelung für Reifendruck-Überwachungssysteme vorgeschlagen.

2.2. Lokale Umweltverschmutzung

Bei der Bekämpfung der lokalen Umweltverschmutzung hat die EU bereits einiges erreicht, wenngleich noch viel zu tun bleibt. Maßnahmen gegen die Luftverschmutzung wurden im Rahmen des Binnenmarkts ausgearbeitet. Diese variieren stark nach Verkehrsmitteln, konzentrieren sich aber auf die Begrenzung der Emissionen neuer Kraftfahrzeuge („Euronormen“) und neuer Sportboote. Ebenso gibt es Obergrenzen für bestimmte Schadstoffe in Kraftstoffen, wie Schwefel in

Schiffskraftstoffen und Blei im Benzin, sowie Vorschriften für die Verringerung der Emissionen bei der Lagerung und Verteilung von Kraftstoffen.

Für den Schiffsverkehr bestehen Anforderungen zur Begrenzung der Wasserverschmutzung. Für alle Verkehrsträger gelten allgemeine Rechtsvorschriften zu Ort und Art der Abfallentsorgung, und für einige Arten von Straßenfahrzeugen und deren Komponenten (z. B. Reifen, Batterien) bestehen besondere Anforderungen.

Bezüglich der Beschaffung von Fahrzeugen hat die Kommission kürzlich vorgeschlagen⁵, dass bei Beschaffungen von Personenkraftwagen, Lieferwagen, Bussen und Lastkraftwagen durch öffentliche Stellen eine Methodik zugrunde gelegt werden sollte, bei der der Energieverbrauch und die Kosten der CO₂- und Schadstoffemissionen während der gesamten Lebensdauer des Fahrzeugs berücksichtigt werden. Die meisten neuen Infrastrukturvorhaben unterliegen ebenfalls Vorschriften für die Umweltbewertung, für einige gelten auch Naturschutzbestimmungen.

2.3. Lärm

Der Schwerpunkt der EU-Maßnahmen zur Lärmbekämpfung lag im Rahmen des Binnenmarkts auf der Schaffung allgemeiner Regelungen zur Lärm bewertung und zur Begrenzung der Lärmemissionen aller Neufahrzeuge der Landverkehrsträger mit eigenem Antrieb⁶. Obergrenzen gelten auch für Luftfahrzeuge, wobei für bestimmte EU-Flughäfen auch strengere Einschränkungen erlassen werden können. Für Flughäfen, Großstädte (einschließlich dortiger Häfen), stark befahrene Eisenbahnstrecken und Straßen sind Lärmkarten zu erstellen und gegebenenfalls Schritte zur Lärm minderung zu unternehmen. Obergrenzen für Reifengeräusche wurden ebenfalls festgelegt; sie gelten für den Ersatz von Reifen ab 2009.

2.4. Engpässe

Maßnahmen der EU haben dazu beigetragen, zusätzliche und alternative Infrastrukturkapazität zu finanzieren. Die EU-Politik zielt darauf ab, den Verkehr von den am stärksten von Engpässen betroffenen Verkehrsträgern weg zu verlagern und gemeinsame Gebührenregelungen zu finden. Für die Erhebung von Gebühren für die Verkehrswegebenutzung durch schwere Nutzfahrzeuge bestehen bereits Vorschriften, ebenso spezifische Anforderungen für die Eisenbahninfrastruktur. Darüber hinaus hat die Kommission kürzlich einen Vorschlag zu Flughafenentgelten vorgelegt. Eisenbahn, Binnenschifffahrt und Seeverkehr erhalten die meisten Finanzmittel für die Bereitstellung von Infrastruktur im Rahmen der transeuropäischen Netze und des Programms Marco Polo, hauptsächlich zur Förderung einer Verkehrsverlagerung weg von der Straße. Maßnahmen für den Luftverkehr und die Eisenbahn zielen auf eine Steigerung der Infrastruktureffizienz, und im Bereich des Straßenverkehrs wird an technologischen Verbesserungen gearbeitet. Allen Sektoren werden die durch GALILEO gebotenen Möglichkeiten für das Flottenmanagement und die Optimierung von Transportrouten zur Vermeidung von Engpässen und zur Unfallverhütung zugute kommen.

⁵

KOM(2007) 817.

⁶

Einschließlich beispielsweise technischer Spezifikationen für die Interoperabilität des Eisenbahnverkehrs.

2.5. Unfälle

Von Anbeginn an war die Sicherheit eines der wesentlichen Elemente der EU-Verkehrspolitik. Es gibt viele verschiedene EU-Sicherheitsanforderungen für neue Straßenfahrzeuge, ebenso Anforderungen für die Erteilung von Führerscheinen, die Begrenzung der Fahrgeschwindigkeit von Bussen und die Verkehrstüchtigkeit von Fahrzeugen und der Infrastruktur selbst. Es besteht außerdem eine Vielzahl von Sicherheitsvorschriften für die Eisenbahn und die Binnenschifffahrt, die sich auf die Fahrzeuge und im Eisenbahnbereich auch auf die Infrastruktur und Organisationen beziehen. Im Seeverkehr befassen sich viele Maßnahmen mit der Erhöhung der Sicherheit, der Vermeidung von Unfällen von Schiffen, Fahrgästen und Besatzungsmitgliedern sowie mit der Minderung der Auswirkungen von Unfällen auf die Umwelt. Diese Maßnahmen sehen sämtlich auch Inspektionen vor. In der Luftfahrt betreffen die Sicherheitsvorschriften unter anderem die Konstruktion, die Instandhaltung und den Betrieb von Luftfahrzeugen sowie die Erteilung von Lizenzen für Luftfahrtpersonal. In den Bereichen Luftfahrt, Eisenbahn und Seeverkehr sind Anforderungen an die Meldung und Untersuchung von Unfällen festgelegt.

3. DIE „RICHTIGEN PREISE“ FINDEN

Die Nutzung vorhandener Politikinstrumente ist eine wesentliche Voraussetzung für die nachhaltigere Gestaltung des Verkehrs und die Bewältigung der fünf negativen Auswirkungen des Verkehrs. Wie bereits erwähnt ist die Setzung der „richtigen Preise“ ein maßgeblicher Weg, dies zu tun, und steht daher im Mittelpunkt des Konzepts der Kommission. Die Kommission legt deshalb zusammen mit dieser Mitteilung zwei Initiativen vor, die dieses Ziel verfolgen: eine Mitteilung über die Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs und einen Vorschlag zur Änderung der geltenden Richtlinie über Gebühren für die Benutzung von Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge.

3.1. Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs

Diese Mitteilung und ihre Anhänge enthalten zwei Elemente: Das erste ist ein gemeinsamer Rahmen für die Abschätzung der externen Kosten des Verkehrs. Dem liegen Ergebnisse von der Kommission finanziert Arbeiten zugrunde, bei denen vorbildliche Praktiken überprüft, eine Methodik vorgeschlagen und ein Handbuch mit Referenzwerten für externe Kosten erstellt wurden. Die Mitteilung umfasst Leitlinien, wie diese Werte für externe Kosten zu verwenden sind.

Das zweite Element der Mitteilung ist eine Strategie, wie externe Kosten bei allen Verkehrsträgern internalisiert werden können. Dabei werden die Anforderungen der Richtlinie über Gebühren für schwere Nutzfahrzeuge⁷ erfüllt. Die Strategie berücksichtigt die Tatsache, dass bei einigen Auswirkungen – etwa Lärm und Engpässen – die Kosten, die die Verkehrsbenutzer der Gesellschaft verursachen, räumlich, zeitlich und in Abhängigkeit von dem betreffenden Verkehrsträger variieren können, während dies bei anderen Auswirkungen, etwa

⁷

Richtlinie 2006/38/EG zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge.

Treibhausgasemissionen, nicht der Fall ist. Daher bezieht sich die Strategie spezifisch auf Verkehrsträger und Auswirkungen.

Über die Jahre hinweg hat die Kommission betont, wie wichtig es ist, wirtschaftliche Instrumente zur Erreichung ihrer Politikziele einzusetzen. In diesem Rahmen waren Bemühungen zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs ein wesentlicher Bestandteil des Weißbuchs zum Verkehr von 2001 und dessen Halbzeitüberprüfung 2006. Die EU hat die Internalisierung dieser externen Kosten bereits in Angriff genommen: durch die schon genannten Vorschriften zur Kraftstoffbesteuerung, ebenso durch Kommissionsvorschläge zur Einbeziehung der Luftfahrt in das EU-Emissionshandelssystem und zur Einführung einer CO₂-Komponente in Kraftfahrzeugsteuern und Zulassungsgebühren für Kraftfahrzeuge. Die Strategie baut auf diesen Initiativen auf.

Im Bereich des Straßenverkehrs werden mit der Strategie unmittelbare Aktionen eingeleitet, die eine wirksamere und effizientere Internalisierung ermöglichen, und zwar mit dem Vorschlag für Verkehrswegegebühren für schwere Nutzfahrzeuge (siehe Abschnitt 3.2). Der Individualverkehr wird wegen der Subsidiarität nicht erfasst, die Kommission ermutigt die Mitgliedstaaten aber, ein Gebührensystem für den gesamten Straßenverkehr, nicht nur für schwere Nutzfahrzeuge, einzuführen, da dies allen Straßenverkehrsteilnehmern Anreize für eine Verhaltensänderung böte, was die erheblichen positiven Auswirkungen verstärken würde.

Im Eisenbahnbereich wird sich der Vorschlag zur Internalisierung bezüglich schwerer Nutzfahrzeuge ebenfalls positiv auswirken und weitere Chancen zur Internalisierung in diesem Sektor bieten, sofern eine Internalisierung auch bei anderen Verkehrsträgern erfolgt.

In der Strategie werden auch Folgeschritte für andere Verkehrsträger dargelegt. Für die Binnenschifffahrt wird die Internalisierung aller externen Kosten des Sektors angekündigt. Im Seeverkehr, wo es bislang noch zu keiner Internalisierung gekommen ist, hat sich die Kommission vorgenommen, 2009 tätig zu werden, falls die Internationale Seeschifffahrtsorganisation (IMO) bis dahin keine konkreten Maßnahmen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen vereinbart hat, worauf die EU aktiv hinarbeitet. Eine Maßnahme der Kommission könnte unter anderem die Integration des Sektors in das EU-Emissionshandelssystem sein. Für den Seeverkehr erfolgt die Strategieentwicklung im Einklang mit der neuen integrierten Meerespolitik der EU⁸.

Angekündigt wird mit der Strategie auch eine übergreifende Internalisierungsmaßnahme im weiteren Verlauf des Jahres 2008: die Überprüfung der Richtlinie über die Energiebesteuerung. Damit wird sichergestellt, dass die Energiebesteuerung das EU-Emissionshandelssystem besser ergänzt und den Zielen der EU hinsichtlich Klimawandel, Energie und Luftqualität besser entspricht.

Die Strategie wird 2013 einer Bewertung unterzogen.

⁸ KOM(2007) 575. Diese Politik umfasst mehrere Vorschläge zur Verbesserung der Umweltverträglichkeit (Ökologisierung) des Seeverkehrs. Weitere Angaben siehe Abschnitt 4 des Inventars von Maßnahmen zur Ökologisierung des Verkehrs der Kommissionsdienststellen, SEK(2008) 2206).

3.2. Wegegebühren

Der Straßenverkehr ist für den Großteil der externen Kosten des Verkehrs verantwortlich, so dass die Festsetzung der richtigen Preise in diesem Bereich besonders dringlich ist. Die Überarbeitung der Gebührenrichtlinie für schwere Nutzfahrzeuge, durch die die Mitgliedstaaten zur Einführung differenzierter Gebührensysteme veranlasst werden sollen, wird Effizienz und Umweltwirksamkeit des Güterkraftverkehrs verbessern. Angesichts des hohen Beitrags des Güterkraftverkehrs zum Verkehrsaufkommen und zu den Emissionen ist dies besonders wichtig.

Derzeit hindert die Richtlinie die Mitgliedstaaten tatsächlich daran, ihre vorhandenen Mautsysteme oder in Entwicklung befindlichen Systeme möglichst wirksam einzusetzen. Die Gebühren können derzeit nicht auf der Grundlage externer Kosten berechnet und unterschiedlich angesetzt werden. Daher können die Mitgliedstaaten den Betreibern keine ausreichenden Anreize geben, ihre Flotten durch umweltfreundlichere Fahrzeuge zu modernisieren und ihre Streckenplanung und Logistik im Hinblick auf eine größere Nachhaltigkeit anzupassen.

Der Vorschlag würde dies ändern, indem er den Mitgliedstaaten einen Rahmen für eine bessere Gebührendifferenzierung⁹ in Abhängigkeit von der lokalen Umweltbeeinträchtigung (Luft und Lärm)¹⁰ sowie Engpässen, die von dem jeweiligen Fahrzeug zum Zeitpunkt seiner Nutzung verursacht werden, vorgibt. Durch die Verringerung von Staus wird damit auch wesentlich zur Senkung des CO₂-Ausstoßes beigetragen.

Um sowohl zu gewährleisten, dass die Mautgebühren der tatsächlichen Umweltschädigung und den verursachten Engpässen angemessen sind, als auch dass der Binnenmarkt weiterhin ordnungsgemäß funktioniert, schlägt die Kommission vor, eine einheitliche und transparente Methode zur Berechnung der externen Kosten zu verwenden. In der Richtlinie würde auch darauf hingewirkt, dass alle Einnahmen aus der Regelung zur Verringerung der Umweltauswirkungen des Verkehrs und der Überlastung verwendet¹¹ und die Gebühren nach einem Übergangszeitraum mit elektronischen Systemen erhoben werden.

4. ERGÄNZENDE MASSNAHMEN

Wie oben ausgeführt sind sowohl Maßnahmen zur Festsetzung der richtigen Preise als auch ergänzende Aktionen zur Bewältigung der negativen Auswirkungen des Verkehrs nötig. Dies gilt um so mehr, da – wie im Strategieteil der Mitteilung zur Internalisierung hervorgehoben wird – die Preise für manche Erzeugnisse und Dienstleistungen, etwa den Verkehr, nicht zu einer Verhaltensänderung führen werden (d. h. die Nachfrage eher unelastisch ist). Folglich sind ergänzende

⁹ Solange nur Infrastrukturkosten abgedeckt werden und eine Reihe von Bedingungen erfüllt sind, unter anderem dass zusätzliche Einnahmen generiert werden, erlaubt die geltende Richtlinie eine begrenzte Differenzierung von Mautgebühren.

¹⁰ Durch CO₂ verursachte Kosten werden durch Kraftstoffsteuern im Rahmen einer beabsichtigten Überarbeitung der Richtlinie über die Energiebesteuerung abgedeckt.

¹¹ Beispielsweise alternative Infrastruktur, Verkehrsmanagement und Forschung.

Maßnahmen unerlässlich. Die Kommission legt daher zusammen mit dieser Mitteilung eine weitere Mitteilung zur Lärmminderung im Schienenverkehr bei vorhandenen Fahrzeugen vor und wird in den kommenden 18 Monaten weitere Schritte ergreifen, die sich auf verschiedene Verkehrsträger und Auswirkungen konzentrieren. Diese werden im Folgenden skizziert.

4.1. Lärmminderung im Schienenverkehr

Nach Schätzungen sind 10 % der EU-Bevölkerung starkem Schienenlärm ausgesetzt. Die Lärmbelastung ist einer der Hauptfaktoren, die das weitere Wachstum des Sektors beschränken. Die Lärmminderung wird nicht nur für sich genommen positive Auswirkungen haben, sondern auch die öffentliche Akzeptanz eines Ausbaus des Schienenverkehrs und der Infrastruktur erhöhen. Wenn aufgrund dessen die Eisenbahninfrastruktur einfacher erweitert und flexibler genutzt werden kann, sollte dies wiederum dazu beitragen, Fahrgäste und Güter von der Straße weg auf die Schiene zu bringen, was die gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen des Verkehrs verringern würde.

Angesichts der Tatsache, dass EU-Vorschriften die Lärmemissionen neuer Schienenfahrzeuge bereits begrenzen, konzentriert sich diese Mitteilung auf vorhandene Fahrzeuge und legt Maßnahmen dar, die Mehrzahl dieser Fahrzeuge mit lärmarmen Bremsen auszurüsten. Die Strategie kombiniert Obergrenzen für Lärmemissionen, freiwillige Selbstverpflichtungen und Rechtsvorschriften, mit denen finanzielle Anreize geschaffen werden.

Die Kommission wird die Rechtsvorschriften 2008 vorschlagen um sicherzustellen, dass durch die Anpassung geltender Bestimmungen zu den Gebühren für den Schienenzugang die Gebührenregelungen europaweit harmonisiert werden. Für leisere Fahrzeuge werden geringere Gebühren erhoben als für laute, was die Amortisierung der notwendigen Investitionen ermöglicht. Die Nachrüstung mit lärmarmen Bremsen sollte bis 2015 abgeschlossen sein. Im Anschluss an diese Nachrüstung sollten höhere Gebühren für die verbleibenden lauten Fahrzeuge eingeführt werden und die Mitgliedstaaten Lärmobergrenzen festsetzen, um die Gesamtlärmemissionen auf bestimmten Strecken zu begrenzen – und auf diese Weise einen Anreiz für den Einsatz lärmärmer Fahrzeuge zu schaffen –, falls sie dies wünschen.

Um die Umsetzung zu beschleunigen, fördert die Kommission auch freiwillige Selbstverpflichtungen, damit bereits vor dem in den Rechtsvorschriften vorgesehenen Zeitpunkt Preissignale an die Fahrzeugeigner gegeben werden.

4.2. Maßnahmen für die kommenden 18 Monate

4.2.1. Klimawandel

Der Klimawandel stellt möglicherweise die Herausforderung Nr. 1 für die EU und den Verkehr dar. Daher wird die Kommission Maßnahmen vorschlagen, die über die bereits erwähnten Maßnahmen zur Internalisierung externer Kosten hinausgehen. Im Luftverkehr wird sie Legislativvorschläge zu Stickoxidemissionen (NOx) von Luftfahrzeugen machen. Für den Straßenverkehr wird die Kommission bis Ende 2008 vorschlagen, den CO₂-Ausstoß neuer Lieferwagen zu verringern, ein System

zur Reifenkennzeichnung einzuführen sowie die geltende Richtlinie zu Verbrauchsangaben für Kraftfahrzeuge zu ändern.

4.2.2. *Lokale Umweltverschmutzung*

Die Bekämpfung der lokalen und regionalen Umweltverschmutzung ist bereits Gegenstand zahlreicher EU-Maßnahmen, so dass sich neue Initiativen auf deren Stärkung und Ergänzung konzentrieren.

Angesichts des Beitrags flüchtiger organischer Verbindungen (VOC) zur Smogbildung ist die Begrenzung der VOC-Emissionen bei der Betankung von Personenkraftwagen an Tankstellen von Bedeutung. Die Kommission wird deshalb entsprechende Legislativvorschläge machen. Der bereits genannte Vorschlag zu NOx-Emissionen der Luftfahrt sollte ebenfalls zu einer Verringerung der lokalen Luftverschmutzung beitragen.

Es steht fest, dass eine weitere Senkung des Schwefelgehalts flüssiger Kraftstoffe eine kostengünstige Verringerung der Luftschatstoffemissionen ermöglicht. Die Kommission wird 2009 einen entsprechenden Vorschlag unterbreiten, der den vor kurzem in der IMO erzielten maßgeblichen Fortschritten Rechnung trägt und auch Schiffskraftstoffe einschließt.

4.2.3. *Lärm*

Lärm führt zunehmend zu Belästigungen, beeinträchtigt die Gesundheit¹² und hat zur Konsequenz, dass der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur behindert wird. Die Kommission hält es daher für äußerst wichtig, weitere Anstrengungen zur Verringerung der Verkehrslärmemissionen zu unternehmen. Zusätzlich zu dem Legislativvorschlag zur Verringerung des Schienenlärms (siehe Abschnitt 4.1) kann die Kommission weitere Maßnahmen zur Lärmbegrenzung an EU-Flughäfen durch Änderung der geltenden Fluglärmrichtlinie treffen. 2009 wird die Kommission auch die Änderung der Richtlinie über Umgebungslärm vorschlagen.

4.2.4. *Engpässe*

Staus auf den Straßen verursachen Kosten in Höhe von schätzungsweise 1,1 % des BIP der EU im Jahr, weshalb die Kommission die Überwindung von Engpässen für vorrangig hält. Hauptsächlich wird dies mit der Internalisierung externer Kosten durch intelligente Mautsysteme erreicht werden. Hauptinstrument der EU im Straßenverkehrsbereich wird daher der Vorschlag zur Änderung der Richtlinie zu Verkehrswegegebühren für schwere Nutzfahrzeuge sein. Flankiert wird dies durch Finanzmittel, die die Kommission durch das Programm für Aktionen zu elektronischen Mautsystemen im Rahmen der transeuropäischen Netze bereitstellt, wo Mautsysteme von mindestens zwei Mitgliedstaaten gemeinsam eingeführt wurden. Die Kommission wird auch klären, in welchem Umfang und unter welchen Bedingungen interoperable fahrzeugseitige Mautgeräte darin einbezogen werden können.

¹²

Siehe, z. B. bezüglich Fluglärm an Flughäfen, KOM(2008) 66.

Im Luftverkehr zielt das vor kurzem vorgelegte Legislativpaket zum einheitlichen europäischen Luftraum auf eine Erhöhung der Kapazität des europäischen Luftraums um das Dreifache bei gleichzeitiger Verringerung der Luftschatstoffemissionen um bis zu 10 % je Flug ab.

4.2.5. *Übergreifende Maßnahmen*

Die Kommission wird auch Aktionen vorschlagen, die mehreren Negativfolgen des Verkehrs entgegenwirken, besonders in den Bereichen des Eisenbahnverkehrs und der Binnenschifffahrt, die eine Alternative zum Straßenverkehr bieten. Im Eisenbahnbereich wird die Kommission einen Legislativvorschlag zum Güterverkehr sowie einen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie über Infrastrukturentgelte (mit den in Abschnitt 4.1. genannten Neuerungen) annehmen.

Der Aktionsplan zur Mobilität in der Stadt wird sich mit allen fünf negativen Auswirkungen befassen und Aktionen mit einem eindeutigen Mehrwert auf EU-Ebene unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips vorschlagen. Er wird zwischen kurzfristig durchführbaren und mittel- bis langfristigen Aktionen unterscheiden.

Das Grünbuch zum transeuropäischen Verkehrsnetz wird eine Überprüfung der derzeitigen Politik umfassen und Lehren aus den gemachten Erfahrungen sowie Überlegungen dazu enthalten, wie diese Politik in den kommenden Jahren am besten voran gebracht werden kann. Dazu gehören auch die Stärkung der nachhaltigen Entwicklung der Netze und die Frage, wie sie am besten zur Bekämpfung des Klimawandels beitragen können.

Der Aktionsplan für intelligente Verkehrssysteme (IVS) im Straßenverkehr, der von einer Legislativinitiative begleitet sein wird, wird ein gemeinsames Konzept dafür darlegen, wie vorhandene Technologien auf den Markt und zum Einsatz gebracht werden können. Er sollte dazu beitragen, eine Reihe wesentlicher europaweiter IVS-Anwendungen zu ermitteln, deren Geschäftsaussichten klären, die notwendige Forschung und Validierung organisieren und ihre europaweite Einführung durch Straßeninfrastrukturbetreiber, die Kraftverkehrsbranche, Dienstleister und Straßenverkehrsutzer leiten. Diese Technologien werden einen Beitrag zur Engpassüberwindung leisten und gleichzeitig für mehr Sicherheit und für Kraftstoffeinsparungen sorgen, indem sie es Versendern und Reisenden ermöglichen, ihre Fahrten so zu planen, dass Staus vermieden werden, und indem sie den Behörden die Möglichkeit geben, Verkehr aus Bereichen fernzuhalten, wo er in hohem Maße zur lokalen Luftverschmutzung beiträgt. Außerdem bedeutet die effizientere Nutzung der vorhandenen Infrastruktur, dass weniger neue Infrastruktur benötigt wird, so dass eine Habitatzersplitterung und Bodenversiegelung vermieden wird. Der Einsatz künftiger GALILEO-Anwendungen wird ebenfalls Teil dieses Plans sein.

5. FAZIT

Eine nachhaltige Mobilität erfordert Anstrengungen aller Beteiligten, nicht nur der Kommission. Die drei neuen Initiativen, die diese Mitteilung begleiten (die Mitteilungen zur Internalisierung extern Kosten des Verkehrs und zur Verringerung

des Schienenlärms sowie der Vorschlag zur Änderung der Richtlinie über Verkehrswegegebühren für schwere Nutzfahrzeuge) und die anderen hier dargelegten Maßnahmen sind ein weiterer Beitrag der Kommission zur Bewältigung der Herausforderungen. Ein konzertiertes Handeln aller Beteiligten ist jedoch erforderlich, um die Wirksamkeit dieser Initiativen zu erhöhen.

Die drei neuen Maßnahmen, die diese Mitteilung begleiten, bauen auf dem umfangreichen Korpus bestehender Initiativen, die in dem beigefügten Maßnahmeninventar dargelegt sind, auf, um kurz- bis mittelfristig Fortschritte zu erzielen. Die Kommission betrachtet jedoch auch den längerfristigen Zeitraum. 2009 wird sie einen Bericht über Langfristszenarien für die Weiterentwicklung der Verkehrspolitik in den nächsten 20 bis 40 Jahren vorlegen und intern Überlegungen zu Folgemaßnahmen zum derzeitigen Verkehrsweißbuch anstellen, dessen Zeithorizont 2010 endet. Es liegt auf der Hand, dass eine Reihe von Fragen bei der Entwicklung einer künftigen Politik genau zu beobachten ist. Dazu gehören eine Reaktion auf etwaige vereinbarte Folgemaßnahmen zum Kyoto-Protokoll nach 2012 und die Nutzung der vielfältigen von GALILEO gebotenen Möglichkeiten.

Die Kommission ersucht das Europäische Parlament und den Rat, sich diesem Konzept anzuschließen.