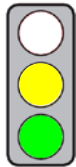


## KERNPUNKTE

**Ziel der Verordnung:** Die Kommission will in den Seehäfen den Wettbewerb bei Hafendienstleistungen erhöhen und die Verwendung öffentlicher Gelder transparenter machen.

**Betroffene:** Betreiber und Nutzer von Seehäfen, Hafendienstleister.



**Pro:** (1) Die Ausweitung der Dienstleistungsfreiheit auf Hafendienste führt zu niedrigeren Preisen für Hafendienste.

(2) Die Vorschrift, im Falle der Erbringung von Hafendiensten durch die Hafenleitung die Dienstleisterzahl auf nicht weniger als zwei zu begrenzen, garantiert ein Mindestmaß an Wettbewerb.

**Contra:** Die Vorschrift, dass die Hafeninfrastrukturgebühren nur für bestimmte Zwecke unterschiedlich hoch sein dürfen, schränkt die unternehmerische Freiheit der Hafentreiber ein.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag COM(2013) 296** vom 23. Mai 2013 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für den **Zugang zum Markt für Hafendienste** und für die **finanzielle Transparenz der Häfen**

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund und Ziele

- Die Seehäfen in der EU sind von zentraler Bedeutung für das europäische Verkehrssystem.
  - Über die insgesamt 1.200 EU-Seehäfen werden 74% der Warenein- und -ausfahrten sowie 37% des EU-Binnenhandels abgewickelt.
  - Über die 319 Seehäfen, die aufgrund ihrer Bedeutung Teil des „Transeuropäischen Verkehrsnetzes“ (TEN-V) werden sollen [Vorschlag KOM(2011) 650 (TEN-V-Verordnung), s. [cepAnalyse](#)], werden 96% des Fracht- und 93% des Fahrgastaufkommens, das über EU-Seehäfen abgefertigt wird, abgewickelt.
- Die Dienstleistungsrichtlinie, die die Ausübung von Dienstleistungen im Binnenmarkt regelt („Dienstleistungsfreiheit“; RL 2006/123/EG, Art. 16), gilt nicht für Dienstleistungen in Seehäfen (RL 2006/123/EG, Art. 2 Abs. 2).
- Die Kommission bemängelt „Leistungsdefizite“ in manchen TEN-V-Seehäfen [SWD(2013) 182, S. 2]. Daher soll die Verordnung „Anbietern bestimmter Dienstleistungen“ in Seehäfen Art. 2 Abs. 13 – im Folgenden: „Hafendienstleister“ – den Marktzugang erleichtern, um Wettbewerb zu fördern und Marktmissbrauch zu verhindern.
- Die Kommission bemängelt das „wenig investitionsfreundliche Klima“ in manchen TEN-V-Seehäfen [SWD(2013) 182, S. 3]. Daher soll die Verordnung
  - die Finanzbeziehungen zwischen Behörden und Hafendienstleistern transparenter gestalten,
  - die Autonomie der Hafenleitung (Art. 2 Abs. 5) bei der Festsetzung von Infrastrukturgebühren stärken.

#### ► Anwendungsbereich

Die Verordnung gilt

- für alle 319 TEN-V-Seehäfen [Art. 1 Abs. 3 i.V.m. TEN-V-Verordnungsvorschlag KOM(2011) 650, Anhang I], wobei die Mitgliedstaaten die Verordnung auch auf andere Seehäfen anwenden können (Art. 1 Abs. 4);
- für folgende Kategorien von Hafendiensten (Art. 1 Abs. 2): Lotsen- und Schleppdienste, das Festmachen von Schiffen, den Ladungsumschlag und Fahrgastdienste (z. B. Abfertigung, hafeninterner Transport), die Schiffsbetankung, das Auffangen von Schiffsabfällen und Ladungsrückständen („Hafenauffangeinrichtungen“; Art. 2 Abs. 10) sowie die Ausbaggerung von Zugangswasserstraßen.

#### ► Dienstleistungsfreiheit

Hafendienstleister, die in der EU ansässig sind, genießen grundsätzlich Dienstleistungsfreiheit im Binnenmarkt (Art. 4 Abs. 1; Ausnahmen: Ladungsumschlag und Fahrgastdienste, Art. 11).

##### – Mindestanforderungen

Die Hafenleitung kann für Hafendienste Mindestanforderungen festlegen (Art. 4 Abs. 1), allerdings nur in Bezug auf

- die fachliche Qualifikation des Hafendienstleisters,
- die benötigte Ausrüstung und
- die Einhaltung von Sicherheits- und Umweltvorschriften (Art. 4 Abs. 2).

### – Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen

- Die zuständige Behörde oder die Hafenleitung können Hafendienstleistern „gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen“ auferlegen (Art. 8 Abs. 1 und 3), wenn diese
  - im Allgemeininteresse liegen – z. B. Sicherheit, Gefahrenabwehr, Umweltschutz – und
  - von einem Hafendienstleister nicht aus eigenem wirtschaftlichen Interesse übernommen würden (Art. 2 Abs. 14).
- Eine „gemeinwirtschaftliche Verpflichtung“ soll gewährleisten, dass ein Hafendienst ununterbrochen allen Nutzern und zu „erschwinglichen“ Entgelten zur Verfügung steht (Art. 8 Abs. 1).
- Die zuständige Behörde kann Hafendienste mit gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen selbst erbringen oder einer von ihr kontrollierten selbstständigen Stelle übertragen („interner Betreiber“, Art. 9 Abs. 1).

### ► Begrenzung der Zahl und Auswahl der Hafendienstleister

- Die Hafenleitung kann die Zahl der Hafendienstleister, die einen bestimmten Hafendienst erbringen, begrenzen (Art. 6 Abs. 1).
- Dies ist nur zulässig aufgrund von (Art. 6 Abs. 1)
  - Flächenknappheit oder einer Flächennutzung, die nur einmalig erforderlichen Hafenanlagen vorbehalten ist (Art. 2 Abs. 4), oder
  - einer „gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung“, deren Erfüllung ohne Begrenzung „behindert werden kann“.
- Im Falle einer zahlenmäßigen Begrenzung der Hafendienstleister erfolgt deren Auswahl
  - bei einem geschätzten Wert des Hafendienstes bis höchstens 2,5 Mio. Euro nach einem Verfahren, das die Hafenleitung offen, diskriminierungsfrei und transparent gestalten muss (Art. 7 Abs. 1);
  - bei einem geschätzten Wert des Hafendienstes über 2,5 Mio. Euro zwingend nach den strengen Vorgaben für das Konzessionsvergabeverfahren gemäß der vorgeschlagenen Konzessionsrichtlinie [Art. 7 Abs. 2 und 3 i. V. m. Richtlinienvorschlag KOM(2011) 897, dort insbesondere Art. 1, 5, 6, 35 und 39].
    - Die Vergabe der Konzession muss anhand objektiver Zuschlagskriterien erfolgen. Diese müssen – neben einem transparenten und diskriminierungsfreien Vergabeverfahren – einen wirksamen Wettbewerb der Anbieter sicherstellen, so dass die Hafenleitung ein insgesamt wirtschaftlich vorteilhaftes Angebot auswählen kann [Richtlinienvorschlag KOM(2011) 897, Art. 39 Abs. 1 und 2].
    - Die Beschreibung der zu vergebenden Konzession, die Mindestanforderungen und die Zuschlagskriterien sind vor Verfahrensbeginn festzulegen und dürfen danach nicht mehr geändert werden [Richtlinienvorschlag KOM(2011) 897, Art. 35 Abs. 1].
    - Der Ablauf des Vergabeverfahrens (z. B. Zeitplan, Kommunikationsformen) ist vor Verfahrensbeginn festzulegen und zu veröffentlichen [Richtlinienvorschlag KOM(2011) 897, Art. 35 Abs. 4].
- Die Hafenleitung oder eine von ihr kontrollierte selbstständige Stelle kann Hafendienste selbst erbringen, ohne sich einem Auswahl- oder dem Konzessionsvergabeverfahren unterziehen zu müssen. Die Zahl der Hafendienstleister darf dann höchstens auf zwei begrenzt werden. Zuständig für die Entscheidung über die Zahl der Dienstleister ist in diesem Fall eine von der Hafenleitung unabhängige Behörde. (Art. 6 Abs. 4)

### ► Hafendienstentgelte

Die von den Hafendienstnutzern zu zahlenden Hafendienstentgelte müssen transparent und diskriminierungsfrei festgesetzt werden und dürfen „nicht unverhältnismäßig“ zum wirtschaftlichen Wert des erbrachten Dienstes sein (Art. 13 Abs. 1), wenn

- die Hafendienste von einem „internen Betreiber“ erbracht werden oder
- bei zahlenmäßiger Begrenzung der Hafendienstleister (Art. 6 Abs. 1 und 4) deren Auswahl durch das Konzessionsvergabeverfahren erfolgte.

### ► Hafeninfrastrukturentgelte

- Hafeninfrastrukturentgelte sind Gebühren der Hafenleitung für die Nutzung von Anlagen und Diensten, die Schiffen das Ein- und Auslaufen sowie die Fahrgast- und Ladungsabfertigung ermöglichen. (Art. 2 Abs. 14).
- Sie werden von der Hafenleitung festgelegt (Art. 14 Abs. 1 und 3).
- Hafeninfrastrukturentgelte dürfen unterschiedlich hoch sein, um (Art. 14 Abs. 4)
  - Rabatte für die häufige Nutzung von Hafendiensten einräumen zu können,
  - eine effizientere Nutzung der Hafeninfrastruktur oder des Kurzstreckenseeverkehrs zu fördern oder
  - die Umweltverträglichkeit, Energieeffizienz oder CO<sub>2</sub>-Reduzierung zu fördern.

### ► Transparenz bei Erhalt öffentlicher Gelder

- Wenn ein Hafen öffentliche Gelder erhält, müssen Bereitstellung und Verwendung klar aus der Buchführung hervorgehen (Art. 12 Abs. 1).
- Erbringt die Leitung eines Hafens, der öffentliche Gelder erhält, selbst Hafendienste, muss sie über jede Hafendiensttätigkeit getrennt Buch führen, (Art. 12 Abs. 2). Dies soll sicherstellen, dass
  - alle Kosten und Einnahmen korrekt zugeordnet werden können und
  - „Kostenrechnungsgrundsätze der getrennten Buchführung“ eingehalten werden.

- Öffentliche Gelder, die für „gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen“ gezahlt werden (Art. 12 Abs. 7),
  - müssen in der jeweiligen Buchführung getrennt aufgeführt werden und
  - dürfen nicht auf eine andere Dienstleistung oder Geschäftstätigkeit übertragen werden.

► **Aufsichtsorgan**

- Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass „ein Aufsichtsorgan“
  - die Anwendung der Verordnung überwacht und beaufsichtigt (Art. 17 Abs. 1),
  - sich mit Beschwerden und Streitigkeiten befasst (Art. 17 Abs. 3 und 4).
- Das Aufsichtsorgan muss (Art. 17 Abs. 2)
  - rechtlich selbstständig sein und
  - von der Hafenleitung und den Hafendienstleistern unabhängig sein.

**Wesentliche Änderung zum Status quo**

Bisher gibt es keine EU-Vorschriften zur Dienstleistungsfreiheit bei Hafendiensten, zu Hafendienst- und Hafeninfrastrukturentgelten oder zur finanziellen Transparenz von Seehäfen.

**Subsidiaritätsbegründung der Kommission**

Laut Kommission ist Handeln auf EU-Ebene notwendig, da die TEN-V-Seehäfen eine Schlüsselrolle für den grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehr im europäischen Verkehrssystem haben und nur so eine Vollendung des Binnenmarktes im Verkehrssektor erreicht werden kann [SWD(2013) 181, S. 27 f.].

**Politischer Kontext**

Das Europäische Parlament lehnte die Vorschläge der Kommission zur Liberalisierung der Hafendienste von 2003 („Hafenpaket I“) und 2006 („Hafenpaket II“) ab; beide Vorschläge sollten auch die Ladungsumschlags- und Fahrgastdienste regeln. Für diese soll zukünftig die 2011 vorgeschlagene Konzessionsrichtlinie [KOM(2011) 897] gelten, die insbesondere Rechtssicherheit bei der Vergabe von Konzessionen schaffen soll. Der vorliegende Verordnungsvorschlag wird von einer Mitteilung begleitet [COM(2011) 295], die weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Häfen ankündigt.

**Stand der Gesetzgebung**

23.05.13 Annahme durch Kommission  
Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

**Politische Einflussmöglichkeiten**

Federführende Generaldirektion:	GD Mobilität und Verkehr
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Verkehr und Fremdenverkehr (federführend), Berichterstatter Knut Fleckenstein (S&D-Fraktion, D)
Bundesministerien:	Verkehr (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Verkehr (federführend); EU-Angelegenheiten; Wirtschaft
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 260 von 352 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

**Formalien**

Kompetenznorm:	Art. 100 Abs. 2 AEUV (Seeschifffahrt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

**BEWERTUNG**

**Ökonomische Folgenabschätzung**

*Ordnungspolitische Beurteilung*

**Die Ausweitung der Dienstleistungsfreiheit auf bestimmte Hafendienste führt zu** mehr Wettbewerb und damit zu besserer Qualität von und/oder **niedrigeren Preisen für Hafendienste**. Denn einzelnen Häfen ist es nun nicht mehr möglich, den Markt gegenüber anderen als den etablierten Dienstleistern abzuschotten. Gleichzeitig wird der Binnenmarkt gestärkt, da auch Hafendienstleister aus anderen Mitgliedstaaten besser grenzüberschreitend ihre Dienste anbieten können.

Die Vorschrift, bei einer Begrenzung der Zahl der Hafendienstleister und ab einem Schwellenwert von 2,5 Mio. Euro Hafendienste nach dem Konzessionsvergabeverfahren zu vergeben, kann die öffentlichen Ausgaben verringern. Denn Häfen werden in der Regel mit öffentlichen Mitteln subventioniert, und die Hafenleitung kann nun das wirtschaftlich vorteilhafteste Angebot auswählen, das in einem wettbewerblichen Verfahren aufgrund vorab festgelegter Auswahlkriterien ermittelt wurde.

**Die Vorschrift, im Falle der Erbringung von Hafendiensten durch die Hafenleitung** oder eine von ihr kontrollierte Stelle **die Dienstleisterzahl auf nicht weniger als zwei zu begrenzen, garantiert ein Mindestmaß an Wettbewerb.** Denn dadurch kann der Markt für Hafendienste nicht vollständig abgeschottet werden, so dass die Hafenleitung aufgrund fehlenden Wettbewerbs nicht beliebig hohe Preise für die von ihr erbrachten Hafendienste festlegen kann.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

**Die Vorschrift, dass die Hafeninfraktorentgelte nur für bestimmte Zwecke** – Rabattgewährung, effiziente Nutzung der Hafeninfrakturstur und Umweltsanierungen – **unterschiedlich hoch sein dürfen, schränkt** ohne sachlichen Grund **die unternehmerische Freiheit der Hafenbetreiber ein.** Häfen fertigen insbesondere Güter ab, sind Teil einer meist längeren Transportkette und stehen im Wettbewerb zu einander. Für den Frachtversender spielt also die exakte Lage eines Hafens in der Regel eine untergeordnete Rolle; er wählt die günstigste Transportkette. Dabei kann es sein, dass nicht der Hafen, der am nächsten zu seinem Ziel liegt, zur günstigsten Transportkette gehört. Die Häfen sollten frei nach ihrem Geschäftsmodell unterschiedlich hohe Entgelte verlangen dürfen, um bestimmte Hafennutzer (z.B. bestimmte Schiffgrößen oder Art der Ladung) durch eine differenzierte Entgeltgestaltung für sich gewinnen zu können.

Die vorgesehene buchhalterische Transparenz bei dem Erhalt und der Verwendung von Subventionen verringert die Wahrscheinlichkeit der Verschwendung öffentlicher Mittel.

Ein Aufsichtsorgan zur Überwachung der Einhaltung der Verordnung erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Betroffenen auch tatsächlich an die Regeln halten. Allerdings sollte die Kommission klarstellen, dass hierfür keine zusätzliche Behörde geschaffen werden muss, die zusätzliche Verwaltungskosten verursachen würde. Denn für die Kontrolle der Verwendung öffentlicher Gelder und die Beihilfekontrolle ist bereits die Kommission selbst zuständig. Der Wettbewerb bei den Hafendiensten kann von nationalen Wettbewerbsbehörden überwacht werden. Es sollte lediglich in jedem Mitgliedstaat eine Beschwerdestelle neu eingerichtet werden. Denn diese kann dazu beitragen, Streitigkeiten zu niedrigeren Verhandlungskosten beizulegen.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Vernachlässigbar.

Folgen für die Standortqualität Europas

Vernachlässigbar. Zu erwarten ist allerdings, dass internationale Anbieter von Hafendiensten infolge der Marktöffnung Niederlassungen in der EU gründen werden.

## Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf „geeignete Vorschriften“ für die Schifffahrt erlassen (Art. 100 Abs. 2 AEUV). Dies gilt insbesondere für die Regelung des freien Dienstleistungsverkehrs (Art. 58 Abs. 1 i.V.m. Art. 90 ff. AEUV).

Subsidiarität

Unproblematisch. Angesichts der zentralen Rolle der TEN-V-Seehäfen für den grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehr im europäischen Verkehrssystem ist EU-Handeln erforderlich. Insbesondere können Regelungen, die Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU beseitigen sollen, nur auf EU-Ebene getroffen werden.

## Zusammenfassung der Bewertung

Die Ausweitung der Dienstleistungsfreiheit auf Hafendienste führt zu niedrigeren Preisen für Hafendienste. Die Vorschrift, im Falle der Erbringung von Hafendiensten durch die Hafenleitung die Dienstleisterzahl auf nicht weniger als zwei zu begrenzen, garantiert ein Mindestmaß an Wettbewerb. Die Vorschrift, dass die Hafeninfraktorentgelte nur für bestimmte Zwecke unterschiedlich hoch sein dürfen, schränkt die unternehmerische Freiheit der Hafenbetreiber ein.