



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 23.5.2013
COM(2013) 295 final

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Häfen als Wachstumsmotor

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	3
2.	Herausforderungen	3
3.	Strategie.....	6
3.1.	Anbindung der Häfen an das transeuropäische Verkehrsnetz.....	6
3.2.	Modernisierung der Hafendienste	8
3.3.	Mobilisierung von Hafeninvestitionen.....	10
3.4.	Förderung des sozialen Dialogs	11
3.5.	Schärfung des Umweltprofils von Häfen.....	13
3.6.	Innovationsförderung	14
4.	Fazit.....	14

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Häfen als Wachstumsmotor

1. EINLEITUNG

Die Europäische Union ist für den Handel mit der übrigen Welt und im Binnenmarkt stark von ihren Seehäfen abhängig. 74 % der Warenein- und -ausfuhren insgesamt sowie 37 % des Binnenhandels werden über Seehäfen abgewickelt. Mit regionalen und lokalen Seeverkehrsdiensten nach Gebieten in Rand- oder Insellage stellen Häfen die territoriale Kontinuität der Union sicher. Sie bilden Knotenpunkte, von denen aus die multimodalen Logistikströme im transeuropäischen Verkehrsnetz organisiert werden können. Genutzt werden dazu der Kurzstreckenseeverkehr, Schienenwege und Binnenwasserstraßen, was zu einer Entlastung der Straßen und geringerem Energieverbrauch führt.

Im Verkehrsweißbuch von 2011 und in der Binnenmarktakte II wird betont, wie wichtig eine gut angebundene Hafeninfrastruktur, effiziente und zuverlässige Hafendienste und eine transparente Finanzierung der Häfen sind. Eine geeignete Hafeninfrastruktur, gut funktionierende Hafendienste und einheitliche Rahmenbedingungen sind entscheidende Voraussetzungen, wenn die Union auf den Weltmärkten ihre Wettbewerbsfähigkeit behaupten, ihr Wachstumspotenzial steigern sowie ein nachhaltigeres und stärker integriertes Verkehrssystem zur Stützung des Binnenmarkts schaffen will.

Im Hafensystem der Union bestehen strukturelle Leistungsunterschiede, was die Schaffung eines vollständig integrierten Verkehrsnetzes erschwert. In einer Zeit knapper öffentlicher Mittel sind Investitionen notwendig, um die Häfen und ihre Infrastruktur an neue verkehrstechnische und logistische Erfordernisse anzupassen und die Kapazitäten für das steigende Frachtaufkommen zu schaffen, das in den nächsten zehn Jahren erwartet wird. Durch Untätigkeit würde eine Chance verpasst, ein größeres Beförderungsangebot für Verkehrsunternehmen und Verloader zu schaffen und in Küstenregionen und der Union insgesamt für Wachstum und Beschäftigung zu sorgen.

Diese Mitteilung baut auf den bereits erzielten Fortschritten auf und stellt die europäische Hafenpolitik auf den Prüfstand. Sie begleitet und ergänzt den Vorschlag einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für den Zugang zum Markt für Hafendienste und die finanzielle Transparenz der Häfen. Es werden acht zusätzliche Aktionen auf EU-Ebene aufgezeigt, die zur weiteren Erschließung des Potenzials von Häfen erforderlich sind. Gegenstand dieser überarbeiteten europäischen Hafenpolitik sind die Seehäfen des transeuropäischen Verkehrsnetzes, auf die 96 % des über EU-Häfen abgefertigten Fracht- und 93 % des Passagieraufkommens entfallen.

2. HERAUSFORDERUNGEN

In ihrer Mitteilung über eine europäische Hafenpolitik von 2007¹ benannte die Kommission die wesentlichen Ursachen, auf die die Probleme des Sektors zurückzuführen sind. Im Einzelnen geht es dabei um drohende Leistungseinbußen bei den Häfen und ihren Hinterlandverbindungen, den Bedarf an umweltfreundlicher Modernisierung, mangelnde Transparenz bei der Verwendung öffentlicher Finanzmittel, Beschränkungen des Marktzugangs sowie Aspekte der Arbeitsorganisation in den Häfen.

¹ KOM(2007) 616.

Der 2007 verfolgte Ansatz bestand darin, diese Fragen mittels horizontaler Instrumente und unverbindlicher Maßnahmen zum Marktzugang für Hafendienste und zur finanziellen Transparenz anzugehen. Seitdem sind einige Fortschritte erzielt worden und haben bestimmte Entwicklungen stattgefunden, darunter insbesondere folgende:

- Die Kommission hat 2011 den Vorschlag einer Richtlinie über die Konzessionsvergabe² angenommen. Der Vorschlag betrifft die Konzessionsvergabe in Häfen, wengleich bestimmte Vertragsformen wie die Verpachtung von Immobilien darin nicht behandelt werden.
- Die Kommission hat Vorschläge für neue Leitlinien zum Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V)³ sowie für die Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“ (CEF)⁴ unterbreitet, die ein gemeinsames Planungsinstrument für gezieltere Investitionen bilden und vielseitigere Möglichkeiten für die Gewährung von EU-Finanzhilfen schaffen.
- Infolge der Wirtschaftskrise haben einige Mitgliedstaaten damit begonnen, im Rahmen des Europäischen Semesters ihren Hafensektor zu reformieren. Die Reformen sind von ihrem Umfang und ihrer Effizienz her unterschiedlich und von der Notwendigkeit der finanzpolitischen Konsolidierung geprägt.
- Der Rechnungshof stellte 2012 fest, dass die in Hafeneinrichtungen in der EU investierten Strukturfonds nur einen begrenzten Mehrwert erzeugen, solange die Häfen nicht als multimodale Knotenpunkte an das transeuropäische Verkehrsnetz sowie die nationalen und regionalen Verkehrsnetze angebunden werden.

Zugegebenermaßen haben die unverbindlichen Maßnahmenvorschläge von 2007 in Bezug auf fairen Marktzugang und Transparenz kaum oder gar keine Wirkung gezeigt. In dem Sektor bestehen keine einheitlichen Wettbewerbsbedingungen, und paradoxerweise drohen die seitdem auf nationaler Ebene getroffenen Abhilfemaßnahmen den Binnenmarkt noch stärker zu fragmentieren. Die meisten der 2007 festgestellten Probleme sind daher auch heute noch aktuell. Bislang füllen die EU-Häfen ihre Rolle als Vektoren für Wachstum und Multimodalität noch nicht voll aus.

Strukturelle Leistungsunterschiede zwischen den Häfen

Die Häfen bilden die wichtigsten Zugangsportale zum transeuropäischen Verkehrsnetz. In allen maritimen Regionen der EU sind nach internationalen Maßstäben gut entwickelte und effiziente Häfen notwendig. Während einige europäische Häfen zu den leistungsfähigsten weltweit gehören, bleiben anderen ständig hinter ihren Möglichkeiten zurück oder sind in strukturellem Niedergang begriffen⁵. Diese Häfen beeinträchtigen die Wirtschaft in den betroffenen Regionen selbst wie auch in der Union als Ganzes. Diese strukturellen Leistungsunterschiede schränken das Beförderungsangebot für die europäischen und internationalen Seeverkehrs- und Logistikunternehmen ein. Derzeit werden 20 % der auf dem Seeweg nach Europa gelangenden Güter von lediglich drei Häfen umgeschlagen. Leistungsstarke Häfen können ihre Verbindungen mit anderen Häfen in der EU nicht optimal ausbauen, wodurch das Risiko von Verkehrsüberlastungen im Hinterland, vor allem auf den Straßen, zu Lasten der Anwohner zunimmt. Dieses Strukturdefizit gefährdet den Ausbau des Kurzstreckenseeverkehrs als Alternative zu den saturierten Landverkehrsstrecken.

² KOM(2011) 897.

³ KOM(2011) 650.

⁴ KOM(2011) 665.

⁵ SWD(2013) 181.

Im Jahr 2011 wurden in den EU-Häfen 3,7 Mrd. Tonnen Fracht umgeschlagen. Nach den jüngsten, von einem geringen Wachstum ausgehenden Prognosen wird dieser Wert bis 2030 um 50 % zunehmen⁶. Zur Bewältigung dieses Anstiegs werden alle Häfen des transeuropäischen Verkehrsnetzes benötigt.

Anpassung der Häfen an neue Anforderungen

Zu den Herausforderungen kommt erschwerend hinzu, dass angesichts des kontinuierlichen Wandels in der Branche die bestehende Hafeninfrasturktur möglicherweise völlig überholt ist oder grundlegend modernisiert werden muss. Zu diesen Veränderungen zählen u. a.:

- die zunehmende Größe und Komplexität der Schiffsflotte, insbesondere Super-Containerschiffe (ULCS), neue Typen von Ro-Ro-Fahrgastfährschiffen und Gastankschiffe. Beispielsweise hat eine führende europäische Reederei für 2015 20 Schiffe mit einer Kapazität von 18 000 TEU (20-Fuß-Einheiten) bestellt. Auf Lkw aneinander gereiht ergibt dies eine Strecke von Rotterdam bis nach Paris;
- strengere Anforderungen in Bezug auf Umweltverträglichkeit und alternative Kraftstoffe (z. B. Landstromversorgung⁷ (Cold Ironing) und LNG). Nach der Initiative der Kommission „Saubere Energie für den Verkehr“ und dem Vorschlag für eine Richtlinie über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe⁸ sollen alle Seehäfen des TEN-V-Kernetzes bis 2020 nach einheitlichen technischen Standards mit LNG-Tankstellen ausgerüstet werden;
- neue Trends in der schnell wachsenden Kreuzfahrtbranche sowie in Logistik- und Vertriebssystemen führen zu einem erhöhten Bedarf an wertschöpfenden Dienstleistungen im Hafengebiet;
- wichtige Entwicklungen im Energiehandel mit einer Verlagerung von Erdöl und Raffinerieerzeugnissen hin zum Erdgas; hoher Bedarf an Vergasungsanlagen in Häfen; potenzielles Volumen für trockene Biomasse sowie Transport und Speicherung von CO₂.

Diese Veränderungen stellen erhöhte Anforderungen an Infrastruktur und Investitionen, u. a. im Hinblick auf den Ausbau von Liegeplätzen, Kaianlagen und Schleusen, die Vertiefung von Hafenbecken und Kanälen sowie generelle Umbauten, um das Manövrieren größerer Schiffe zu ermöglichen. Die Häfen benötigen neue Anlagen wie Kräne und Fahrgastterminals, aber auch neue Betriebsverfahren und eine funktionierende, gestaffelte oder parallele Koordinierung der verschiedenen Dienstleistungen, die von den Hafenakteuren innerhalb und außerhalb des Hafens im Rahmen einer Haus-zu-Haus-Logistik erbracht werden. Als wichtige Dienstleister für die gesamte Wirtschaft stellen Häfen zudem bedeutende und sensible Infrastrukturen und potenzielle Eingangstore für den illegalen Handel mit Drogen, Waffen, gefälschten Waren und sogar CBRN-Stoffen⁹ dar. Sicherheitsbelangen muss kontinuierlich und in geeigneter Weise Rechnung getragen werden¹⁰. Um all diese Herausforderungen in den Bereichen Technik, Industrie, Sicherheit, Gefahrenabwehr, Umwelt und Klimawandel zu meistern, werden die Häfen Investitionen tätigen müssen.

Eine Herausforderung für Europa

⁶ SWD(2013) 181.

⁷ Landseitige Stromversorgung im Hafen liegender Schiffe.

⁸ COM(2013) 17 und COM (2013) 18.

⁹ Chemische, biologische, radiologische und nukleare Stoffe.

¹⁰ Gemäß der Richtlinie 2005/65/EG und der Verordnung (EG) Nr. 725/2004 führt die Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten Inspektionen durch, um die Anwendung der einschlägigen Sicherheitsmaßnahmen in den Häfen der EU zu kontrollieren.

Das Hinterland und die Einzugsgebiete der Häfen der EU, insbesondere der Häfen des transeuropäischen Netzes, gehen über die jeweiligen regionalen und nationalen Grenzen hinaus. Sie sind für das gute Funktionieren der Europäischen Union von entscheidender Bedeutung: Etwa die Hälfte der dort umgeschlagenen Güter erreichen oder verlassen den Hafen – zu Wasser oder Land – aus bzw. nach einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem der betreffende Hafen gelegen ist¹¹. Das transeuropäische Netz ist nur so stark wie sein schwächstes Glied, so dass alle Häfen einen hohen Leistungsstandard aufweisen müssen. Ursache der strukturellen Leistungsunterschiede zwischen den Häfen ist der Mangel an fairen Rahmenbedingungen, die den Grundsätzen des Binnenmarktes im Hafensektor Rechnung tragen.

Verschiedenartige Leitungs- und Besitzstrukturen sind ein wichtiges Merkmal des europäischen Hafensystems und führen dazu, dass jeder Hafen individuell unterschiedlich geführt wird. Die europäische Hafenpolitik trägt diesen Unterschieden Rechnung und hat nicht zum Ziel, ein einheitliches Modell durchzusetzen.

3. STRATEGIE

Nach einer langen und eingehenden Konsultationsphase¹² gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass im Rahmen der Überarbeitung der Hafenpolitik die nachstehend genannten Aktionen verfolgt werden sollten, um die aufgezeigten Probleme anzugehen. Die EU-Strategie basiert auf dem Grundsatz, dass leistungsstarke Häfen nicht unnötig belastet und Häfen mit Nachholbedarf darin unterstützt werden, bewährte Arbeitsweisen und solide Managementkonzepte zu übernehmen, wobei gleichzeitig den Unterschieden und besonderen Gegebenheiten vollauf Rechnung getragen wird.

3.1. Anbindung der Häfen an das transeuropäische Verkehrsnetz

Durch die neuen TEN-V-Leitlinien, die Fazilität „Connecting Europe“ und das neue Konzept für strukturelle Finanzierungsinstrumente wird es 2014-2020 möglich sein, die Infrastrukturplanung stärker zu integrieren, Investitionsstrategien aufeinander abzustimmen und EU-Fördermittel gezielt zu vergeben.

Nutzung der neuen TEN-V-Planungsinstrumente

Mit Hilfe einer objektiven Methode wurde in den neuen TEN-V-Leitlinien das multimodale Kernnetz bestimmt¹³. Als multimodal vernetzte Knotenpunkte spielen Häfen bei dieser Methode eine wichtige Rolle.

Im TEN-V-Vorschlag sind 319 Häfen aufgeführt, von denen 83 das Kernnetz und 236 das Gesamtnetz ausmachen. Die neuen Kernnetzkorridore, die in den Häfen des Kernnetzes beginnen oder dort enden, bilden Instrumente, die bis 2030 die Entwicklung des Kernnetzes unterstützen werden¹⁴. Die TEN-Seeverkehrsinfrastruktur muss bestimmte Anforderungen erfüllen, darunter insbesondere:

- Anbindung der TEN-V-Häfen an Schienenwege, Straßen und nach Möglichkeit Binnenwasserstraßen;
- mindestens ein Hafenterminal muss allen Marktteilnehmern ohne Diskriminierung und gegen transparente Entgelte zur Verfügung stehen;

¹¹ Aufgrund des Handels zwischen Mitgliedstaaten oder zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittland durch einen anderen Mitgliedstaat.

¹² Weitere Einzelheiten enthält die Folgenabschätzung SWD(2013) 181.

¹³ Siehe http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/doc/web_methodology.pdf

¹⁴ Vorschläge zur Trassierung der Korridore enthält die Fazilität „Connecting Europe“ (KOM(2011) 650).

- geeignete Seeschiffahrtsstraßen, Hafenfahrrinnen und Mündungsgebiete für die Verbindung zu angrenzenden Meeren oder den Meereszugang zu Seehäfen.

Zudem müssen in den Häfen des TEN-V-Kernetzes umweltfreundliche alternative Kraftstoffe bereitgehalten werden.

Aktion 1

Besonders berücksichtigt werden Investitionsvorhaben der künftigen Korridorentwicklungspläne, die von den Koordinatoren 2014 im Rahmen der in den Leitlinien zum Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes geplanten Korridorverwaltungen zu erstellen sind.

Die nach den Leitlinien zum Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes zu errichtenden Korridorverwaltungen werden darauf hinwirken, dass Häfen als Wegbereiter für Intermodalität dienen, beispielsweise durch entsprechende Vorkehrungen zur Bereitstellung von Verkehrsflussinformationen für eine bessere Organisation der intermodalen Logistik.

Gezielte EU-Förderung

Der Mangel an Schwerpunkten und klaren Kriterien hat dazu geführt, dass die bisherige EU-Hafenförderung keine klare Richtung erkennen ließ und der Koordinierung der Anbindungen an das Hinterland zu wenig Beachtung geschenkt wurde¹⁵.

Gemäß der Verordnung zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) müssen Häfen entweder zum Kernnetz gehören oder über eine Meeresautobahn an dieses Kernnetz angebunden sein, um im Zeitraum 2014-2020 Fördermittel erhalten zu können¹⁶. Wichtig ist auch eine belastbare Kosten-Nutzen-Analyse für die einzelnen Vorhaben. Schließlich sieht die Verordnung die Einführung neuer Finanzierungsinstrumente vor, darunter Risikoteilungsinstrumente und Mechanismen zur Verbesserung der Qualität von Projektanleihen, die für öffentlich-private Partnerschaften in Häfen besonders interessant sein können.

Daneben prüft die Kommission noch weitere Elemente zur Unterstützung ihrer Finanzierungsstrategie für den Hafensektor. Zunächst wird sie die Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofs¹⁷ umsetzen und untersuchen, ob leistungsfähige Verbindungen an das europäische Verkehrsnetz sowie die nationalen und regionalen Netze bestehen oder geplant sind.

Bei der Vergabe von EU-Mitteln, insbesondere im Rahmen der CEF, wird der Mehrwert des Vorhabens im Hinblick auf die Ziele der EU-Verkehrspolitik berücksichtigt und untersucht, ob die Regeln über die vernünftige Verwendung begrenzter öffentlicher Mittel und die Grundwerte des Binnenmarkts beachtet werden.

Aktion 2

¹⁵ Zwischen 2007 und 2012 sind mit 244,6 Mio. EUR etwa 4 % des insgesamt verfügbaren TEN-V-Budgets in die Häfen geflossen. Von diesem Betrag wurden 58 % dem Ausbau der Hafenskapazitäten, 27 % der Entwicklung von Hinterlandverbindungen und 15 % umweltfreundlichen Technologien gewidmet. Was die Mittel aus dem Kohäsionsfond angeht, so wurde vom Rechnungshof vor allem die mangelhafte Koordinierung der Hinterlandanbindungen kritisiert.

¹⁶ Die Kommission hat ihre Vorschläge für den Finanzrahmen 2014-2020 im Juni 2011 unterbreitet (KOM(2011) 500). Die Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen dauern noch an. Die Förderung erfolgt durch die von der Haushaltsbehörde genehmigten und in den entsprechenden Rechtsakten vorgesehenen Finanzmittel.

¹⁷ Sonderbericht Nr. 4/2012 des Europäischen Rechnungshofs: „Einsatz von Struktur- und Kohäsionsfonds zur Kofinanzierung der Verkehrsinfrastruktur in Seehäfen: eine wirksame Investition?“

Berücksichtigt werden Vorhaben, die zur koordinierten Entwicklung und Verwaltung von Häfen, von Schienen- und Binnenschifffahrtswegen sowie von Infrastruktur beitragen, die die Umweltverträglichkeit von Häfen und Schifffahrt verbessern.

Die Kommission wird gegebenenfalls vorschlagen, auch andere Aspekte zu berücksichtigen, beispielsweise die frühzeitige Anwendung der Vorschriften der zusammen mit dieser Mitteilung vorgeschlagenen Verordnung¹⁸, die Qualität des sozialen Klimas, oder ob der Hafen über eine Umweltmanagementstrategie verfügt.

Gemeinsam mit den Mitgliedstaaten wird die Kommission dafür sorgen, dass die aus dem Struktur- und dem Kohäsionsfonds geförderten Verkehrsprojekte stärker am TEN-V ausgerichtet werden und Vorhaben, die den Zugang zu Häfen und Anbindungen an das Hinterland betreffen, Priorität erhalten. Berücksichtigt werden dabei die generellen Auswirkungen auf die Verkehrsverteilung zwischen den Häfen. Derselbe Ansatz wird auch bei anderen EU-Finanzierungsquellen verfolgt, u. a. den von der EIB erhältlichen Darlehen und sonstigen Darlehensfazilitäten der EU.

3.2. Modernisierung der Hafendienste

Durch eine Optimierung der Hafendienste und des Hafenbetriebs wären eine Reihe von TEN-V-Häfen in der Lage, mit der vorhandenen Infrastruktur erheblich mehr Fracht und Passagiere abzufertigen bzw. anzuziehen, ihre Leistung deutlich zu steigern und so ihren Finanzbedarf zu reduzieren.

Fairer Marktzugang

Die Qualität und die Effizienz der Hafendienste sind für die Gesamtleistung eines Hafens von ausschlaggebender Bedeutung. Im Regelfall können die Gesamtkosten des Hafens einen erheblichen Anteil an den in der Logistikkette insgesamt anfallenden Kosten ausmachen¹⁹. Bei bestimmten Tätigkeiten in traditionellen Häfen können die Kosten des Hafens und des Terminalbetriebs mehr als 30 % der Gesamtkosten der Haus-zu-Haus-Logistik betragen. Bei der Deckung dieser Kosten entfallen 5-10 % auf Hafeninfrastruktur entgelte, 10-15 % auf technisch-nautische Dienste, 45-60 % auf den Frachtumschlag sowie 10-30 % auf sonstige Entgelte und Hilfsdienste. Traditionell wurden die Hafendienste im Rahmen von ausschließlichen Rechten und De-facto-Monopolen öffentlicher oder privater Natur erbracht. Die Dienstleistungsfreiheit darf nur aus objektiven Gründen, z. B. Flächenknappheit oder Gründe des öffentlichen Bedarfs, eingeschränkt werden, sofern dies zu keinem Missbrauch führt und nicht gegen den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verstoßen wird. Allerdings sollten in solchen Fällen die Anbieter von Hafendiensten nach einem Verfahren benannt werden, bei dem Transparenz, gleichberechtigter Zugang und die effiziente Verwendung öffentlicher Mittel sichergestellt sind.

Aufgrund der zusammen mit dieser Mitteilung vorgeschlagenen Verordnung, die die Richtlinien über die Vergabe von Konzessionen und öffentlichen Aufträgen unberührt lässt, gilt in den Häfen die Dienstleistungsfreiheit, mit Ausnahme von Ladungsumschlags- und Fahrgastdiensten. Wird die Zahl der Hafendiensteanbieter begrenzt, so muss der Anbieter im Rahmen eines offenen, transparenten und diskriminierungsfreien Verfahrens benannt werden. Die Erbringung der Hafendienste durch interne Betreiber, d. h. die Hafenbehörde oder die Verwaltung, ist nur im Fall gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen zulässig. In solchen Fällen muss der interne Betreiber seine Dienste auf das eigene Hafensystem beschränken.

¹⁸ Insbesondere die ab 1. Juli 2025 geltenden Bestimmungen.

¹⁹ Je nach Hafen, Art der Tätigkeiten usw. bestehen zwischen den einzelnen Häfen erhebliche Unterschiede. Siehe Folgenabschätzung SWD(2013) 181.

Die Hafenbranche ist ein globales Geschäft. Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben sich bereits in internationalen Übereinkünften zu einer fairen und auf Gegenseitigkeit beruhenden Öffnung des Markts für Hafendienste verpflichtet. Die Kommission wird darauf achten, dass die Kontrolle über strategische EU-Interessen dadurch nicht verloren geht. Ferner wird sie mit Drittländern auf einen gegenseitigen Marktzugang hinarbeiten.

Aktion 3

Bei Konzessionen für Ladungsumschlags- und Fahrgastdienste wird die Kommission dafür sorgen, dass die horizontalen Richtlinien über die Vergabe von Konzessionen (demnächst zu verabschieden) und öffentlichen Aufträgen²⁰ wirksam angewendet werden. Dies dürfte einen Teil der bestehenden Vertragsvereinbarungen zwischen Hafenbehörden und Hafendiensteanbietern betreffen und dazu führen, dass Hafendienste nach einem wettbewerblichen und transparenten Verfahren vergeben werden. Bei Verträgen, die nicht unter die Richtlinien über die Vergabe von Konzessionen und öffentlichen Aufträgen fallen, wird die Kommission etwaige Verstöße gegen Grundsätze des Vertrags hinsichtlich transparenter Verfahren und fairer Behandlung gemäß der Auslegung durch den Gerichtshof fallweise verfolgen.

Die künftige Verordnung über den Zugang von Waren und Dienstleistungen aus Drittländern zum EU-Binnenmarkt für das öffentliche Beschaffungswesen, die 2012 von der Kommission vorgeschlagen wurde, wird als Hebel genutzt, um die Verhandlungen über den gegenseitigen Zugang zu Märkten von Drittländern für globale Akteure aus der EU zu erleichtern²¹.

Preis- und Qualitätskontrolle

Arbeitet ein Hafendiensteanbieter im Rahmen ausschließlicher Rechte, so besteht das Risiko einer Marktverfälschung zum Nachteil seiner Kunden und/oder Wettbewerber. Typische Missbrauchsfälle sind u. a. Diskriminierung, überhöhte oder auf Verdrängung ausgerichtete Preise und die Vorenthaltung von Hafendiensten gegenüber bestimmten Nutzern.

Die zusammen mit dieser Mitteilung vorgeschlagene Verordnung legt einheitliche Regeln fest, damit Hafendienstentgelte, die von Betreibern erhoben werden, die über ausschließliche Rechte verfügen und nicht nach einem transparenten und diskriminierungsfreien Verfahren benannt wurden, von einer unabhängigen Behörde kontrolliert werden.

Darüber hinaus unterliegen kommerzielle Hafentätigkeiten den Wettbewerbsvorschriften. Vereinbarungen, die den Wettbewerb beeinträchtigen und den Missbrauch einer beherrschenden Stellung gemäß den Artikeln 101 und 102 AEUV zur Folge haben, sind unzulässig. Die Kommission und die nationalen Wettbewerbsbehörden sind daher befugt, das Verhalten der Anbieter von Hafendiensten zu untersuchen.

Vereinfachung von Verwaltungsabläufen in den Häfen

Die Kommission hat mehrfach darauf hingewiesen, dass die Bürokratie die Attraktivität und allgemeine Leistungsfähigkeit der Häfen beeinträchtigt. Besonders problematisch ist dies für

²⁰ Vorschlag für eine Richtlinie über die Konzessionsvergabe (KOM(2011) 897 endg.), Richtlinie 2004/17/EG zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und Richtlinie 2004/18/EG über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge.

²¹ KOM(2012) 124 endg.: Vorschlag über den Zugang von Waren und Dienstleistungen aus Drittländern zum EU-Binnenmarkt für das öffentliche Beschaffungswesen und über die Verfahren zur Unterstützung von Verhandlungen über den Zugang von Waren und Dienstleistungen aus der Union zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten von Drittländern.

den Kurzstreckenseeverkehr innerhalb der EU, der mit anderen Verkehrsträgern, die nicht denselben Kontrollen unterliegen, konkurrieren muss. In den vergangenen Jahren sind eine Reihe von EU-Initiativen zum Verwaltungsabbau in den Häfen auf den Weg gebracht worden, u. a. die seit 19. Mai 2012 geltenden rationalisierten Meldeformalitäten für Schiffe. Initiativen dieser Art sollten vorangetrieben und weiter unterstützt werden, um miteinander vernetzte und am Verbraucher orientierte Hafendienste nach dem Bottom-up-Prinzip zu realisieren.

Aktion 4

Die Kommission wird folgende Initiativen weiter ausbauen:

- Initiative „Blauer Gürtel“ zur Verringerung des Verwaltungsaufwands für EU-Güter, die von zwischen EU-Häfen verkehrenden Schiffen befördert werden, auf ein mit anderen Verkehrsträgern vergleichbares Niveau, u. a. durch weitere Vereinfachung der Zollverfahren. Diese Initiative ist auch eine der Leitaktionen der Binnenmarktakte II²²;
- Fortsetzung der harmonisierten und koordinierten Durchführung der Richtlinie 2010/65/EU²³ durch Festlegung von Leitlinien zu den „nationalen einzigen Anlaufstellen“, die spätestens zum 1. Juni 2015 betriebsbereit sein sollen;
- Initiative „e-Maritime“ für eine verstärkte Nutzung elektronischer Informationen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands und Unterstützung von Geschäftsabläufen;
- Initiative „e-Freight“ zur Förderung des Informationsaustauschs in multimodalen Logistikketten, wodurch die Effizienz der Häfen als wichtige multimodale Umschlagplätze gefördert wird.

Die zusammen mit dieser Mitteilung vorgeschlagene Verordnung enthält neue Rechtsvorschriften, durch die der Dialog zwischen den Hafenakteuren (Nutzer, Dienstleister, Behörden, Arbeiter) gefördert und die erfolgreiche Durchführung der oben aufgeführten Aktionen unterstützt werden soll.

3.3. Mobilisierung von Hafeninvestitionen

Die Förderung und Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen und -einrichtungen ist eine der größten Herausforderungen, mit denen das Verkehrsnetz der EU in den nächsten Jahren konfrontiert sein wird. Zur Erschließung sowohl öffentlicher wie privater Finanzmittel sind einfache und klar definierte Rahmenbedingungen notwendig.

Transparente Finanzierung von Häfen

Die mangelnde Transparenz bei der Finanzierung von Häfen mit öffentlichen Mitteln schafft Unsicherheiten für potenzielle Investoren. Um Abhilfe zu schaffen, sind in der zusammen mit dieser Mitteilung vorgeschlagenen Verordnung Regeln vorgesehen, die die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Behörden und den Hafenverwaltungen sicherstellen. Gleichzeitig werden durch mehr finanzielle Transparenz auch einheitliche Ausgangsbedingungen hergestellt.

Präzisierung der Vorschriften über staatliche Beihilfen

Die Mitgliedstaaten gewähren den Häfen öffentliche Mittel aus vielerlei Gründen, etwa für Zwecke der Regionalentwicklung oder bei Marktdefiziten, wenn wichtige Hafendienste für marktwirtschaftlich handelnde Betreiber wenig interessant sind. Die Einhaltung der geltenden

²² COM(2012) 573 final vom 3. Oktober 2012.

²³ Richtlinie 2010/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über Meldeformalitäten für Schiffe beim Einlaufen in und/oder Auslaufen aus Häfen der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung der Richtlinie 2002/6/EG.

Vorschriften über staatliche Beihilfen ist jedoch eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Mittel der Mitgliedstaaten vernünftig eingesetzt und ungerechtfertigte Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden.

Aktion 5

Die Kommission aktualisiert derzeit ihre Beihilfenvorschriften für alle Wirtschaftsbranchen. In Bezug auf die Infrastrukturfinanzierung wird sie dabei bis Ende 2013 eine Präzisierung des Begriffs der Beihilfe vornehmen und besonders die laufende Rechtsprechung des Gerichtshofs²⁴ berücksichtigen.

Effizientere Hafeninfrastrukturentgelte

Effiziente Hafeninfrastrukturinvestitionen hängen von einer effizienten Preisgestaltung ab. Als ein Schritt in Richtung effizienterer Preisgestaltung sieht die zusammen mit dieser Mitteilung vorgeschlagene Verordnung ein gewisses Maß an Autonomie vor, das es den Hafenbehörden ermöglicht, Struktur und Höhe der Hafengebühren entsprechend ihrer individuellen Geschäfts- und Investitionsstrategie festzulegen. Dabei kommt es darauf an, dass die Preise transparent sind und ohne Diskriminierung angewandt werden.

Internationale Dimension

Einige europäische Häfen befürchten einen unlauteren Wettbewerb von Häfen in Drittländern, insbesondere wenn sie so nah gelegen sind, dass sie konkurrierende Umschlagsaktivitäten anbieten können. Die Kommission hält nach wie vor eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Nachbarländern für notwendig, um ein nachhaltiges Verkehrssystem zu verwirklichen, das allen EU-Partnern zugute kommt und das auf den Grundprinzipien eines fairen Wettbewerbs, der transparenten Verwendung öffentlicher Finanzmittel und steuerlicher Instrumente sowie der Einhaltung sozialer und ökologischer Standards beruht.

3.4. Förderung des sozialen Dialogs

Die Häfen in der EU beschäftigen (direkt oder indirekt) mehr als 3 Millionen Menschen. Wirtschaftlichen Untersuchungen zufolge besteht ein direkter Zusammenhang zwischen einem Anstieg des Hafenumschlags und der Entstehung von Arbeitsplätzen in den Umlandregionen.

Um erfolgreich zu sein und den sich ändernden Anforderungen an die Beschäftigten gerecht zu werden, müssen die Häfen gute Arbeitsbedingungen bieten, die Qualität des Arbeitsumfelds verbessern und auf diese Weise Anreize für qualifiziertes Personal schaffen. Arbeitskonflikte, die sich negativ auf die Beziehungen auswirken, können dem Image und der Wettbewerbsfähigkeit der Häfen Schaden zufügen und sollten vorausschauend geregelt werden. Zwischen den Parteien muss ein gutes soziales Klima herrschen und ein wirklicher sozialer Dialog gepflegt werden.

Sozialer Dialog

Die arbeitsrechtlichen Regelungen für Häfen haben sowohl Einfluss auf deren alltägliche Effizienz wie auch auf die langfristige Wettbewerbsdynamik zwischen den Häfen. Je nach Typ des Hafenterminals kann der Faktor Arbeit einen erheblichen Anteil der Betriebskosten für den Betreiber ausmachen²⁵.

In 16 Mitgliedstaaten weichen die Regelungen für die Hafenarbeit vom allgemeinen Arbeitsrecht ab, wie dies auch in vielen anderen Branchen der Fall ist²⁶. Mitunter enthalten

²⁴ Siehe Rechtssache T-443/08 „Leipzig-Halle“.

²⁵ 15 % – 20 % in Terminals für Trockenmassengüter und 40 % – 75 % in Stückgut-Terminals.

²⁶ EU Port Labour Study (Studie über die Hafenarbeit in der EU), 2013.

diese Regelungen Beschränkungen, die sich negativ auf die Schaffung von Arbeitsplätzen oder die Arbeitsumwelt auswirken.

Nach langen Verhandlungen haben die betroffenen Sozialpartner im Einklang mit den in Artikel 152 AEUV anerkannten Zuständigkeiten in der Union um die Einsetzung eines Ausschusses für den sozialen Dialog im Hafensektor gebeten²⁷. Damit wurde in dem Sektor erstmals ein solcher Dialog beantragt. Durch ihn werden zentrale Aspekte, auch solche, die möglicherweise zur Herstellung vertraglicher Beziehungen führen, behandelt werden können. Falls sie es wünschen, können die Sozialpartner anschließend gemeinsam beantragen, dass die von ihnen auf Unionsebene geschlossenen Vereinbarungen durch einen Beschluss des Rates auf Vorschlag der Kommission gemäß Artikel 155 Absatz 2 durchgeführt werden.

Die Kommission schlägt im gegenwärtigen Stadium keine besonderen arbeitsrechtlichen Regelungen für Häfen vor. Es muss betont werden, dass der soziale Dialog auf Unionsebene eine Ergänzung zu den Dialogen auf nationaler, lokaler oder Unternehmensebene bildet, diese aber nicht ersetzt.

Aktion 6

Im Einklang mit den Artikeln 151 und 154 AEUV ist die Kommission bereit, den sozialen Dialog auf EU-Ebene durch administrative und technische Unterstützung zu unterstützen. Die EU-Sozialpartner haben bereits eine Geschäftsordnung und ein offenes gemeinsames Arbeitsprogramm vereinbart und gehen davon aus, dass der Ausschuss am 19. Juni 2013 offiziell eingerichtet wird.

Die Kommission würdigt die Autonomie der Sozialpartner in der EU und erwartet, dass diese in der Lage sein werden, die Arbeitsbedingungen und die Arbeitsorganisation betreffende Fragen zu behandeln.

Die Kommission beabsichtigt, 2016 in Abstimmung mit den übrigen Sozialpartnern in der EU eine Überprüfung vorzunehmen, bei der die Funktionsweise und die Fortschritte des europäischen sozialen Dialogs für den Hafensektor sowie die Situation in Bezug auf Ladungsumschlags- und Fahrgastdienste bewertet werden sollen.

Arbeitsschutz, Sicherheit, Aus- und Fortbildung

Die Arbeit in den Häfen ist nach wie vor mit einem hohen Unfallrisiko und möglichen gesundheitlichen Folgen für die Beschäftigten verbunden. Ein den geltenden Arbeitsschutzvorschriften entsprechendes System für den Gesundheitsschutz, die Sicherheit und das Wohlergehen der Hafearbeiter ist unabdingbar.

Jeder Hafen muss Arbeitsverfahren schaffen, die die Sicherheit und die Unversehrtheit der Hafearbeiter gewährleisten. Dies erfordert eine gute Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den Arbeitgebern und den im Hafen Beschäftigten.

Technologischer Wandel und neue verkehrstechnische und logistische Erfordernisse führen dazu, dass in den Häfen innovative Betriebsabläufe beherrscht werden müssen. Dies wiederum erfordert angemessen qualifizierte und ausgebildete Mitarbeiter, die in der Lage sind, alle durch neue Technologien entstehenden Vorteile zu verstehen, zu kontrollieren und zu nutzen.

Aktion 7

²⁷ Siehe auch den Beschluss der Kommission vom 20. Mai 1998 über die Einsetzung von Ausschüssen für den sektoralen Dialog zur Förderung des Dialogs zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene (KOM(1998) 322 endg.).

Im Rahmen des Themenbereichs „Verkehr“ des 7. FTE-Rahmenprogramms bringt die Kommission bis Ende 2013 eine konzertierte Aktion auf den Weg, bei der die in den EU-Häfen bestehenden Herausforderungen in Sachen Arbeitsschutz, Sicherheit sowie Aus- und Weiterbildung untersucht werden sollen. Die Sozialpartner werden in diese Aktion vollständig mit einbezogen. Der Ausschuss für den sozialen Dialog im Hafensektor wird zu diesen Fragen regelmäßig konsultiert und darüber unterrichtet werden.

3.5. Schärfung des Umweltprofils von Häfen

Der Hafenbetrieb verursacht in erheblichem Umfang Schadstoffemissionen, Lärm, Boden- und Wasserverschmutzung sowie eine Zerschneidung von Lebensräumen. Befinden sich Häfen in der Nähe städtischer Ballungsgebiete, so muss häufig ein Ausgleich zwischen Entwicklung und Management des Hafenbetriebs einerseits und dem Erhalt natürlicher Lebensräume und städtischer Lebensqualität andererseits gefunden werden.

Die Kommission veröffentlichte 2011 Leitlinien für die Durchführung der Vogelschutz- und der Habitat-Richtlinie in Ästuaren und Küstengebieten, in denen ein besonderer Schwerpunkt auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Umweltschutz und Hafentwicklung gelegt wird²⁸. Zwar ist für die Auslegung von EU-Recht der Gerichtshof der Europäischen Union zuständig, doch können die Leitlinien der Kommission Projektentwicklern einen kohärenten Rahmen bieten und das Risiko von Rechtsstreitigkeiten minimieren.

Die Kommission begrüßt die Maßnahmen des Hafensektors, deren Ziel es ist, durch die Veröffentlichung von Leitfäden für gute Praxis das Niveau des Umweltmanagements und der Umweltleistung zu steigern²⁹. Mehrere Häfen haben bereits Pläne für ein besseres Management ihres „ökologischen Fußabdrucks“ beschlossen, und solche Initiativen sollten weiter unterstützt werden.

Die Häfen sollten unter Umständen Betreiber belohnen, die verbindliche Umweltstandards vorzeitig anwenden oder übertreffen, und darüber hinaus die Nutzung CO₂-armer und energieeffizienter Haus-zu-Haus-Logistikketten fördern, z. B. durch Kurzstreckenseeverkehr. Die freiwilligen Regelungen³⁰ einiger Häfen zur Schärfung ihres Umweltprofils sollten zwar weiter gefördert werden, doch könnten sie noch größere Wirkung entfalten, wenn solche nach Umweltkriterien differenzierten Hafinfrastrukturentgelte auf europäischer oder regionaler Ebene konsequenter angewandt würden.

Aktion 8

Damit nach Umweltkriterien differenzierte Hafinfrastrukturentgelte konsequenter angewandt werden, wird die Kommission Grundsätze für solche Entgelte vorschlagen und auf den Austausch bewährter Methoden ab 2015 hinwirken.

Die Kommission plant für 2013/2014 eine Überarbeitung der Richtlinie über Hafenauffangeinrichtungen, um die Wirksamkeit und Effizienz des Systems weiter zu verbessern.

²⁸ http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/doc/guidance_doc.pdf

http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/doc/comm_sec_2011_0319.pdf

²⁹ ESPO Green guide.

³⁰ Differenzierungen auf Grundlage des „Environmental Ship Index“ (Belgien, Frankreich, Deutschland, Niederlande), des „Green Award Certificate“ (Lettland, Litauen, Niederlande und Portugal), oder durch NO_x/SO_x-abhängige Ermäßigungen bzw. eine Schwefelabgabe (Schweden).

3.6. Innovationsförderung

In den letzten Jahren war die Hafenindustrie weltweit starken Veränderungen unterworfen. Unter Betrachtung der gesamten Logistikkette sind Häfen in immer stärkeren Maße von technischen Innovationen abhängig.

Ausschlaggebend für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Häfen wird ihre Innovationsfähigkeit im technischen und organisatorischen Bereich sowie im Management sein. Ihre wichtige Funktion als multimodale Knotenpunkte erfordert innovative und effiziente Übergänge zu den anderen Verkehrsträgern sowie den Einsatz von Managementinstrumenten zur weiteren Steigerung ihrer Attraktivität.

Die Forschung kann auch bei der Berücksichtigung gesellschaftlicher Belange genutzt werden. Diese können sich vom Arbeitsschutz und den Sicherheitsrisiken für Hafearbeiter (z. B. durch Containerbegasung) bis hin zu der Notwendigkeit erstrecken, die Auswirkungen des Hafenbetriebs auf Umwelt und städtische Gebiete zu kontrollieren und zu verringern.

Im Rahmen der Umsetzung des Programms „Horizont 2020“ zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation 2014-2020 wird die Kommission vorrangige Aufgaben vorschlagen, die für eine EU-Förderung in Frage kommen.

4. FAZIT

Häfen können wesentlich zur wirtschaftlichen Erholung und langfristigen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie auf den Weltmärkten beitragen sowie Mehrwert und Arbeitsplätze in allen Küstenregionen der EU schaffen. Den Häfen wird beim Aufbau eines effizienten und nachhaltigen transeuropäischen Verkehrsnetzes eine Schlüsselrolle zukommen, indem sie die Beförderungsmöglichkeiten diversifizieren und einen Beitrag zum multimodalen Verkehr leisten.

Die europäische Hafenpolitik befindet sich an einem Scheideweg. Während einige Häfen in Europa gut aufgestellt sind, wird die Leistungsfähigkeit vieler anderer Häfen durch strukturelle Probleme beeinträchtigt, nämlich unzureichende Anbindungen an das Hinterland, mangelnde Transparenz bei der Verwendung öffentlicher Gelder, Markteintrittsbarrieren, überholte Leitungsstrukturen und übermäßige Bürokratie. Diese seit langem bestehenden Probleme müssen dringend gelöst werden.

Zur Beobachtung der Fortschritte bei der Umsetzung dieser überarbeiteten europäischen Hafenpolitik hat die Kommission ein Projekt³¹ in Angriff genommen, das noch vor Ende 2013 beginnen wird und bei dem allgemeine europäische Leistungsindikatoren für Häfen entwickelt und zusammengestellt werden.

Mit dem Verordnungsvorschlag, der dem Europäischen Parlament und dem Rat zeitgleich vorgelegt wird, sollen zentrale Fragen in Bezug auf den Zugang zum Markt für Hafendienste und die finanzielle Transparenz und Autonomie der Häfen gelöst werden. Die Kommission wird spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung in Form eines Berichts Rückmeldungen zu deren Funktion und Wirksamkeit geben.

Die noch offenen Fragen wird die Kommission innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs mit folgenden gezielten Maßnahmen in Angriff zu nehmen:

³¹ Im Rahmen des Themenbereichs „Verkehr“ des 7. FTE-Rahmenprogramms – Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen 2013.

- umfassende Nutzung der neuen TEN-V-Leitlinien und der EU-Finanzierungsinstrumente, um die Anbindung der Häfen an das Hinterland zu verbessern und die europäische Hafenpolitik zu unterstützen;
- Überwachung der ordnungsgemäßen Anwendung des für Konzessionen und Häfen geltenden EU-Rechts;
- administrative und technische Unterstützung des sozialen Dialogs auf EU-Ebene mit einer Fortschrittsbilanz im Jahr 2016;
- Vorschlag neuer Initiativen zur weiteren Vereinfachung der Verwaltungsabläufe in den Häfen, insbesondere der Zollverfahren;
- Förderung von Umwelttechnologien und des Kurzstreckenseeverkehrs durch einheitliche Grundsätze für differenzierte Hafenaufschlagentgelte.

Die Kommission wird eine Fortschrittskontrolle anhand der in dieser Mitteilung gesetzten Ziele vornehmen, vor allem in Bezug auf die Entwicklung multimodaler Hinterlandanbindungen, die Modernisierung der Hafendienste und die Mobilisierung von Investitionen.