



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 18. September 2013
(OR. en)**

13721/13

**TRANS 476
MAR 134**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 10. September 2013

Empfänger: der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union, Herr Uwe CORSEPIUS

Nr. Komm.dok.: COM(2013) 623 final

Betr.: MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN
Mehr Qualität in der Binnenschifffahrt
NAIADES II

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2013) 623 final.

Anl.: COM(2013) 623 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 10.9.2013
COM(2013) 623 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Mehr Qualität in der Binnenschifffahrt

NAIADES II

{SWD(2013) 324 final}

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Mehr Qualität in der Binnenschifffahrt

NAIADES II

1. EINLEITUNG

Das Binnenwasserstraßennetz der Europäischen Union erstreckt sich über 20 Mitgliedstaaten und hat eine Gesamtausdehnung von etwa 37 000 Kilometern. Jedes Jahr werden auf diesen Binnenwasserstraßen etwa 500 Millionen Tonnen Fracht befördert, vor allem in den dicht bevölkerten Ballungsräumen Deutschlands, der Niederlande, Frankreichs und Belgiens. Dieses Gebiet wird von den Flüssen Rhein, Schelde, Maas und Seine durchflossen und ist mit der Donau verbunden. Der Sektor der Binnenschifffahrt ist relativ betrachtet nur klein, leistet aber dennoch mit 140 Mrd. Tonnenkilometern einen wesentlichen Beitrag zum Verkehrssystem der EU. Er spielt eine bedeutende Rolle bei der Beförderung von Gütern zwischen den größten Häfen der EU und dem Hinterland. Die größten Häfen der EU hätten sich ohne den Beitrag der Binnenschifffahrt niemals zu den hoch effizienten logistischen Drehkreuzen entwickeln können, die sie heute sind. Sie sind auf die Binnenschifffahrt angewiesen, um die Überlastung in ihrem Hinterland zu verringern und weiter expandieren zu können.

Die Binnenschifffahrt ist energieeffizient und trägt zu den Zielen der emissionsarmen Wirtschaft bei, die im Weißbuch zur EU-Verkehrspolitik festgelegt wurden¹. Ihre geringen Lärmemissionen machen sie auch geeignet für den Gütertransport in den dicht bevölkerten Gebieten, die von den Schiffen durchfahren und bedient werden. Die Binnenschifffahrt könnte jedoch ihren komparativen Umweltvorteil verlieren, wenn nichts unternommen wird, um die Emissionen von Luftschadstoffen weiter zu verringern, vor allem in Anbetracht der Fortschritte im Straßenverkehr aufgrund strenger Emissionsgrenzwerte.

Ziel des von der Kommission 2006 verabschiedeten Aktionsprogramm NAIADES² war es, die Vorteile der Binnenschifffahrt auszubauen und eine Reihe von Hemmnissen zu beseitigen, die der Ausnutzung ihres vollen Potenzials im Wege standen. Viele der im Rahmen des Programms NAIADES eingeführten Maßnahmen wurden mit Hilfe von Finanzierungsinstrumenten wie TEN-V³, Marco Polo⁴, Leonardo Da Vinci⁵, IPA⁶ und siebtes Forschungsrahmenprogramm⁷ durchgeführt. Weitere Maßnahmen, wie die Harmonisierung der technischen Vorschriften für Schiffe, werden noch von der Kommission entwickelt,

¹ KOM/2011/0144 endg.

² Mitteilung der Kommission über die Förderung der Binnenschifffahrt „NAIADES“ - Integriertes europäisches Aktionsprogramm für die Binnenschifffahrt, KOM(2006) 6 endg.

³ Entscheidung Nr. 1692/96/EG.

⁴ Verordnung (EG) Nr. 1692/2006.

⁵ Beschluss Nr. 1720/2006/EG.

⁶ Verordnung (EG) Nr. 1085/2006 des Rates.

⁷ Beschluss Nr. 1982/2006/EG.

während andere, insbesondere im Zusammenhang mit Harmonisierungsbestrebungen⁸, noch nicht einmal in Angriff genommen wurden.

Eine Bewertung des derzeitigen NAIADES-Programms⁹ ergab, dass NAIADES einen beträchtlichen Mobilisierungseffekt in den Mitgliedstaaten und bei den betroffenen Akteuren hatte. Inzwischen verschlechterten sich jedoch die wirtschaftlichen und ökologischen Perspektiven der Binnenschifffahrt zusehends, und die Fortschritte zur Beseitigung der wichtigsten Engpässe bei der Infrastruktur waren nur begrenzt. Zudem befindet sich der Sektor zur Zeit in einer schwierigen Phase und leidet unter Überkapazitäten in manchen Segmenten sowie unter einer anhaltenden Fragmentierung der Marktteilnehmer – zusätzlich zur allgemeinen Abschwächung der Konjunktur in der EU seit 2008.

Die Überkapazitäten im Sektor der flüssigen Massengüter sind auf die Einführung der Doppelhüllen-Anforderung zurückzuführen¹⁰. Dadurch wurden neue Doppelhüllen-Schiffe eingeführt, ohne dass die alten Einhüllen-Schiffe aus dem Verkehr gezogen wurden. Das Problem der Überkapazitäten dürfte sich ab 2018 verringern, wenn die Einhüllen-Tankschiffe ausgemustert werden. Im großen Schüttgutsegment kommt es hingegen durch Überinvestitionen und die daraus resultierenden Überkapazitäten zu einem heftigen Wettbewerb, der sich auch auf andere Marktsegmente auswirkt, insbesondere auf den Markt für kleinere Nutzlasten.

Etwa 80 % der Flotte werden von Partikulieren betrieben, die mit ihren Familien auf den Schiffen leben und arbeiten. Ihr Angebot ist fragmentiert, wodurch es schwierig mit der Nachfrage in Deckung zu bringen ist, was die Position der Partikuliere gegenüber anderen Marktteilnehmern wie Spediteuren oder großen Schiffahrtsunternehmen schwächt. Diese unsichere Position hat zusammen mit den Überkapazitäten zu einem harten Preiswettbewerb geführt, der wiederum eine Schwächung der Ertragskraft und somit der Fähigkeit des Sektors zu neuen Investitionen und Innovation nach sich zog. Während die Tätigkeit in dem Sektor im Jahr 2011 nach einer deutlichen Verlangsamung zwischen 2009 und 2010 wieder zunahm, deuten die Indikatoren für 2012 in Teilen des Marktes wieder auf eine rückläufige Entwicklung hin. Immer mehr Unternehmer haben Vereinbarungen mit ihren Banken über den Aufschub von Zahlungen geschlossen¹¹.

Aus der Langzeitperspektive wird klar, dass der Sektor im Vergleich zum Straßenverkehr einen langsamen aber kontinuierlichen Rückgang seines Modalanteils hinnehmen musste. Es wird Zeit brauchen, bis bei der aktuellen schwierigen Wirtschaftslage eine Wende eintritt. Aber es gibt auch positive Entwicklungen. Zum Beispiel ist der Umschlag der Seehäfen seit 2009 wieder kontinuierlich gestiegen, und neue Technologien wie im Bereich der alternativen Kraftstoffe können zur Senkung der Betriebskosten beitragen und eröffnen neue Marktmöglichkeiten. Der Sektor ist gut aufgestellt, um diese Entwicklungen zu nutzen.

Angesichts der Chancen und Herausforderungen für den Sektor hat die Kommission beschlossen, das NAIADES-Programm zu aktualisieren, bis 2020 fortzuschreiben und es an

⁸ Harmonisierung der Besatzungsvorschriften, Formulare für den intermodalen Verkehr, Haftung und intermodale Ladeeinheiten (ILU)

⁹ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Towards "NAIADES II". Promoting, greening and integrating inland waterway transport in the single EU transport area, SWD(2012) 168 final (nur EN)

¹⁰ Richtlinie 2008/68/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über die Beförderung gefährlicher Güter im Binnenland, in der auf das Europäische Übereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf Binnenwasserstraßen (ADN) verwiesen wird.

¹¹ <http://ec.europa.eu/transport/modes/inland/studies/doc/2013-06-03-contribution-to-impact-assessment-of-measures-for-reducing-emissions-of-inland-navigation.pdf>

das Weißbuch Verkehr anzupassen. Den Schwerpunkt des Programms NAIADES II bilden langfristige strukturelle Veränderungen im Sektor der Binnenschifffahrt, um es diesem zu ermöglichen, in vollem Umfang zur Strategie „Europa 2020“ beizutragen, die auf ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum abzielt. Zu diesem Zweck sollte die Qualität des betrieblichen Umfelds in dem Sektor verbessert werden, einschließlich Infrastruktur, Umweltleistung, Märkten und Innovation, Beschäftigung, Qualifikationen und Integration in die Logistikkette. Die EU, die Mitgliedstaaten, Regionalbehörden, Stromkommissionen¹², sonstige internationale Organisationen und der Sektor selbst – sie alle haben dabei eine Rolle zu spielen.

Der Sektor operiert auf liberalisierten Märkten, die nur begrenzte Möglichkeiten für öffentliche Interventionen bieten. Im Grunde könnten sich massive öffentliche Interventionen sogar negativ auf die künftigen unternehmerischen Entscheidungen der Marktteilnehmer und die Umstrukturierungseffekte der Marktkräfte auswirken. Der Kommission ist bewusst, dass die Schwierigkeiten, mit denen Teile der Binnenschifffahrtsbranche zu kämpfen haben, eine Folge der Wirtschaftskrise sind. Um Hilfestellung bei der Überwindung der derzeitigen schwierigen Wirtschaftslage zu leisten, hat die Kommission mit den Verbänden der Branche und den betroffenen Mitgliedstaaten Gespräche über geeignete Abhilfemaßnahmen aufgenommen. Diese Maßnahmen müssen angemessen, effektiv und mit den geltenden Vorschriften vereinbar sein. Außerdem wird die Kommission kurzfristig angelegte Maßnahmen treffen, die in Einklang mit den Grundsätzen liberalisierter Märkte stehen. Sie wird zum Beispiel die technischen Vorschriften für Schiffe überprüfen, um sicherzustellen, dass bei Festlegung der Übergangsvorschriften Ausgewogenheit zwischen Sicherheitsrisiken und Kosten der Einhaltung der Vorschriften erzielt wurde. Sie wird ferner auf einen möglichst frühzeitigen Einstieg in die Nutzung von Flüssiggas (LNG) als alternativen Kraftstoff hinwirken, der auf lange Sicht ein beträchtliches Kosteneinsparungspotenzial hat, und wird Maßnahmen des Sektors zur Verringerung der Fragmentierung zwischen Markakteuren erleichtern.

Die Mitteilung zum Programm NAIADES II wird von zwei Initiativen flankiert, die den ersten Schritt zur Umsetzung des Programms darstellen:

- dem Legislativvorschlag für eine Richtlinie über die technischen Vorschriften für Binnenschiffe und zur Aufhebung der Richtlinie 2006/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates,
- und dem Legislativvorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 718/1999 des Rates über kapazitätsbezogene Maßnahmen für die Binnenschifffahrtsfлотen der Gemeinschaft zur Förderung des Binnenschiffsverkehrs.

2. ZIEL VON NAIADES II

Das Ziel von NAIADES II ist die Schaffung der notwendigen Voraussetzungen, damit sich die Binnenschifffahrt zu einem **qualitativ hochwertigen Verkehrsträger** entwickeln kann: mit einer guten Lenkungsstruktur, effizient, sicher, integriert in die intermodale Kette, mit hochwertigen Arbeitsplätzen und qualifizierten Beschäftigten und in Übereinstimmung mit strengen Umweltnormen.

¹² Zentralkommission für die Rheinschifffahrt, Donaukommission, Internationale Savebecken-Kommission (ISRBC) und Moselkommission

Wenn der Sektor Qualität anstrebt und gleichzeitig kostenwirksam bleibt, sollte es gelingen, den Teufelskreis aus geringer Ertragskraft, Unterinvestition, Innovationsmangel und eingeschlossenen Märkten zu durchbrechen. Der Sektor muss sich um Qualität bemühen, um die Ziele des EU-Weißbuchs Verkehr - Verkehrsverlagerung auf Schienen- und Wasserwege sowie Verringerung der Emissionen aus der Binnenschifffahrt – einzuhalten.

3. NAIADES - AKTIONSPROGRAMM 2014-2020: QUALITÄT DURCH INTERVENTIONEN IN SCHLÜSSELBEREICHEN

- ***Qualitätsinfrastruktur***

Die Infrastruktur der Binnenwasserstraßen in der EU ist unzureichend vernetzt und in die anderer Verkehrsträger integriert. Die Binnenwasserstraßen sind oft nicht mit Logistikzentren verbunden. Erhebliche Engpässe in Form unzureichend dimensionierter Schleusen, Brücken oder Fahrwasser und fehlender Verbindungen wie z. B. zwischen Seine und Schelde beinträchtigen das Entwicklungspotenzial des Sektors. Um dieses Defizit zu beseitigen, wurden beim Vorschlag über Leitlinien für das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V)¹³ die Prioritäten für die Binnenwasserstraßen auf die Schließung von Verbindungslücken, die Beseitigung der Hauptengpässe, die Einführung innovativer Technologien, die Verbesserung intermodaler Verbindungen und die Entwicklung einer intelligenten Infrastruktur gelegt. See- und Binnenhäfen wird besondere Aufmerksamkeit gewidmet: ein angemessen dimensioniertes Netz von Häfen des Kernnetzes, die in Bezug auf Binnenwasserstraßen über günstige Zugänge und Einrichtungen verfügen, ist eine Grundvoraussetzung für die Steigerung des Verkehrsanteils des Sektors. Die Kommission ermutigt den Hafensektor zum Ausbau der Zusammenarbeit und zur Koordinierung der Investitionen über Korridore hinweg sowie zur Prüfung und Förderung eines Austauschs bewährter Praktiken im Hinblick auf eine für die Anbindung an die Binnenwasserstraßen günstige Auslegung der Häfen und ihres Betriebs.

Binnenwasserstraßen sind darüber hinaus eine wichtige Komponente bei sechs von neun Korridoren des TEN-V-Kernnetzes¹⁴. Sektorspezifische Aspekte sollen kohärent und korridorübergreifend behandelt werden, um die Planung und Überwachung der Realisierung der TEN-V-Korridore aus der Perspektive der Binnenwasserstraßen zu erleichtern.

Nach der Veröffentlichung der Arbeitsunterlage „Towards NAIADES II“ der Kommissionsdienststellen haben Vertreter des Sektors auf freiwilliger Basis eine Teiliübersicht der Infrastrukturprojekt-Pipeline für den Finanzrahmen 2014-2020 erstellt. Diese sollte durch Angaben zu Status, Reife und Planung der Projekte vervollständigt und ergänzt sowie aktualisiert werden, um die Realisierung der TEN-V-Korridore zu unterstützen.

Spezifische Maßnahmen bis 2016

Integration der Binnenschifffahrt in die multimodalen Korridore:

- 2013: Beginn der Realisierung der Korridore durch die Mitteilung über TEN-V-Korridore, in Abhängigkeit von der Annahme der TEN-V-Leitlinien durch die Mitgesetzgeber, einschließlich Orientierungen für die Integration der verschiedenen

¹³ KOM/2011/0650 endgültig.

¹⁴ Nordsee – Ostsee, Mittelmeer, Osten/Südl. Mittelmeer, Rhein-Alpen, Nordsee – Mittelmeer und Rhein – Donau

Verkehrsträger, wie auch der Binnenschifffahrt, in die multimodalen TEN-V-Korridore (Hauptakteur: Kommission)

- 2014-2015: Annahme von Arbeitsplänen zu den multimodalen Korridoren und Fortsetzung der Realisierung der Korridore (durch die wichtigsten Interessenträger, einschließlich See- und Binnenhäfen, Infrastrukturbetreiber der Binnenwasserstraßen, Stromkommissionen, Vertreter der Schiffsbetreiber, Arbeitnehmervertreter und Nutzer der Verkehrsdiestleistungen unter Federführung der Europäischen Koordinatoren¹⁵, in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und in Abstimmung mit den noch einzurichtenden Korridorplattformen)

Orientierung für 2017-2020

Vollständige Realisierung der TEN-V-Korridore, bei Bedarf Stärkung der Instrumente und Verfahren für die Integration der Binnenschifffahrt in das TEN-V-Kernnetz im Hinblick auf die Bereitstellung von Daten oder Analysekapazitäten

Ausbau der Maßnahmen und Investitionen zur Beseitigung der Hauptengpässe der Infrastruktur der Binnenschifffahrt (Mitgliedstaaten mit EU-Unterstützung)

• *Qualität durch Innovation*

Der Innovationsgrad des Sektors ist im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern gering. Die Langlebigkeit der Ausrüstung¹⁶, die Fragmentierung des Marktes, die mangelnde Innovationskultur und die zunehmende finanzielle Schwäche der Betreiber von Binnenschifffahrtsdiensten tragen hierzu bei.

Innovation kann auch nicht von außen „verordnet“ werden. Bei NAIADES II wird der Sektor aufgefordert, für Initiativen in Forschung, Entwicklung und Innovation (FEI) mehr Verantwortung zu übernehmen. Der Sektor benötigt zu allererst einen **FEI-Fahrplan**. Zu diesem Zweck müssen Prioritäten festgelegt, ihre Umsetzung koordiniert und ihre Einführung auf dem Markt geplant werden. In diesem Prozess sollten Schiffsbetreiber, Werften, Ausrüstungshersteller, Behörden von See- und Binnenhäfen, Terminalbetreiber, Spediteure und Logistikintegratoren eingebunden werden. FEI für die Verbesserung der Umweltfreundlichkeit der Flotte sollte sehr weit oben auf der Agenda stehen. Zertifizierungstechnologien können die Markteinführung weiter erleichtern und die Vorrangigkeit der Bereitstellung von Marktanreizen unterstützen. Es ist der Kommission ein Anliegen, diesen Prozess zu erleichtern, der Sektor sollte jedoch die Federführung übernehmen, um sich die Ergebnisse zu eigen zu machen und die nachfolgende Umsetzung zu gewährleisten. Der Sektor ist daher aufgefordert, seine Koordinierung zu diesem Zweck über seine europäischen Verbände zu stärken. Der vom Sektor entwickelte Fahrplan sollte es erleichtern, Forschungs- und Innovationsprioritäten auf europäischer, nationaler und privater

¹⁵ Von der Kommission in Übereinstimmung mit der TEN-V-Verordnung benannt.

¹⁶ Zum Beispiel beträgt das Durchschnittsalter von Rheinschiffen zum Transport von Schüttgütern bzw. flüssigen Massengütern 50 bzw. 35 Jahre (Quelle: <http://ec.europa.eu/transport/modes/inland/studies/doc/2013-06-03-contribution-to-impact-assessment-of-measures-for-reducing-emissions-of-inland-navigation.pdf>)

Ebene auszuweisen. Die EU-Unterstützung würde schwerpunktmäßig Prioritäten dieses Fahrplans zugute kommen, die Ziele von NAIADES II unterstützen.

Spezifische Maßnahmen bis 2016

2014: Ausarbeitung eines FEI-Fahrplans für die Binnenschifffahrt (Sektor, einschließlich Schiffsbetreiber, Werften, Ausrüstungshersteller und Diensteanbieter, Anbieter von Daten- und Logistikdiensten, Terminalbetreiber, Hafenbehörden, Spediteure, Wasserstraßenverwaltungen, Arbeitnehmervertreter)

2014: Einrichtung von Marktbeobachtungsdiensten, einschließlich Bereitstellung von Daten zu Verkehrsaufkommen und Beförderungsmengen, Verkehrsverlagerung auf die Binnenschifffahrt, Angebot und Nachfrage und Arbeitsmarkt, Übernahme von Innovationen und Integration der Binnenschifffahrt in multimodale Logistikketten (Kommission)

Orientierung für 2017-2020

Regelmäßige Überprüfung der Umsetzung des Fahrplans für Forschung und Entwicklung in dem Sektor, mit Schwerpunkt auf der Übernahme von Innovationen und deren Verbreitung (Sektor)

- ***Reibungsloses Funktionieren des Marktes***

Der Binnenschifffahrtsmarkt ist voll liberalisiert. Bestimmte Vorschriften werden jedoch noch auf regionaler Ebene oder Ebene der Mitgliedstaaten festgelegt, z. B. für die Schiffsbesetzungen oder die Arbeitszeiten der Schiffsbesetzungen. Mangelnde Harmonisierung in diesen Bereichen kann zu Hemmnissen für das Funktionieren des Binnenmarktes führen.

Probleme wie die unzureichende Internalisierung der externen Kosten, mangelnde Überwachung oder das Fehlen einheitlicher Rahmenbedingungen können Maßnahmen der öffentlichen Behörden rechtfertigen oder sogar erforderlich machen. Die Kommission wird unter anderem die Übergangsbestimmungen für die technischen Vorschriften für Schiffe überprüfen und Marktentwicklungen ständig analysieren, um fundierte politische Entscheidungen zu ermöglichen. Auf der anderen Seite ist es in erster Linie die Aufgabe der Markakteure, gegen die Fragmentierung des Marktes und die damit verbundenen Probleme der Abstimmung von Angebot und Nachfrage vorzugehen. Die Kommission wird diesen Prozess allerdings unterstützen, indem sie eine weitere Harmonisierung fördert und Initiativen des Sektors erleichtert, deren Ziel eine Verringerung der Fragmentierung im Angebotsbereich der Binnenschifffahrt und eine Verbesserung der Synergien zwischen Markakteuren ist.

Die Bestandsaufnahme der Kommission über Maßnahmen zur Internalisierung der externen Kosten im Verkehr¹⁷ bildet die Kenntnisgrundlage für eine spätere Konsultation über die Einführung von Infrastruktrentgelten zur Internalisierung der externen Kosten in der Binnenschifffahrt.

¹⁷

<http://ec.europa.eu/transport/themes/sustainable/studies/sustainable.en.htm>

Die Binnenhäfen waren nicht Gegenstand der Mitteilung der Kommission über Häfen¹⁸ und des Vorschlags für eine Verordnung über den Zugang zum Markt für Hafendienste und für die finanzielle Transparenz der Häfen¹⁹. Während die Seehäfen die wichtigsten Eingangs- und Ausgangsportale für Güter und/oder Drehkreuze für den Kurzstreckenseeverkehr bilden, sind die Binnenhäfen im Hinblick auf ihre Funktionen eher mit multimodalen Terminals zu vergleichen und mit anderen Sachzwängen konfrontiert. Die Kommission wird den Sektor konsultieren und die Notwendigkeit etwaiger Vorschriften zur Unterstützung der Binnenhäfen prüfen.

Spezifische Maßnahmen bis 2016

2014: Entsprechend den Fortschritten bei anderen Verkehrsträgern Durchführung einer Konsultation über die Einführung von Infrastrukturentgelten, um zu einer Internalisierung der externen Kosten in der Binnenschifffahrt zu gelangen (Kommission)

2014: Überarbeitung bestimmter technischer Vorschriften für Schiffe im Hinblick auf Kosten- und Sicherheitsaspekte (Kommission)

2016: Bewertung der Hemmnisse für die weitere Entwicklung der Binnenhäfen und der Notwendigkeit eines Rechtsrahmens zur Beseitigung dieser Hemmnisse (Kommission)

Orientierung für 2017-2020

Prüfung von Optionen für die Einführung von Infrastrukturentgelten zur Internalisierung der externen Kosten in der Binnenschifffahrt (Kommission)

- Mehr Umweltqualität durch geringere Emissionen***

Im Vergleich zu anderen Landverkehrsträgern ist die Binnenschifffahrt energieeffizient, sicher, nahezu staufrei und geräuscharm. Allerdings stehen die Fortschritte bei der Verringerung der Schadstoffemissionen nicht in Einklang mit dieser ansonsten günstigen Entwicklung. Weniger strenge Emissionsgrenzen in der Binnenschifffahrt und die Langlebigkeit der Motoren sind die Hauptgründe für dieses deutliche Defizit.

Die Emissionsgrenzen für Schiffsmotoren sind im EU-Recht festgelegt. Die Grenzwerte für neue und bestehende Motoren sind in der Richtlinie 97/68/EG²⁰ bzw. der Richtlinie 2006/87/EG²¹ enthalten. Beim Vergleich der unterschiedlichen Ansprüche hinsichtlich der Festsetzung von Emissionsgrenzwerten ergibt sich aus der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, dass zwei Ansätze mit unterschiedlich hohem Anspruch ähnliche Kosten-Nutzen-Verhältnisse aufweisen. Ein ehrgeizigerer auf Innovation basierender Ansatz, der sowohl bestehende als auch neue Motoren einbezieht, erfordert zwar im Vorfeld Investitionen in emissionsarme Technologien, könnte aber erhebliche Kosteneinsparungen während der gesamten Laufzeit der Investition ermöglichen und gestattet außerdem die Erreichung ähnlicher Emissionswerte wie im Straßenverkehr. Ein konservativerer Ansatz, der nur neue Motoren einbezieht, verlangt im Vorfeld geringere Investitionen, würde es der Binnenschifffahrt aber nicht ermöglichen, den Rückstand zum Straßenverkehr im Hinblick auf die Emissionen von Luftschadstoffen aufzuholen.

¹⁸ COM(2013) 295 final.

¹⁹ COM(2013) 296 final.

²⁰ ABl. L 59 vom 27.2.1998, S. 1.-86.

²¹ ABl. L 389 vom 30.12.2006, S. 1.-260.

Der im Hinblick auf die Emissionsgrenzen zu wählende Ansatz sollte vom Standpunkt der Motoren-technologie und der Kraftstoffwahl absolut technologienutral sein. Daher wird davon ausgegangen, dass die Entscheidung zugunsten der Technologie mit dem besten Kosten-Nutzen-Profil fallen wird. Nach dem gegenwärtigen Stand der Technik würden mit Flüssiggas (LNG) betriebene Schiffe wesentlich dazu beitragen, die Emissionswerte des ehrgeizigeren Ansatzes zu erreichen. Die Verbreitung von LNG im Sektor wird jedoch durch Hemmnisse auf Ebene der Regulierung, der Finanzen, der Technik und der Infrastruktur behindert. Daher muss dringend gehandelt werden, um diese Hemmnisse zu beseitigen, damit LNG spätestens bis 2016 für den Schiffsbetrieb eingesetzt werden kann. Die Umsetzung der europäischen Strategie für alternative Kraftstoffe, die in der Mitteilung der Kommission über saubere Energie für den Verkehr²² dargelegt wurde, wird dabei eine Schlüsselrolle spielen, ebenso wie Maßnahmen im Regulierungsbereich, um den Einsatz und die Beförderung von LNG zu ermöglichen. Dieses Paket enthält ferner einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 718/1999 des Rates über kapazitätsbezogene Maßnahmen für die Binnenschifffahrtsflotten der Gemeinschaft zur Förderung des Binnenschiffsverkehrs²³, der die Mobilisierung finanzieller Ressourcen unter anderem für Umweltmaßnahmen ermöglichen soll.

Bei der Festlegung neuer Emissionsgrenzen für die in der Binnenschifffahrt eingesetzten Motoren kann es erforderlich sein, zwischen kleinen und großen Schiffen und zwischen bestehenden und neuen Motoren zu unterscheiden, um den technologischen und wirtschaftlichen Beschränkungen bestehender Motoren und kleiner Schiffe Rechnung zu tragen. Der Kommission ist außerdem bewusst, dass der Sektor ausreichend Zeit benötigt, um sich auf strengere Emissionsgrenzen einzustellen.

Der endgültige Beschluss über den Vorschlag für Legislativmaßnahmen, die Strenge und das Inkrafttreten solcher Maßnahmen betreffend Emissionsgrenzen wird im Rahmen der anstehenden Umweltfolgenabschätzung zu den betreffenden Legislativvorschlägen getroffen werden. Die beigelegte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über Emissionsgrenzen für die Binnenschifffahrt ist ein Beitrag zu diesem Prozess.

²² COM(2013) 17 final.

²³ Verordnung (EG) Nr. 718/1999 des Rates.

Spezifische Maßnahmen bis 2016

Rechtsrahmen

2014: Annahme des Vorschlags über Emissionsgrenzen für neue Motoren (Kommission)

2015/16: Prüfung weiterer Emissionsgrenzen für bestehende Motoren (Kommission)

2014: Änderung der Vorschriften²⁴ zur Ermöglichung der Beförderung von LNG (UN-ECE, Mitgliedstaaten und Kommission)

Vorbereitung der Infrastruktur auf den Einsatz von LNG

2014: Umsetzung der EU-Strategie für alternative Kraftstoffe, einschließlich Annahme technischer Standards für das Bunkern und die Nutzung von LNG als Kraftstoff für die Binnenschifffahrt (Mitgliedstaaten und Sektor, insbesondere Häfen, Binnenschifffahrtsbehörden, Betreiber von Bunkereinrichtungen, Bunkeranbieter, Schiffsbetreiber, Klassifikationsgesellschaften, Stromkommissionen)

Finanzielle Anreize

2014: Gewährleistung einer finanziellen Unterstützung aus EU-Programmen²⁵, nationalen Programmen und dem Reservefonds des Sektors für Investitionen zur Emissionsverringerung (Teil des Pakets NAIADES II) (Kommission, Mitgliedstaaten und Sektor)

• *Qualifizierte Arbeitskräfte und qualitativ hochwertige Arbeitsplätze*

Es gibt noch immer zu viele Hemmnisse für den Zugang zum Beruf und für die Anerkennung der Qualifikationen von Arbeitnehmern in der Binnenschifffahrt. Die Verfahren für den Nachweis von Erfahrung und Qualifikationen sind schwerfällig und/oder lassen sich leicht umgehen. Der fragmentierte Rechtsrahmen betreffend Fähigkeiten und Qualifikationen in der Branche muss überarbeitet werden. Die Kommission überarbeitet derzeit die Richtlinie 96/50/EG des Rates über die Harmonisierung der Bedingungen für den Erwerb einzelstaatlicher Schifferpatente für den Binnenschiffsgüter- und -personenverkehr in der Gemeinschaft im Hinblick auf eine Modernisierung und Straffung des Regelungsrahmens für die beruflichen Qualifikationen der Arbeitnehmer.

Die Bemühungen um eine Überarbeitung der Richtlinie über Schifferpatente im Rahmen von NAIADES I konzentrierten sich ausschließlich auf die Anerkennung der Schifferpatente; wesentliche wirtschaftliche und soziale Auswirkungen ergaben sich daraus nicht. Die jetzige Überarbeitung ist breiter angelegt und deckt zahlreiche Aspekte der Berufsqualifikationen aller Besatzungsmitglieder ab. Die Schaffung eines kohärenten Regelungsrahmens für die Qualifikationen mit modernen Instrumenten dürfte zur Verbesserung der Qualität und zur Verringerung von Verwaltungsaufwand und Kosten beitragen. Der weiter gefasste Rahmen

²⁴ enthalten im Europäischen Übereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf Binnenwasserstraßen (ADN).

²⁵ Fazilität „Connecting Europe“ (KOM/2011/0665 endgültig) und „Horizont 2020“ (KOM(2011) 809 endgültig).

für die Anerkennung von Berufsqualifikationen der Richtlinie 2005/36/EG²⁶ dient in der Hauptsache der Öffnung des Marktes, bei den Berufen im Verkehrsbereich ist jedoch nicht nur der Marktzugang, sondern auch der Sicherheitsaspekt zu berücksichtigen. Daher sind getrennte sektorale Rechtsvorschriften wie die Richtlinie 96/50/EG der am besten geeignete Weg zur Lösung des Problems. Der soziale Dialog ist eines der Instrumente, die zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Qualität der Arbeitsplätze beitragen können. Nach der Unterzeichnung einer europäischen Vereinbarung über bestimmte Aspekte zur Organisation der Arbeitszeit in der Binnenschifffahrt am 15. Februar 2012 haben die europäischen Sozialpartner die Kommission aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die Vereinbarung im Rahmen eines Ratsbeschlusses gemäß Artikel 155 Absatz 2 AEUV umgesetzt wird. Die Kommission bewertet derzeit die Vereinbarung.

Der bei NAIADES II vorgelegte neue Rahmen soll dazu beitragen, die Hemmnisse für den Zugang zum Beruf und die Mobilität wesentlich zu verbessern, die Qualifikationen und Laufbahnen in dem Sektor aufzuwerten und einheitliche Bedingungen zu schaffen. Erwogen wird auch die Einführung elektronischer Instrumente für die Erfassung und Überwachung der Fahrzeiten von Schiffen und Besatzungen, wobei befürwortet wird, dass die Umsetzung des neuen Konzepts für die Lenkung (siehe Abschnitt 5 unten) auch auf Arbeitsplätze und Qualifikationen ausgeweitet wird.

Die Kommission anerkennt die Schwierigkeit der Organisation von Berufsbildungsmaßnahmen für Arbeitnehmer in der Binnenschifffahrt und ermutigt die Mitgliedstaaten, den Europäischen Sozialfonds für die Aus- und Fortbildung dieser Arbeitskräfte zu nutzen, sich insbesondere über bewährte Praktiken und Qualifikationen im Bereich der Binnenschifffahrt und der Logistik auszutauschen und die Nutzung innovativer Technologien und unternehmerischer Fähigkeiten zu fördern.

Spezifische Maßnahmen bis 2016

2013/2014: Überarbeitung des Rahmens für die Harmonisierung und Modernisierung der Berufsqualifikationen in dem Sektor, einschließlich der Prüfung der Durchführbarkeit einer Initiative zu Ausrüstungen für die Erfassung der Fahrzeiten von Besatzungen und Schiffen und der beruflichen Erfahrung (Kommission)

2014: Förderung unternehmerischer Fähigkeiten und Fähigkeiten zur Nutzung innovativer Technologien in dem Sektor (Mitgliedstaaten und Sektor, ggf. mit finanzieller Unterstützung der EU)

Orientierung für 2017-20

Vervollständigung des Rahmens für Berufsqualifikationen durch die Ausarbeitung technischer Standards

• *Integration der Binnenschifffahrt in die multimodale Logistikkette*

Die Integration dieses Verkehrsträgers in die multimodale Logistikkette erfordert die Integration von Infrastruktur, Dienstleistungen und Informationsströmen:

²⁶

ABl. L 255 vom 30.9.2005, S. 22.-142

- Die Integration der Infrastruktur ist im oben beschriebenen ersten Aktionsbereich zur Infrastruktur vorgesehen.
- Die Integration der Dienstleistungen verlangt in erster Linie einen proaktiveren Ansatz des Sektors. Die Ermittlung und Verbreitung bewährter Praktiken dürfte hilfreich sein. Wo dies angemessen ist, sollten öffentliche Behörden ausreichende Grundstücke entlang von Flüssen bereithalten oder durch Landnutzungsplanung verfügbar machen, um Logistiktätigkeiten der Binnenschifffahrt zu unterstützen. Städte sollten das Fracht- und Abfallaufkommen der Binnenschifffahrt bei ihren nachhaltigen städtischen Mobilitätsplänen und Strategien zur Stadtlogistik in vollem Umfang berücksichtigen.

Was die Integration von Informationsströmen angeht, so hat die Kommission eine Bewertung der Umsetzung der Richtlinie 2005/44/EG über harmonisierte Binnenschifffahrts-informationsdienste (RIS) eingeleitet. RIS-Dienste werden derzeit in der Hauptsache für das Verkehrs- und Infrastrukturmanagement oder für Sicherheitszwecke genutzt. Der derzeitige Datenaustausch könnte erweitert und in Informationsströme anderer Verkehrsträger integriert werden, wobei dem e-Freight-Konzept²⁷ Rechnung getragen werden sollte. Wie in der Richtlinie vorgesehen, wird die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat über die Fortschritte bei der RIS-Einführung Bericht erstatten, weitere Orientierungen für die Entwicklung ermitteln und untersuchen, wie die dynamische Anpassung der technischen Standards an den technischen Fortschritt erleichtert werden kann. Der Prozess wird von der gemeinsamen RIS-Lenkungsplattform überwacht.

Spezifische Maßnahmen bis 2016

2014: Überprüfung des RIS und Ermittlung künftiger Orientierungen (Kommission)

2015: Ermittlung, Verbreitung und Übernahme bewährter Praktiken zur Integration der Binnenschifffahrt in die multimodalen Logistikketten (Sektor, ggf. mit finanzieller Unterstützung der EU)

Orientierung für 2017-20

Integration des RIS, der Daten aus der Beobachtung des Binnenschifffahrtsmarktes und der Instrumente aus dem Bereich der TEN-V-Korridore zur Unterstützung einer integrierten multimodalen Lenkung des Verkehrs

4. DIFFERENZIERUNG DER ZUSTÄNDIGKEITEN FÜR DIE EINZELNEN DURCHFÜHRUNGSBEREICHE

Die Qualität in dem Sektor kann nur durch ein koordiniertes Vorgehen des Sektors und der öffentlichen Behörden auf Ebene der Mitgliedstaaten sowie auf europäischer und internationaler Ebene gewährleistet werden. Differenzierte Zuständigkeiten sind für folgende Bereiche festzustellen:

- ***Eine qualitativ hochwertige Infrastruktur, die sich durch Zuverlässigkeit, gute Vernetzung und gute Fahrbedingungen auszeichnet*** (Zuständigkeit: EU und Mitgliedstaaten)

²⁷

Aktion 7 des Weißbuchs zur EU-Verkehrspolitik

Die öffentlichen Behörden investieren bereits erhebliche Ressourcen in die Aufrechterhaltung und Entwicklung der Binnenschifffahrt. Auf EU-Ebene konzentrieren sich die Maßnahmen auf das TEN-V-Kernnetz, sie sollen durch Realisierung des multimodalen TEN-V-Korridors gestärkt werden.

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, Vorhaben mit hohem Mehrwert für die EU zu unterstützen und in diese Vorhaben zu investieren und ihre Bemühungen fortzusetzen, in ihren Binnenwasserstrassen netzen gute Fahrbedingungen zu schaffen und zu erhalten.

- ***Ein qualitativ hochwertiger Regelungsrahmen, der faire Bedingungen für die Akteure schafft*** (Zuständigkeit: EU, internationale Ebene und Mitgliedstaaten)

Bei der Binnenschifffahrt in der EU entfällt ein Anteil von über 75 % auf grenzüberschreitende Beförderungen. EU-weit harmonisierte Vorschriften sind erforderlich, um die Vorteile des Binnenmarktes voll auszuschöpfen. Die Vorschriften wurden jedoch in unterschiedlichen internationalen Gremien und über einen langen Zeitraum hinweg entwickelt. Zwar weist die Flotte nach wie vor eine hohe Sicherheit auf, doch haben komplexe Strukturen es erschwert, Vorschriften an den technischen Fortschritt anzupassen, wodurch Hemmnisse für die Innovation entstanden sind. Trotz der Fortschritte im Rahmen von NAIADES I sind bestimmte Bereiche immer noch nicht harmonisiert, wodurch die Befolgung und Durchsetzung der Vorschriften erschwert wird. Bestimmte Unternehmen können daher ihre Kostengrundlage absenken, wodurch der Preiswettbewerb angeheizt und die allgemeine Ertragskraft des Sektors verringert wird.

Die Kommission plant eine Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit, eine Modernisierung und Straffung des Regelungsrahmens für die Binnenschifffahrt und eine Erleichterung der Durchsetzung.

- ***Qualität durch Innovation: ein inklusiver Ansatz für die Ermittlung des Forschungs- und Innovationsbedarfs und die Übernahme von Innovationen*** (Zuständigkeit: Sektor)

Beim Programm NAIADES I ermittelten Forschungseinrichtungen und -institute den Forschungsbedarf, aber die Forschung führte nicht in ausreichendem Maße zu Marktinnovationen. Bei NAIADES II sind die Akteure der Branche und des Marktes aufgefordert, sich direkt und proaktiv an der Festlegung der FEI-Prioritäten, der Planung und der Markteinführung zu beteiligen.

- ***Gewährleistung der Qualität auf dem Markt durch Transparenz und fairen Wettbewerb*** (Zuständigkeit: Sektor)

Initiativen des privaten Sektors können erheblich zu einem reibungslosen Funktionieren des Binnenschifffahrtsmarktes beitragen: Es wurden bereits elektronische Märkte zur Synchronisation von Angebot und Nachfrage eingerichtet, sie können auch die Markttransparenz verbessern. Synergien zwischen kleineren Akteuren können zum Beispiel durch gemeinsame Käufe, gemeinsame Innovationsinitiativen oder eine weitere Konsolidierung gefördert werden. Die Zusammenarbeit mit anderen Verkehrsträgern kann ausgebaut werden, um die Binnenschifffahrt besser in die multimodalen Logistikketten zu integrieren. Außerdem könnte die gemeinsame Nutzung und der Austausch von Informationen zwischen allen Akteuren der Logistikketten erheblich ausgebaut werden, um eine bessere Transparenz und Integration des Marktes zu erreichen.

5. QUALITÄT IM BEREICH DER LENKUNG

Im Rahmen von NAIADES II soll ein neues Lenkungskonzept eingeführt werden, um das Problem sich überschneidender Rechtsvorschriften und Zuständigkeiten im Sektor der Binnenschifffahrt anzugehen. Dieses Konzept beinhaltet institutionelle und legislative Maßnahmen und wird dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags Rechnung tragen, der neue Vorschriften zu delegierten Befugnissen und Durchführungsbefugnissen sowie zur Koordinierung des Standpunktes der Union für die Annahme von Rechtsakten mit rechtlichen Auswirkungen in internationalen Gremien vorsieht.

Dieses Konzept wird durch eine Verwaltungsvereinbarung zwischen den Kommissionsdienststellen und dem Sekretariat der ZKR unterstützt, die am 22. Mai 2013 unterzeichnet wurde und eine gezieltere Zusammenarbeit vorsieht als im Rahmen der seit 2003 geltenden allgemeinen Verwaltungsvereinbarung. Beim neuen Konzept werden einheitliche Standards schrittweise die unterschiedlichen Standards im Rahmen der verschiedenen rechtlichen Regelungen ablösen, die jeweils nach ihren eigenen Vorschriften und Verfahren funktionieren. Dieser Prozess wird bei den technischen Vorschriften für Binnenschiffe beginnen und in der zweiten Phase auf bestimmte andere Bereiche, z.B. die Berufsqualifikationen ausgeweitet werden.

Zuerst müssen die bestehenden Rahmenstrukturen angepasst werden, damit die einheitlichen Standards in Rechtsvorschriften in Rechtsvorschriften gefasst werden können. Dies ist der Gegenstand des Legislativvorschlags für eine Richtlinie über die technischen Vorschriften für Binnenschiffe und zur Aufhebung der Richtlinie 2006/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.

Als zweiter Schritt ist in der Verwaltungsvereinbarung zwischen den Kommissionsdienststellen und der ZKR die Ausarbeitung technischer Standards im Bereich der Binnenschifffahrt unter Federführung der ZKR vorgesehen. An einem besonderen Ausschuss mit Vertretern der EU-Mitgliedstaaten und der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt (ZKR) wird auch die Kommission beteiligt sein, er soll ferner der UN-Wirtschaftskommission für Europa (UN/ECE), den Stromkommissionen sowie wichtigen Interessenträgern, einschließlich der europäischen Sozialpartner, offen stehen. Dieser Ausschuss soll der europäische technische Ausschuss werden, der als Referenzinstanz für bestimmte Bereiche der Binnenschifffahrt fungiert. Er würde als solcher verschiedene derzeit bestehende Gremien ersetzen, die sich mit diesen Bereichen befassen, um so Doppelarbeit und Inkohärenzen zu vermeiden.

Eine vollständige Einheitlichkeit der Standards könnte schließlich bei den Rechtsvorschriften der EU und der Rheinschifffahrt erreicht werden, wenn die ZKR in Übereinstimmung mit der Verwaltungsvereinbarung vom 22. Mai 2013 die Rheinschiffsuntersuchungsordnung dahingehend anpassen würde, dass diese Rechtsvorschrift auch auf die Standards dieses Ausschusses verweist. Die anderen Stromkommissionen und die UN/ECE sind eingeladen, sich diesem Konzept anzuschließen, um für bestimmte Bereiche der Binnenschifffahrt zu wirklich kohärenten Standards zu gelangen.

Spezifische Maßnahmen bis 2016

2013: Neuer Legislativvorschlag für eine Richtlinie zur Ersetzung der Richtlinie 2006/87/EG und zur Gewährleistung einheitlicher Standards (Teil des Pakets NAIADES II)

6. FINANZIERUNG

Die Durchführung von NAIADES II erfordert Mittel für flankierende Maßnahmen (Koordinierung, Lenkung und Vorbereitung), sowie für Forschung und Innovation, Infrastruktur und die Verbesserung der Umweltfreundlichkeit der Flotte.

Auf EU-Ebene erfolgt die Finanzierung für Infrastrukturinvestitionen durch die Fazilität „Connecting Europe“, für Forschung, Entwicklung und Innovation durch „HORIZONT 2020“ und für die Unterstützungsmaßnahmen von NAIADES II sowie die Verbreitung von Innovationen, einschließlich der Verbesserung der Umweltfreundlichkeit der Flotte, durch die CEF und die Programme von „HORIZONT 2020“. Die Mitgliedstaaten sollten die Binnenschifffahrt in ihre integrierten territorialen Investitionsstrategien und -Projekte einbeziehen und Unterstützung durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und die Kohäsionsfonds einplanen. Wo dies angezeigt ist, soll der Einsatz innovativer Finanzinstrumente gefördert werden, insbesondere bei der Umstellung auf LNG.

Eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Finanzierung von NAIADES wird ausgearbeitet, sobald die Programme für die CEF und „HORIZONT 2020“ angenommen sind und die Planung für diese Instrumente weiter fortgeschritten ist.

7. SCHLUSSFOLGERUNG

Bei NAIADES II werden durch Konzentration auf Bereiche mit dem höchsten Mehrwert für den Sektor der Binnenschifffahrt ehrgeizigere Ziele gesetzt, um den Beitrag der Binnenschifffahrt zur Verkehrspolitik der EU auszubauen. Durch eine klare Trennung der Zuständigkeiten auf EU-Ebene, internationaler Ebene sowie auf Ebene der Mitgliedstaaten und der Regionen kann die Lenkung insgesamt verbessert werden. 2017 wird die Kommission über die erreichten Fortschritte berichten und wird spezifische Maßnahmen für die weitere Durchführung des Programms NAIADES II bis 2020 formulieren. Die Vorbereitungen zu NAIADES II sind bereits angelaufen und die Finanzierungsinstrumente der EU für NAIADES II werden eingerichtet. Die Arbeiten für mehr Qualität in der europäischen Binnenschifffahrt haben begonnen.