

Zukunft des EU-Verkehrssektors

Entschießung des Europäischen Parlaments zum Verkehrsweißbuch der Kommission

Nima Nader & Götz Reichert



- ▶ Die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur durch die Nutzer und die Anlastung externer Kosten bei deren Verursachern gleichen die Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern an.
- ▶ Die Schaffung des einheitlichen europäischen Luftraums (Single European Sky – SES) senkt die Preise für Flugverkehrsleistungen und die CO₂-Emissionen pro Flugstrecke.
- ▶ Es gibt keinen sachlichen Grund, neue CO₂-Grenzen für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge für die Zeit nach 2020 fordern, da diese erst 2014 festgelegt wurden. Stattdessen sollte der Straßenverkehr in das EU-Emissionshandelssystem einbezogen werden.
- ▶ Die Öffnung der nationalen Märkte für den Schienenpersonenverkehr führt über mehr Wettbewerb zu sinkenden Preisen und einer besseren Qualität der Schienenverkehrsleistungen.
- ▶ Die Errichtung des einheitlichen europäischen Seeverkehrsraums („Blauer Gürtel“) senkt den Verwaltungsaufwand für Reedereien und damit die Kosten für den Seeverkehrstransport.

Kernpunkte

Verkehrsträgerübergreifend

- ▶ Die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur durch die Nutzer und die Anlastung externer Kosten bei deren Verursachern gleichen die Wettbewerbsbedingungen zwischen den vier Verkehrsträgern – Luft, Straße, Schiene und Wasser – an.
- ▶ Maßnahmen der EU zur Regulierung des städtischen Verkehrs verstoßen mangels grenzüberschreitenden Bezugs gegen das Subsidiaritätsprinzip.

Luftverkehr

- ▶ Die Schaffung des einheitlichen europäischen Luftraums (Single European Sky – SES) senkt die Preise für Flugverkehrsleistungen und die CO₂-Emissionen pro Flugstrecke.
- ▶ Die Einführung eines globalen marktbasierten Mechanismus auf Ebene der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation ICAO kann das Klima wirksam schützen und beseitigt die derzeitige einseitige Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der europäischen Fluggesellschaften.

Straßenverkehr

- ▶ Eine entfernungsabhängige Maut ist einer zeitabhängigen Vignette vorzuziehen, da sie die tatsächliche Infrastrukturnutzung besser berücksichtigt und sich positiv auf den Verkehrsfluss auswirken kann.
- ▶ Es gibt keinen sachlichen Grund, neue CO₂-Grenzen für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge für die Zeit nach 2020 fordern, da diese erst 2014 festgelegt wurden. Stattdessen sollte die EU den Straßenverkehr in das EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS) einbeziehen.

Schienerverkehr

- ▶ Die Öffnung der nationalen Märkte des Schienenpersonenverkehrs führt über mehr Wettbewerb zu sinkenden Preisen und einer besseren Qualität der Schienenverkehrsleistungen.
- ▶ Durch die Einführung des Europäischen Eisenbahnverkehrsleitsystems (ERTMS) wird die Interoperabilität im EU-Eisenbahnverkehr hergestellt und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs gestärkt.

Schiffsverkehr

- ▶ Die Errichtung des einheitlichen europäischen Seeverkehrsraums („Blauer Gürtel“) senkt den Verwaltungsaufwand für Reedereien und damit die Kosten für den Seeverkehrstransport.
- ▶ Die Einbeziehung des Schiffsverkehrs in den Klimaschutz gleicht die Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern an.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Verkehrsträgerübergreifende Maßnahmen.....	4
2.1	Anwendung des Nutzer- und des Verursacherprinzips	4
2.2	Reduktion der Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor	5
2.3	Städtischer Verkehr.....	6
3	Maßnahmen für den Luftverkehr	6
3.1	Einheitlicher europäischer Luftraum (SES).....	6
3.2	Fairer Wettbewerb mit Fluggesellschaften aus Drittstaaten.....	7
3.3	Globale Maßnahme zur Reduktion von Treibhausgasemissionen.....	8
4	Maßnahmen für den Straßenverkehr	9
4.1	Straßenbenutzungsgebühren für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge.....	9
4.2	Erhöhung der Straßenverkehrssicherheit	10
4.3	CO ₂ -Grenzwerte für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge nach 2020	11
4.4	Verringerung der CO ₂ -Emissionen von schweren Nutzfahrzeugen.....	12
5	Maßnahmen für den Schienenverkehr	13
5.1	Marktöffnung im inländischen Schienenpersonenverkehr	13
5.2	Europäisches Eisenbahnverkehrsleitsystem (ERTMS)	13
6	Maßnahmen für den Schiffsverkehr.....	14
6.1	Bürokratieabbau in der Schifffahrt.....	14
6.2	Globale Maßnahme zur Reduktion von Treibhausgasemissionen.....	15

1 Einleitung

Der Verkehrssektor ist mit seinen vier Verkehrsträgern – Luft, Straße, Schiene und Wasser – von großer Bedeutung für die Volkswirtschaften der Europäischen Union. Er beschäftigt rund 10 Mio. Menschen und trägt ca. 5% zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) bei.¹

Die Europäische Kommission hat 2011 das „Weißbuch Verkehr“ zur Schaffung eines „einheitlichen europäischen Verkehrsraums“ veröffentlicht, in dem verbleibende Hindernisse zwischen Verkehrsträgern und nationalen Systemen beseitigt werden sollen. In diesem Weißbuch stellte die Kommission ihre Vision von einem wettbewerbsorientierten und nachhaltigen europäischen Verkehrssystem bis 2050 vor. Zur Erreichung dieses übergeordneten Ziels entwickelte die Kommission eine umfassende Strategie, die insgesamt 40 Initiativen mit 131 konkreten Maßnahmen enthält.²

2013 hat die EU Leitlinien für den Aufbau eines Transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) beschlossen.³ Das TEN-V soll ein integriertes Verkehrsnetz werden, das alle Verkehrsträger umfasst und die Interoperabilität der Verkehrsnetze sowohl zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten als auch mit den Nachbarländern herstellt. Elementarer Bestandteil des TEN-V sind die sog. „Kernnetz-korridore“. Diese sollen den wichtigsten grenzüberschreitenden Fernverkehrswegen entsprechen und jeweils mindestens drei Verkehrsträger und drei Mitgliedstaaten umfassen.

Im September 2015 hat das Europäische Parlament (EP) einen Bericht über die Umsetzung der Maßnahmen des Weißbuchs Verkehr verabschiedet.⁴ Zwar merkt das EP an, dass es zu früh sei, um die Auswirkungen aller vorgeschlagenen Maßnahmen zu bewerten. Das EP hält es jedoch für notwendig, eine Bestandsaufnahme durchzuführen, um einen Überblick über den aktuellen Stand der Umsetzung dieser Maßnahmen zu erhalten.⁵ Zudem schlägt es eine Liste weiterer Politikmaßnahmen vor, die zur Erreichung eines wettbewerbsorientierten und nachhaltigen Verkehrssektors beitragen sollen. Das EP bekräftigt seine Unterstützung für die bereits im Weißbuch genannten Ziele.

Der vorliegende ceplInput stellt die wichtigsten Maßnahmen vor, die das Europäische Parlament zur Errichtung eines wettbewerbsorientierten und nachhaltigen Verkehrssektors vorgeschlagen hat. Sie sind in den folgenden Kapiteln 2 bis 6 in verkehrsträgerübergreifende sowie spezifische Maßnahmen für jeden einzelnen der vier Verkehrsträger untergliedert und werden von einer ökonomischen und ggf. juristischen Bewertung begleitet.

2 Verkehrsträgerübergreifende Maßnahmen

2.1 Anwendung des Nutzer- und des Verursacherprinzips

Hintergrund: Die Nutzung von Verkehrsinfrastruktur erscheint als selbstverständlich. Dabei sind Errichtung, Betrieb und Instandhaltung von Verkehrsinfrastruktur mit Kosten verbunden und erfordern daher eine entsprechende Finanzierung. Wie diese im Detail auszugestaltet ist, entscheiden derzeit weitgehend die Mitgliedstaaten. Eine Möglichkeit hierzu ist die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur durch die Nutzer („Nutzerprinzip“). Außerdem verursachen grundsätzlich alle

¹ Europäische Kommission, Weißbuch KOM(2011) 144 vom 28. März 2011 „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“, S. 4 f.; s. cepAnalyse „Weißbuch Verkehr“, <http://www.cep.eu/eu-themen/verkehr/weissbuch-verkehr.html>.

² Ebd., S. 3 f., Anhang I.

³ Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 vom 11. Dezember 2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU; s. cepAnalyse vom 19. Dezember 2011, <http://www.cep.eu/eu-themen/verkehr/transeuropaeisches-verkehrsnetz-verordnung.html>.

⁴ Europäisches Parlament, Entschließung (2015/2005(INI)) vom 9. September 2015 zur Umsetzung des Weißbuchs Verkehr von 2011: Bestandsaufnahme und künftiges Vorgehen im Hinblick auf nachhaltige Mobilität.

⁵ Ebd., S. 5.

Verkehrsteilnehmer Kosten in Form von Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen), Lärm oder Unfällen. Diese Effekte wirken sich negativ auch auf Bürger und Unternehmen aus, die sie gar nicht verursachen (sog. negative „externe Effekte“). Es gibt bereits eine Vielzahl von Regelungen, die dazu beitragen sollen, diese externen Kosten im Verkehrssektor zu verringern und/oder den Verursachern anzulasten („Internalisierung“).⁶ Diese Regelungen betreffen aber grundsätzlich jeweils nur einen Verkehrsträger. Eine systematische verkehrsträgerübergreifende Internalisierung von externen Kosten durch deren Verursacher („Verursacherprinzip“) gibt es derzeit nicht.

Das Europäische Parlament fordert für alle Verkehrsträger einheitlich geltende Grundsätze zur Anlastung externer Kosten und die Kostentragung durch Nutzer und Verursacher, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen den einzelnen Verkehrsträgern zu schaffen.⁷

cepBewertung: Sowohl die geforderte Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur durch die Nutzer als auch die Anlastung externer Kosten bei deren Verursachern sind sachgerecht. Erst wenn diese beiden Prinzipien nach gemeinsamen Grundsätzen angewendet werden, kann es einen unverzerrten Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern geben: Preise sollen Knappheit signalisieren. Die konsequente Anwendung des Nutzer- und des Verursacherprinzips bringt konsistente Preissignale hervor, indem alle relevanten Kosten auch tatsächlich in die Preisbildung einfließen. Dadurch wird ermöglicht, dass Nutzer, Betreiber und Investoren ihre Entscheidungen unter Berücksichtigung auch volkswirtschaftlicher Auswirkungen treffen. Ein Problem ist hierbei jedoch, dass die exakte Berechnung der tatsächlichen externen Kosten nicht möglich ist. Sie erfordert ein Wissen, das in einer komplexen Marktwirtschaft nicht vorhanden sein kann. Dazu zählen z.B. die genaue Anzahl der Geschädigten oder das exakte Ausmaß der Schädigung. Bei der Anrechnung kann es sich somit nur um Näherungswerte handeln. Dennoch ist dies anderen Prinzipien vorzuziehen, da Wettbewerbsverzerrungen unabhängig von der exakten Höhe der externen Kosten verhindert werden.

2.2 Reduktion der Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor

Hintergrund: Der Verkehrssektor ist für ca. ein Viertel aller THG-Emissionen in der EU verantwortlich und damit nach dem Energiesektor der zweitgrößte Verursacher.⁸ Während die THG-Emissionen in vielen Sektoren in den letzten Jahren gesunken sind, ist ein solcher Trend im Verkehrssektor noch nicht eindeutig erkennbar. THG-Emissionen sind ein klassisches Beispiel für negative externe Effekte. Die durch die veränderten klimatischen Bedingungen entstehenden globalen und regionalen Anpassungskosten werden von den Emittenten bei ihrer Entscheidungsfindung nicht ausreichend berücksichtigt, da sie sie nicht oder nur zu einem geringen Teil tragen müssen.

Das Europäische Parlament fordert die Umsetzung des von der Europäischen Kommission 2011 formulierten Ziels, die THG-Emissionen des Verkehrssektors bis 2050 um 60% zu reduzieren.⁹

cepBewertung: Zur Erreichung der durch die Politik bereits beschlossenen bzw. geplanten klimapolitischen CO₂-Reduktionen ist auch der Verkehrssektor konsequent einzubeziehen. Ein sektorspezifisches CO₂-Reduktionsziel erhöht allerdings unnötig die Klimaschutzkosten, da eine CO₂-Reduktion in anderen Sektoren wesentlich günstiger sein kann und es für das Klima keine Rolle spielt, in welchen Sektoren CO₂-Emissionen eingespart werden. Daher sollte die EU lediglich ein

⁶ Hierzu zählen z.B. CO₂-Grenzen für Personenkraftwagen [Verordnung (EU) Nr. 333/2014, s. cepAnalyse Nr. 46/2012, <http://www.cep.eu/eu-themen/verkehr/co2-grenzen-neuer-pkw-ab-2020-verordnung.html>].

⁷ Europäisches Parlament, Entschließung (2015/2005(INI)) vom 9. September 2015 zur Umsetzung des Weißbuchs Verkehr von 2011: Bestandsaufnahme und künftiges Vorgehen im Hinblick auf nachhaltige Mobilität, Rn. 7.

⁸ EEA greenhouse gas – data viewer, <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gasesviewer>, letzter Zugriff: 21. August 2015.

⁹ Europäisches Parlament, Entschließung (2015/2005(INI)) vom 9. September 2015 zur Umsetzung des Weißbuchs Verkehr von 2011: Bestandsaufnahme und künftiges Vorgehen im Hinblick auf nachhaltige Mobilität, Rn. 4

gesamtwirtschaftliches CO₂-Reduktionsziel vorgeben und es den Marktkräften überlassen, herauszufinden, in welchen Sektoren die Reduktion zu den geringsten Kosten möglich ist. Mit dem EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS) verwendet die EU bereits ein Instrument, mit dem ein politisch vorgegebenes CO₂-Reduktionsziel effektiv und zugleich kostenminimierend – also effizient – erreicht werden kann. Bisher sind von den vier Verkehrsträgern nur der Luftverkehr und über die Stromversorger der elektrifizierte Schienenverkehr in das EU-ETS einbezogen. Eine Ausweitung des EU-ETS auf alle Verkehrsträger¹⁰ würde eine kostengünstige CO₂-Reduktion bewirken und zugleich sicherstellen, dass CO₂-Einsparungen in vom EU-ETS erfassten Sektoren nicht durch CO₂-Mehrausstoß in nicht vom EU-ETS erfassten Sektoren konterkariert werden. Außerdem steigert die Ausweitung des EU-ETS seine ökonomische Effizienz, da das Spektrum für die Entdeckung kostengünstiger Vermeidungspotenziale größer umso wird, je mehr Wirtschaftszweige vom EU-ETS erfasst sind.

2.3 Städtischer Verkehr

Hintergrund: Derzeit leben knapp 75% aller Europäer in Städten. Bis 2050 wird dieser Anteil voraussichtlich auf 85% ansteigen.¹¹ Der Zuwachs an Menschen, die in Städten leben, hat u.a. dazu geführt, dass in vielen europäischen Großstädten die Straßen überlastet sind, die Luftqualität sich verschlechtert hat und Lärmbelastigungen zugenommen haben. Der Individualverkehr ist einer der Verursacher dieser Belastungen.

Das Europäische Parlament fordert eine Verdoppelung der Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs in städtischen Gebieten bis 2030, indem Maßnahmen zur Bereitstellung von Infrastruktur für die Mobilität von Tür zu Tür für Nutzer öffentlicher Verkehrsmittel getroffen werden.¹²

cepBewertung: Fragen des städtischen Verkehrs im Allgemeinen und der Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs im Besonderen haben keinen erkennbaren grenzüberschreitenden Bezug. Daher sollten sie möglichst innerhalb der Mitgliedstaaten und dort durch die sachnächste Ebene als kommunale Angelegenheit geregelt werden. Hingegen würden entsprechende Maßnahmen der EU gegen das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 EUV) verstoßen.

3 Maßnahmen für den Luftverkehr

3.1 Einheitlicher europäischer Luftraum (SES)

Hintergrund: Der Luftverkehrsraum der EU und seiner angrenzenden Regionen ist derzeit im Hinblick auf die Überwachung und Steuerung von Flugbewegungen nach Staatsgrenzen statt nach optimierten Verkehrsflüssen aufgeteilt. Er wird von 38 Flugsicherungsorganisationen mit unterschiedlichen Flugsicherungssystemen überwacht.¹³ Diese Fragmentierung erhöht die Kosten für die Fluggesellschaften durch nicht optimale Streckenverläufe und Ineffizienzen in der Flugsicherung. Bereits in den 1960er Jahren unternahmen sechs Mitgliedstaaten einen ersten Versuch, einen einheitlichen Luftraum zu schaffen. Dieser Versuch scheiterte jedoch an der fehlenden Bereitschaft einiger Mitgliedstaaten, nationale Souveränitätsrechte an ihren Lufträumen abzutreten. Seit über 15 Jahren verfolgt die Europäische Kommission die Idee der Errichtung eines „einheitlichen

¹⁰ S. ceplInput 05/2015 „Erweitert den Emissionshandel!“, <http://www.cep.eu/eu-themen/klima/erweitert-den-emissionshandel.html>.

¹¹ Europäisches Parlament, Entwurf eines Berichts vom 30. März 2015 über die Umsetzung des Weißbuchs Verkehr von 2011: Bestandsaufnahme und künftiges Vorgehen im Hinblick auf nachhaltige Mobilität, S. 17.

¹² Europäisches Parlament, Entschließung (2015/2005(INI)) vom 9. September 2015 zur Umsetzung des Weißbuchs Verkehr von 2011: Bestandsaufnahme und künftiges Vorgehen im Hinblick auf nachhaltige Mobilität, Rn. 20

¹³ Europäische Kommission, Beschlussvorschlag COM(2013) 410 vom 11. Juni 2013 zur Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums, S. 3.

europäischen Luftraums“ (Single European Sky – SES).¹⁴ Dieser soll die Gesamteffizienz des Flugverkehrs in Europa erhöhen, indem einerseits der nutzbare Luftraum nach optimierten Verkehrsflüssen geplant und überwacht wird sowie andererseits ein Binnenmarkt für Flugsicherungsdienste geschaffen wird. Zur Errichtung des SES hat die EU erstmals 2004 vier Verordnungen erlassen¹⁵ und diese 2009 geändert.¹⁶ Bei der Umsetzung dieser beiden Legislativpakete kam es aber zu erheblichen Verzögerungen, insbesondere weil es den Mitgliedstaaten an politischem Willen hierzu fehlte. Diese Verzögerungen haben dazu geführt, dass die Kommission 2013 eine weitere Verordnung vorgeschlagen hat, die die Verwirklichung des SES beschleunigen soll.¹⁷ Bisher konnten sich jedoch das EP und der Rat nicht auf eine gemeinsame Position hierzu einigen. Das Hauptproblem ist nach wie vor die fehlende Bereitschaft mancher Mitgliedstaaten, Rechte an ihren Lufträumen von der nationalen auf die supranationale EU-Ebene zu übertragen.

Das Europäische Parlament fordert die Umsetzung des SES.¹⁸

cepBewertung: Der Großteil des europäischen Luftverkehrs erfolgt grenzüberschreitend. Die Schaffung eines SES, insbesondere durch die Ausrichtung des Luftraums nach optimierten Flugverläufen, senkt die Kosten für Fluggesellschaften und damit die Preise für Flugdienste. Hiervon profitieren sowohl die Anbieter als auch die Nachfrager von Flugdiensten, da im SES nun kürzere Streckenverläufe geflogen werden können. Außerdem sinken der Treibstoffverbrauch und somit die CO₂-Emissionen pro Flugstrecke. Entscheidend wird weiterhin die Frage sein, ob die politischen Entscheidungsträger, die nationalen Aufsichtsbehörden und die Flugsicherungsorganisationen ihre nationalen Interessen in Zukunft zurückstellen werden, um den SES tatsächlich zu errichten.

3.2 Fairer Wettbewerb mit Fluggesellschaften aus Drittstaaten

Hintergrund: Der Luftverkehr ist im Vergleich zu den anderen drei Verkehrsträgern globaler ausgerichtet. Eine Vielzahl von Regelungen wird auf internationaler Ebene im Rahmen der internationalen Zivilluftfahrtorganisation (Internationale Civil Aviation Organization – ICAO) getroffen. In der EU trägt der Luftverkehr 365 Mrd. Euro (2,4%) zum BIP bei und bietet 5,1 Mio. Arbeitsplätze. Auch künftig wird er an Bedeutung gewinnen. Es wird erwartet, dass die Luftfahrt weltweit bis 2030 um über 100% (5% jährlich) wachsen wird. Aller Voraussicht nach wird dieses Wachstum jedoch hauptsächlich außerhalb der EU, insbesondere in Asien und dort vor allem im Nahen Osten, stattfinden. Der Anteil der europäischen Fluggesellschaften am globalen Luftverkehrsmarkt wird voraussichtlich von 29% im Jahr 2003 auf nur noch 20% im Jahr 2025 sinken.¹⁹ Der Wettbewerbsdruck auf EU-Luftverkehrsunternehmen ist vor allem durch Fluggesellschaften aus dem Nahen und Mittleren Osten größer denn je. Es steht der Vorwurf im Raum, dass der internationale Wettbewerb zu Lasten

¹⁴ Europäische Kommission, Mitteilung KOM(614) 1999 vom 1. Dezember 1999 „Die Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums“.

¹⁵ Verordnung (EG) Nr. 549/2004 vom 10. März 2004 zur Festlegung des Rahmens für die Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums („Rahmenverordnung“); Verordnung (EG) Nr. 550/2004 vom 10. März 2004 über die Erbringung von Flugsicherungsdiensten im einheitlichen europäischen Luftraum („Flugsicherungsdienste-Verordnung“); Verordnung (EG) Nr. 551/2004 vom 10. März 2004 über die Ordnung und Nutzung des Luftraums im einheitlichen europäischen Luftraum („Luftraum-Verordnung“); Verordnung (EG) Nr. 552/2004 vom 10. März 2004 über die Interoperabilität des europäischen Flugverkehrsmanagementnetzes („Interoperabilitäts-Verordnung“).

¹⁶ Verordnung (EG) Nr. 1070/2009 vom 21. Oktober 2009 zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 549/2004, (EG) Nr. 550/2004, (EG) Nr. 551/2004 und (EG) 552/2004 im Hinblick auf die Verbesserung der Leistung und Nachhaltigkeit des europäischen Luftverkehrssystems; s. cepStudie „Single European Sky“, <http://www.cep.eu/de/eu-themen/verkehr/single-european-sky.html>

¹⁷ Europäische Kommission, Beschlussvorschlag COM(2013) 410 vom 11. Juni 2013 zur Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums, S. 3; s. cepAnalyse Nr. 48/2013, <http://www.cep.eu/eu-themen/verkehr/einheitlicher-europaeischer-luftraum-ses-ii-verordnung.html>.

¹⁸ Europäisches Parlament, Entschließung (2015/2005(INI)) vom 9. September 2015 zur Umsetzung des Weißbuchs Verkehr von 2011: Bestandsaufnahme und künftiges Vorgehen im Hinblick auf nachhaltige Mobilität, Rn. 63.

¹⁹ Europäische Kommission, Mitteilung COM(2012) 556 „Die Luftfahrtaußenpolitik der EU – Bewältigung der künftigen Herausforderungen“, S. 2 ff.

europäischer Fluggesellschaften durch unfaire Subventionen, unlautere Praktiken wie Überflugbeschränkungen und mangelnde Transparenz der Rechnungslegung von Luftfahrtunternehmen in Drittstaaten verzerrt wird. Um diese Verzerrungen zu verringern bzw. zu beheben, hat die EU 2004 eine Verordnung über den Schutz der europäischen Luftfahrtunternehmen vor Subventionierung und unlauteren Preisbildungspraktiken der Luftfahrtunternehmen aus Drittstaaten verabschiedet („Schutz-Verordnung“).²⁰ Diese Verordnung wurde jedoch nie angewendet, da sie den Instrumenten für Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen für Güter nachempfunden und den Besonderheiten der Luftverkehrsbranche nicht ausreichend angepasst ist. 2012 hat sich die Europäische Kommission dieser Thematik angenommen und in einer Mitteilung ihre Vorstellung für eine europäische Luftfahrtaußenpolitik präsentiert sowie dargelegt, wie die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Luftfahrtunternehmen gestärkt werden kann.²¹ Darin hat sie unter anderem eine Überarbeitung der Schutz-Verordnung vorgeschlagen.

Das Europäische Parlament fordert nun ebenfalls eine Überarbeitung der Schutz-Verordnung, um fairen Wettbewerb in den Luftfahrtaußenbeziehungen der EU sicherzustellen und die Wettbewerbsposition der EU-Fluggesellschaften zu stärken.²²

cepBewertung: Der Schutz der EU-Luftfahrtbranche vor Subventionen und unlauteren Praktiken ist grundsätzlich sachgerecht, da Subventionen von Drittländern zwar kurzfristig niedrigere Preise für Flugdienste bewirken können, langfristig aber durch eine geringere Wettbewerbsintensität zu einem Preisanstieg führen können. Eine Überarbeitung der Schutz-Verordnung kann dazu beitragen, die Wettbewerbsintensität aufrecht zu erhalten. Allerdings sollte auch die überarbeitete Verordnung keine protektionistischen Maßnahmen seitens der EU ermöglichen. Solche Maßnahmen verringern einerseits die Zahl vor allem internationaler Flüge und kosten andererseits den Steuerzahler im Fall von Subventionen Geld. Dies wirkt sich tendenziell negativ auf die Volkswirtschaft aus. Subventionen für EU-Fluglinien können auch den intermodalen Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern verzerren. Dies gilt unabhängig davon, dass bereits jetzt die Belastungen für die jeweiligen Verkehrsträger unterschiedlich sind, etwa durch die Steuerfreiheit für Kerosin, während auf Kraftstoffe für den Straßenverkehr Mineralölsteuer erhoben wird. Die EU sollte außerdem berücksichtigen, dass sich einige der derzeitigen kostensteigernden Benachteiligungen der EU-Fluggesellschaften, z.B. die Höhe tariflich vereinbarter Arbeitskosten, am Markt herausgebildet haben und daher keine staatlichen Eingriffe rechtfertigen. Bei anderen Benachteiligungen handelt es sich um politisch gewollte Belastungen. Dies gilt vor allem für nationale Steuern und Gebühren.

3.3 Globale Maßnahme zur Reduktion von Treibhausgasemissionen

Hintergrund: Die globalen THG-Emissionen des Luftverkehrs machen derzeit ca. 2,5% der gesamten weltweiten THG-Emissionen aus und steigen bis 2036 voraussichtlich um bis zu 300% gegenüber 2006 an.²³ Damit sich auch der Luftverkehr am Klimaschutz beteiligt, hat die EU beschlossen, das seit 2005 bestehende EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS) auf den Luftverkehr auszuweiten.²⁴ Im EU-ETS dürfen Unternehmen bestimmter Branchen THG nur dann ausstoßen, wenn sie

²⁰ Verordnung (EG) Nr. 868/2004 vom 21. April 2004 über den Schutz vor Schädigung der Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft durch Subventionierung und unlautere Preisbildungspraktiken bei der Erbringung von Flugverkehrsdiensten von Ländern, die nicht Mitglied der Europäischen Gemeinschaft sind.

²¹ Europäische Kommission, Mitteilung COM(2012) 556 „Die Luftfahrtaußenpolitik der EU – Bewältigung der künftigen Herausforderungen“; s. cepAnalyse Nr. 52/2012, <http://www.cep.eu/eu-themen/verkehr/luftfahrtaussenpolitik-mitteilung.html>.

²² Europäisches Parlament, Entschließung (2015/2005(INI)) vom 9. September 2015 zur Umsetzung des Weißbuchs Verkehr von 2011: Bestandsaufnahme und künftiges Vorgehen im Hinblick auf nachhaltige Mobilität, Rn. 63.

²³ Europäische Kommission, Arbeitsunterlage SWD(2013) 431 vom 16. Oktober 2013, S. 2.

²⁴ Richtlinie 2003/87/EG vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, Art. 2 i.V.m. Anhang I.

entsprechende Emissionsrechte („Zertifikate“) besitzen.²⁵ Von 2013 bis 2016 sind Emissionen aus Flügen zwischen zwei EU-Flughäfen zertifikatepflichtig.²⁶ Der Grund für die zeitliche Beschränkung liegt darin, dass die ICAO auf ihrer Generalversammlung im Oktober 2013 bekundet hat, bis 2016 einen globalen marktbasierten Mechanismus zur THG-Reduktion zu beschließen, der ab 2020 in Kraft treten soll.²⁷ Diesen wird die Europäische Kommission prüfen und danach entscheiden, inwieweit THG-Emissionen von Flügen erfasst werden.

Das Europäische Parlament fordert eine Intensivierung der Verhandlungen auf ICAO-Ebene, in denen ein globaler marktbasierter Mechanismus für THG-Reduktionen im Luftverkehrssektor vereinbart werden soll.²⁸

cepBewertung: Das Bestreben, sich auf ICAO-Ebene auf einen „globalen marktbasierten Mechanismus“ für die CO₂-Emissionen des Luftverkehrs zu einigen, ist sachgerecht, da das Klima nur global wirksam geschützt werden kann. Außerdem würde eine Lösung auf ICAO-Ebene die derzeitigen einseitigen Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der EU-Fluggesellschaften beseitigen. Aus Gründen der Effizienz sollte sich die ICAO dabei ebenfalls für ein Emissionshandelssystem entscheiden. Sie sollte zudem darauf achten, dass bei Einführung eines solchen Systems die Kompatibilität zu anderen Emissionshandelssystemen wie dem EU-ETS gewährleistet ist und somit eine offene Handelbarkeit der Zertifikate mit anderen Systemen möglich ist. Ansonsten würde die wichtigste Eigenschaft des Emissionshandels verloren gehen, nämlich herauszufinden, wo bzw. in welchen Sektoren die Reduktion von THG-Emissionen zu den geringsten Kosten möglich ist.

4 Maßnahmen für den Straßenverkehr

4.1 Straßenbenutzungsgebühren für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge

Hintergrund: In der EU gibt es derzeit – über die allgemeinen Grundsätze der EU-Verträge hinaus – keine gemeinsamen Vorschriften für die Erhebung von Gebühren für die Benutzung von Straßen mit Personenkraftwagen (Pkw) und leichten Nutzfahrzeugen bis 3,5 Tonnen. Den Mitgliedstaaten steht es daher frei, für die Benutzung ihrer Straßen Nutzungsgebühren zu erheben. Zu den allgemeinen Grundsätzen der EU-Verträge gehören u.a. das Verbot der Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit (Art. 18 AEUV) und das Verhältnismäßigkeitsprinzip (Art. 5 EUV), die die Mitgliedstaaten auch bei der Erhebung von Nutzungsgebühren angemessen berücksichtigen müssen. 2012 hat die Europäische Kommission in einer Mitteilung rechtlich unverbindliche Leitlinien vorgestellt, die klarstellen sollen, wie die Mitgliedstaaten ihre Straßennutzungsgebühren für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge EU-rechtskonform ausgestalten können.²⁹ Grundsätzlich muss zwischen zwei Arten von Straßennutzungsgebühren unterschieden werden: sie können entweder als zeitabhängige „Vignette“ für die Nutzung des Hauptverkehrsstraßennetzes oder als entfernungsabhängige „Maut“ für die Nutzung einzelner Straßenabschnitte erhoben werden. 15 der 28 EU-Mitgliedstaaten erheben solche Gebühren für die Benutzung von Autobahnen bzw. Fernverkehrs-

²⁵ Ebd., Art. 2a und 3a–g.

²⁶ Verordnung (EU) Nr. 421/2014 vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft zur Umsetzung bis 2020 eines internationalen Übereinkommens über die Anwendung eines einheitlichen globalen marktbasierten Mechanismus auf Emissionen des internationalen Luftverkehrs, Art. 1.

²⁷ ICAO-Resolution A38-17/2.

²⁸ Europäisches Parlament, Entschließung (2015/2005(INI)) vom 9. September 2015 zur Umsetzung des Weißbuchs Verkehr von 2011: Bestandsaufnahme und künftiges Vorgehen im Hinblick auf nachhaltige Mobilität, Rn. 63.

²⁹ Europäische Kommission, Mitteilung COM(2012) 199 vom 14. Mai 2012 über die Erhebung nationaler Straßennutzungsgebühren auf leichte Privatfahrzeuge, s. cepAnalyse Nr. 28/2012, <http://www.cep.eu/eu-themen/verkehr/leitlinien-fuer-pkw-vignetten-mitteilung.html>.

straßen durch Pkw und leichte Nutzfahrzeuge: Sieben Mitgliedstaaten³⁰ erheben Straßennutzungsgebühren mittels Vignetten, acht Mitgliedstaaten³¹ eine Maut.³²

Das Europäische Parlament fordert die Kommission auf, einen EU-Rahmen für nationale Straßennutzungsgebühren für Pkw und Nutzfahrzeuge bis 3,5 Tonnen vorzuschlagen, der Einwohner aus Drittstaaten nicht diskriminiert und einer entfernungsabhängigen Maut Vorrang einräumt.³³

cepBewertung: Straßennutzungsgebühren können zur Finanzierung von Straßen beitragen. Die Nichtdiskriminierung von EU-Ausländern ist bereits nach dem geltenden EU-Recht zu gewährleisten. Sie ist für eine ungehinderte grenzüberschreitende Mobilität von Angehörigen von Mitgliedstaaten und für die Errichtung des einheitlichen europäischen Verkehrsraums unabdingbar. Die vom EP geforderte Gleichbehandlung von Drittstaatenangehörigen ist hingegen rechtlich nicht erforderlich. Ein entfernungsabhängiges Mautsystem kann besser als eine Vignette die tatsächliche Infrastrukturnutzung berücksichtigen. Außerdem kann es sich positiv auf den Verkehrsfluss auswirken, wenn die Höhe der Maut abhängig von der Auslastung der Straße ist. Bei einem solchen Mautsystem sind die Mautsätze zu Uhrzeiten mit einem hohen Verkehrs- und Stauaufkommen höher als zu Uhrzeiten mit geringem Verkehrsaufkommen. Inwieweit EU-Vorschriften für nationale Mautsysteme für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar wären, hängt von dessen Regelungsumfang und -tiefe ab. Insoweit erscheint eine EU-einheitliche rechtsverbindliche Regelung jedenfalls für Pkw – im Gegensatz zum Warentransport mit schweren Nutzfahrzeugen (Eurovignetten-Richtlinie 1999/62/EG) – etwa mit Blick auf die Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 AEUV) oder die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV) prima facie nicht zwingend erforderlich.

4.2 Erhöhung der Straßenverkehrssicherheit

Hintergrund: Mobilität und die Nutzung von Verkehrsträgern birgt für jeden Verkehrsteilnehmer ein gewisses Risiko für Leben und Gesundheit. Dies gilt auch für den Straßenverkehr. Trotz klarer Verkehrsregeln und einem relativ hohen technischen Standard lassen sich Unfälle nicht gänzlich vermeiden. Zwar ist die Straßenverkehrssicherheit in den letzten Jahrzehnten gestiegen, dennoch sterben jährlich ca. 30.000 Menschen auf den Straßen der EU, 1,5 Mio. werden verletzt.³⁴ Die Europäische Kommission hat 2010 in einer Mitteilung Leitlinien für die Straßenverkehrssicherheit veröffentlicht. Darin formuliert sie das Ziel, die Anzahl der jährlichen Straßenverkehrstoten bis 2020 zu halbieren. Sie hat sich gegen ein Ziel für die Verringerung der Anzahl von schwer Verletzten ausgesprochen, da es keine Definition der Begriffe „schwere Verletzung“ und „leichte Verletzung“ gebe.³⁵

Das Europäische Parlament fordert die Verringerung der Zahl der schwer Verletzten um 40% bis 2020 sowie eine umfassende Verwendung von Fahrerassistenz- und Sicherheitssystemen.³⁶

cepBewertung: Selbstverständlich müssen Leben und Gesundheit der Verkehrsteilnehmer und unbeteiligter Dritter in der Verkehrspolitik einen hohen Stellenwert haben. Allerdings wirkt die Reduktionshöhe von 40% wie eine willkürlich gewählte Zielsetzung, da das Parlament nicht begründet, wieso gerade eine Reduzierung um 40% angemessen sei. Außerdem ist die Forderung der

³⁰ Bulgarien, Österreich, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn.

³¹ Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Polen, Portugal, Spanien.

³² Zeit online vom 7. Juli 2014, „Europa ist mautpflichtig“, <http://www.zeit.de/mobilitaet/2014-07/maut-eu-dobrindt>, letzter Zugriff: 15. September 2015.

³³ Europäisches Parlament, Entschließung (2015/2005(INI)) vom 9. September 2015 zur Umsetzung des Weißbuchs Verkehr von 2011: Bestandsaufnahme und künftiges Vorgehen im Hinblick auf nachhaltige Mobilität, Rn. 8.

³⁴ Europäische Kommission, Mitteilung KOM(2010) 389 „Ein europäischer Raum der Straßenverkehrssicherheit: Leitlinien für die Politik im Bereich der Straßenverkehrssicherheit 2011-2020“, S. 2.

³⁵ Ebd., S. 4 f.

³⁶ Europäisches Parlament, Entschließung (2015/2005(INI)) vom 9. September 2015 zur Umsetzung des Weißbuchs Verkehr von 2011: Bestandsaufnahme und künftiges Vorgehen im Hinblick auf nachhaltige Mobilität, Rn. 34.

Reduktion inhaltsleer, solange das Parlament den Begriff „schwer Verletzter“ nicht klar definiert und ihn von „leicht Verletzter“ abgrenzt. Eine umfassende Verwendung von Fahrerassistenz- und Sicherheitssystemen kann die Straßenverkehrssicherheit erhöhen. Allerdings lässt das Parlament offen, wie sie eine umfassende Verwendung dieser Systeme erreichen will. Eine verpflichtende Verwendung würde die Preise von Fahrzeugen, insbesondere von Kleinwagen, deutlich erhöhen, da Fahrzeughersteller die entstandenen Mehrkosten an die Kunden weitergeben würden. Teurere Kleinwagen können wiederum dazu führen, dass Nachfrager mit einer geringen Zahlungsbereitschaft eher auf ältere Gebrauchtwagen zurückgreifen, die grundsätzlich ein geringeres Sicherheitsniveau haben als Neufahrzeuge. Höhere Fahrzeugpreise wirken sich tendenziell negativ auf das Wachstum der Branche aus. Es kann letztlich nur politisch entschieden werden, ob der potenziell höhere Sicherheitsgewinn die Mehrkosten gerade für Kleinwagen rechtfertigen würde.

4.3 CO₂-Grenzwerte für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge nach 2020

Hintergrund: Der Straßenverkehr ist für ca. 23% aller CO₂-Emissionen in der EU verantwortlich.³⁷ Für die THG-Reduktion bei Pkw und leichten Nutzfahrzeugen bis 3,5 Tonnen hat die EU verbindliche CO₂-Grenzen eingeführt. Seit 2012 muss jeder Fahrzeughersteller sicherstellen, dass die durchschnittlichen CO₂-Emissionen seiner produzierten Neuwagen seine herstellerspezifische CO₂-Grenze nicht überschreiten. Überschreitet ein Hersteller seine spezifische CO₂-Grenze, wird ein Bußgeld fällig. Erst 2014 hat die EU neue CO₂-Grenzen für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge festgelegt, die ab 2020 gelten.³⁸

Das Europäische Parlament fordert neue verbindliche CO₂-Grenzen für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge für die Zeit nach 2020.³⁹

cepBewertung: Es gibt derzeit keinen Grund, bereits heute CO₂-Grenzen für die Zeit nach 2020 zu fordern. Die Vorgaben für die Zeit bis 2020 wurden erst im letzten Jahr festgelegt. Falls die EU an ihrer Grenzwertpolitik festhalten möchte, sollte sie zunächst abwarten, welche Effekte von den kürzlich beschlossenen strengeren CO₂-Grenzen auf das Klima und die Volkswirtschaft ausgehen, bevor sie neue beschließt. Besser wäre es jedoch, von dieser Vorgehensweise ganz Abschied zu nehmen. Denn generell sollte auf Ge- und Verbote, an deren Übertretung Sanktionen geknüpft werden, nur dann zurückgegriffen werden, wenn marktkonforme Mechanismen zur Erreichung eines Ziels nicht zur Verfügung stehen. Mit dem EU-ETS verwendet die EU aber bereits ein effektives und effizientes Instrument, das zudem die Entscheidungsfreiheit kaum einschränkt. Einen praktikablen Ansatz für den Straßenverkehr stellt der „Upstream-Emissionshandel“ dar, der bei den Mineralölherstellern und -importeuren ansetzt.⁴⁰ Da beim EU-ETS der tatsächliche Verbrauch fossiler Kraftstoffe relevant ist, werden bei dessen Einführung alle Fahrzeugnutzer am Klimaschutz beteiligt. Der Klimaschutzbeitrag jedes Autofahrers ist proportional zum Kraftstoffverbrauch und damit unabhängig davon, ob das Fahrzeug neu ist oder nicht. Im Gegensatz zu den heutigen CO₂-Grenzen werden mit der Ausweitung des EU-ETS auf den Straßenverkehr alle Fahrzeuge, also neue und gebrauchte, in eine einzige Klimaschutzmaßnahme einbezogen. Parallel zur ETS-Ausweitung

³⁷ Europäische Kommission, Folgenabschätzung SWD(2014) 160, S. 2.

³⁸ Verordnung (EU) Nr. 333/2014 vom 11. März 2014 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 443/2009 hinsichtlich der Festlegung der Modalitäten für das Erreichen des Ziels für 2020 zur Verringerung der CO₂-Emissionen neuer Personenkraftwagen, Art. 1; Verordnung (EU) Nr. 253/2014 vom 26. Februar 2014 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 510/2011 hinsichtlich der Festlegung der Modalitäten für das Erreichen des Ziels für 2020 zur Verringerung der CO₂-Emissionen neuer leichter Nutzfahrzeuge, Art. 1.

³⁹ Europäisches Parlament, Entschließung (2015/2005(INI)) vom 9. September 2015 zur Umsetzung des Weißbuchs Verkehr von 2011: Bestandsaufnahme und künftiges Vorgehen im Hinblick auf nachhaltige Mobilität, Rn. 64.

⁴⁰ S. cepInput 05/2015 „Erweitert den Emissionshandel!“, <http://www.cep.eu/eu-themen/klima/erweitert-den-emissionshandel.html>.

sollten die bestehenden Kraftstoffsteuern in den Mitgliedstaaten verringert werden, damit keine Doppelbelastungen auftreten.

4.4 Verringerung der CO₂-Emissionen von schweren Nutzfahrzeugen

Hintergrund: Rund 25% der Emissionen aus dem Straßenverkehr werden von schweren Nutzfahrzeugen, also Bussen und Lastkraftwagen über 3,5 Tonnen, freigesetzt. Die Emissionen von schweren Nutzfahrzeugen sind in den letzten Jahrzehnten angestiegen und werden voraussichtlich auch 2050 noch um ca. 35% über ihrem Stand von 1990 liegen.⁴¹ Für schwere Nutzfahrzeuge gibt es auf EU-Ebene derzeit keine verbindlichen Maßnahmen zur THG-Reduktion. Bei ihnen ist die Ermittlung des CO₂-Austoßes komplexer als bei Pkw. Sie werden unterschiedlich genutzt und vorwiegend nicht direkt vom Hersteller an den Endkunden verkauft. Meist erhalten sie, je nach den Wünschen des Käufers, unterschiedliche Aufbauten. Ein Nutzfahrzeugmodell kann beispielsweise mit Kran und Säge für den Forsteinsatz oder mit einem Kühlaufsatz für Lebensmittel ausgestattet sein. Da der Fahrzeugaufbau den Kraftstoffverbrauch maßgeblich beeinflusst, können auch die freigesetzten CO₂-Emissionen je nach Aufbau sehr unterschiedlich sein.⁴² Daher entwickelt die Europäische Kommission gemeinsam mit der Industrie seit 2009 ein Simulationsinstrument zur Messung des Kraftstoffverbrauchs und der gesamten CO₂-Emissionen von schweren Nutzfahrzeugen (Vehicle Energy Consumption Calculation Tool – VECTO). Es erfasst alle Emissionen, die durch den Motor- und Antriebsstrang, die Aerodynamik und den Rollwiderstand verursacht werden. Die Kommission hat 2014 eine Strategie zur Verringerung der THG-Emissionen von schwereren Nutzfahrzeugen vorgelegt.⁴³ Darin spricht sie sich für die Ermittlung und Bereitstellung der VECTO-Daten und für die Einführung von verbindlichen CO₂-Grenzen für diese Fahrzeuge analog jenen für Pkw aus.⁴⁴

Das Europäische Parlament fordert die rechtzeitige Fertigstellung „eines“ Simulationsinstruments und gegebenenfalls verbindliche CO₂-Grenzen für schwere Nutzfahrzeuge einzuführen.

cepBewertung: Das EP sollte nicht nur die Fertigstellung „eines“ Simulationsinstruments fordern, sondern eindeutig die Fertigstellung von VECTO, da Politik, Wissenschaft und Industrie dieses bereits seit Jahren gemeinsam entwickeln und daher die Akzeptanz für dieses Instrument hoch ist. Die Verfügbarkeit der VECTO-Daten für alle neuen schweren Nutzfahrzeuge ermöglicht erstmalig den Käufern einen Vergleich zwischen den einzelnen Fahrzeugmodellen der Hersteller, den jeweiligen Technologien zum Kraftstoffverbrauch und den unterschiedlichen Fahrzeugaufbauten. Zudem ermöglicht sie einen Vergleich zwischen den vielen verschiedenen Kombinationsmöglichkeiten der einzelnen Komponenten. Diese Vergleichbarkeit erhöht den Wettbewerb sowohl zwischen Fahrzeug- als auch zwischen den Aufbautenherstellern. Allein die Verfügbarkeit der VECTO-Daten kann dazu führen, dass die CO₂-Emissionen dieses Sektors sinken: Da der Kraftstoffverbrauch einer der wichtigsten Kostenfaktoren bei schweren Nutzfahrzeugen ist, können die Käufer nun Fahrzeuge mit denjenigen kraftstoffverbrauchssenkenden Technologien und Aufbauten nachfragen, die ihre Kosten optimieren. Der geringere Verbrauch spart dann auch CO₂-Emissionen ein. Von CO₂-Grenzen analog jenen für PKW sollte die EU absehen. Sie würden zu massiven Ineffizienzen führen. Um die durch die Einführung von CO₂-Grenzen hervorgerufenen Mehrkosten bei diesen Fahrzeugen durch Einsparungen beim Kraftstoffverbrauch wieder ausgleichen zu können, muss die exakte

⁴¹ Europäische Kommission, Mitteilung COM(2014) 285 „Strategie zur Minderung des Kraftstoffverbrauchs und der CO₂-Emissionen schwerer Nutzfahrzeuge“, S. 2 f.

⁴² Zwar gibt es auch für einzelne Pkw-Modelle unterschiedliche Sonderausstattungen, jedoch sind die Verbrauchsunterschiede hierbei wesentlich geringer als bei der Vielzahl der Ausrüstungsmöglichkeiten für schwere Nutzfahrzeuge.

⁴³ Europäische Kommission, Mitteilung COM(2014) 285 „Strategie zur Minderung des Kraftstoffverbrauchs und der CO₂-Emissionen schwerer Nutzfahrzeuge“; s. cepAnalyse Nr. 40/2014, <http://www.cep.eu/eu-themen/verkehr/senkung-der-co2-emissionen-schwerer-nutzfahrzeuge-mitteilung.html>.

⁴⁴ Ebd., S. 10.

Höhe dieser Mehrkosten für alle Fahrzeughersteller bekannt sein. Diese Mehrkosten können jedoch u.a. aufgrund der unterschiedlichen Aufbauten niemandem bekannt sein – auch nicht der EU. Statt CO₂-Grenzen für schwere Nutzfahrzeuge einzuführen, sollte die EU den gesamten Straßenverkehr in das EU-ETS einbeziehen.

5 Maßnahmen für den Schienenverkehr

5.1 Marktöffnung im inländischen Schienenpersonenverkehr

Hintergrund: Im Schienenverkehr der EU gibt es eine vollständige Marktöffnung nur beim Güterverkehr. Seit 2004 erhalten Eisenbahnunternehmen sowohl für inländische als auch für grenzüberschreitende Schienenfrachtdienste Zugang zum Schienennetz.⁴⁵ Im Schienenpersonenverkehr erhalten sie diesen Zugang seit 2007 nur für grenzüberschreitende Dienste.⁴⁶ Daher hat die Europäische Kommission im Rahmen des sog. 4. Eisenbahnpakets vorgeschlagen, die Eisenbahnmärkte nun auch für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste zu öffnen.⁴⁷ Übergeordnetes Ziel des 4. Eisenbahnpakets ist die Errichtung eines „einheitlichen europäischen Eisenbahnraums“. Bisher konnten sich jedoch Parlament und Rat auf keine gemeinsame Position hierzu einigen.

Das Europäische Parlament fordert die Vollendung des einheitlichen europäischen Eisenbahnraums durch die zügige Annahme des 4. Eisenbahnpakets, um insbesondere für eine „ausgewogene Marktöffnung“ im inländischen Schienenpersonenverkehr zu sorgen.

cepBewertung: Die Öffnung der Märkte für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste ist überfällig und gerade für die Vollendung des EU-Binnenmarktes unverzichtbar. Die Marktöffnung führt zu mehr Wettbewerb unter Eisenbahnunternehmen. Hiervon profitieren Bürger und Unternehmen gleichermaßen, da es durch den gesteigerten Wettbewerb zu niedrigeren Preisen und/oder zu einer besseren Qualität der Schienenverkehrsleistungen kommen wird. Unklar ist jedoch, was das Parlament unter „ausgewogener Marktöffnung“ versteht.

5.2 Europäisches Eisenbahnverkehrssystem (ERTMS)

Hintergrund: Der sichere und reibungslose Betrieb von Eisenbahnen erfordert Verkehrsleit- und Signalgebungssysteme. Diese Systeme beinhalten sowohl Komponenten an den Strecke als auch in den Zügen. Da die Eisenbahnen in Europa lange Zeit als Staatsbahnen vornehmlich nur in einem Mitgliedstaat Transportleistungen erbracht haben, sind auf dem Gebiet der heutigen EU mehr als 20 verschiedene nationale Systeme entstanden.⁴⁸ Als Konsequenz ist daher heute noch bei grenzüberschreitenden Fahrten häufig ein Lokwechsel am Grenzbahnhof notwendig, sofern der Zug nicht mit mehreren Signalgebungssystemen ausgestattet ist. Vor diesem Hintergrund hat die EU ein einheitliches europäisches Verkehrssystem (European Rail Traffic Management System – ERTMS) entwickelt, um den Bahnbetrieb in der EU zu vereinheitlichen und grenzüberschreitende

⁴⁵ Richtlinie 2004/51/EG vom 29. April 2004 zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG des Rates zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft, Art. 1.

⁴⁶ Richtlinie 2007/58/EG vom 23. Oktober 2007 zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG des Rates zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft sowie der Richtlinie 2001/14/EG über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur, Art. 1.

⁴⁷ Europäische Kommission, Richtlinienentwurf COM(2013) 29 zur Änderung der Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums bezüglich der Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste und der Verwaltung der Eisenbahninfrastruktur, Art. 10a Abs. 2; s. cepAnalyse Nr. 13/2013, <http://www.cep.eu/eu-themen/verkehr/4-eisenbahnpaket-eisenbahnbinnenmarkt-richtlinie.html>.

⁴⁸ Umweltbundesamt (2009): Strategie für einen nachhaltige Güterverkehr, S. 94.; <http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/strategie-fuer-einen-nachhaltigen-gueterverkehr>, letzter Zugriff: 11. September 2015.

Verkehre zu vereinfachen.⁴⁹ Es soll dazu beitragen, einen „einheitlichen europäischen Eisenbahnraum“ zu schaffen, in dem Züge ungehindert grenzüberschreitend fahren können. Das ERTMS kommt bisher nur auf einem geringen Teil der Strecken zum Einsatz. Für das geplante Transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V) ist ein einheitliches System hingegen unverzichtbar.

Das Europäische Parlament fordert die Einführung von ERTMS in allen Kernnetzkorridoren des TEN-V einschließlich der entsprechenden Ausstattung in den Lokomotiven.⁵⁰

cepBewertung: Die Einführung von ERTMS in allen Kernnetzkorridoren ist notwendig, um einen einheitlichen europäischen Eisenbahnraum zu schaffen. Durch das ERTMS wird die Interoperabilität im EU-Eisenbahnverkehr hergestellt, indem die unterschiedlichen europäischen Leitsysteme vereinheitlicht werden. Dies fördert den grenzüberschreitenden Schienenverkehr und verbessert den Verkehrsfluss. Zudem macht das ERTMS die Verwendung mehrerer Systeme in einem Zug überflüssig. Die vollständige Interoperabilität auf den Schienen der Kernnetzkorridore unter dem einhergehenden Wegfall technischer Barrieren erhöht die Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs in der EU gegenüber den anderen Verkehrsträgern, zum einen dem Luft und Schiffsverkehr, zum anderen aber auch dem Straßenverkehr, bei dem es heute nahezu keine technischen Barrieren im grenzüberschreitenden Verkehr mehr gibt.

6 Maßnahmen für den Schiffsverkehr

6.1 Bürokratieabbau in der Schifffahrt

Hintergrund: Der Schiffsverkehr spielt gerade für den Handel der EU eine bedeutende Rolle. Rund drei Viertel der von der EU ein- und ausgeführten Waren werden über Häfen abgewickelt.⁵¹ Allerdings unterliegt die Handelsschifffahrt in der EU vielen Verwaltungsaufgaben. Grund hierfür ist, dass bei Schiffen, die von einem EU-Seehafen zu einem anderen fahren, davon ausgegangen wird, dass sie das EU-Zollgebiet verlassen, da die Schiffe für diese Fahrten oft die Hoheitsgewässer eines Mitgliedstaates verlassen müssen. Dies gilt als Passieren der EU-Außengrenze, wodurch Zollförmlichkeiten am Abfahrt- und Zielhafen anfallen, obwohl beide Häfen in der EU liegen. Dieses Problem hat die Europäische Kommission bereits 2009 in einer Mitteilung festgestellt.⁵² 2013 hat sie in einer Mitteilung konkrete Maßnahmen vorgestellt, wie ein „einheitlicher europäischer Seeverkehrsraum“ („Blauer Gürtel“) errichtet werden kann, in dem Schiffe innerhalb des EU-Binnenmarktes mit geringem Verwaltungsaufwand frei betrieben werden können.⁵³

Das Europäische Parlament fordert die Verwirklichung des „Blauen Gürtels“, um die Bürokratie für Schiffe abzubauen, die zwischen zwei EU-Häfen verkehren.⁵⁴

cepBewertung: Die Schaffung des „Blauen Gürtels“ senkt den Verwaltungsaufwand für Reedereien und damit auch die Kosten für den Seeverkehrstransport. Dies stärkt den Binnenmarkt. Zugleich

⁴⁹ Richtlinie 96/48/EG vom 23. Juli 1996 über die Interoperabilität des transeuropäischen Hochgeschwindigkeitsbahnsystems.

⁵⁰ Europäisches Parlament, Entschließung (2015/2005(INI)) vom 9. September 2015 zur Umsetzung des Weißbuchs Verkehr von 2011: Bestandsaufnahme und künftiges Vorgehen im Hinblick auf nachhaltige Mobilität, Rn. 65.

⁵¹ Europäische Kommission, Mitteilung COM(2013) 510 „Der „Blaue Gürtel“ – ein einheitlicher europäischer Verkehrsraum für die Schifffahrt“, S. 2.

⁵² Europäische Kommission, Mitteilung KOM(2009) 10 „Mitteilung und Aktionsplan zur Errichtung eines europäischen Seeverkehrsraums ohne Grenzen“; s. cepAnalyse vom 18. Mai 2009, <http://www.cep.eu/eu-themen/verkehr/seeverkehrsraum-ohne-grenzen-mitteilung-richtlinie.html>.

⁵³ Europäische Kommission, Mitteilung COM(2013) 510 „Der ‚Blaue Gürtel‘ – ein einheitlicher europäischer Verkehrsraum für die Schifffahrt“; s. cepAnalyse Nr. 14/2014, <http://www.cep.eu/eu-themen/verkehr/einheitlicher-europaeischer-seeverkehrsraum-mitteilung.html>.

⁵⁴ Europäisches Parlament, Entschließung (2015/2005(INI)) vom 9. September 2015 zur Umsetzung des Weißbuchs Verkehr von 2011: Bestandsaufnahme und künftiges Vorgehen im Hinblick auf nachhaltige Mobilität, Rn. 66.

wird die Wettbewerbsfähigkeit der Schifffahrt im innereuropäischen Transport gegenüber den anderen Verkehrsträgern gestärkt. Durch das Wegfallen mehrfacher und damit unnötiger Zollformalitäten wird so im Schiffsgütertransport ein Zustand geschaffen, wie er im Straßen- und Schienenverkehr bereits seit langem selbstverständlich ist.

6.2 Globale Maßnahme zur Reduktion von Treibhausgasemissionen

Hintergrund: Der Schiffsverkehr ist der einzige Verkehrsträger in der EU, für dessen CO₂-Emissionen bislang keine EU-Reduktionsvorgaben bestehen. 2013 hat die Europäische Kommission in einer Mitteilung Vorschläge zur Reduktion von CO₂-Emissionen im Schiffsverkehr gemacht.⁵⁵ Ihr Ziel ist eine schrittweise Senkung der CO₂-Emissionen des Schiffsverkehrs. Hierfür soll zunächst ein EU-System zur Überwachung, Berichterstattung und Prüfung der THG-Emissionen des Seeverkehrs eingerichtet werden.⁵⁶ Eine entsprechende Verordnung hat die EU Anfang 2015 verabschiedet.⁵⁷ Anschließend soll für den Seeverkehr ein CO₂-Reduktionsziel festgelegt werden, bevor im dritten Schritt eine „marktbasierte Maßnahme“ zur Erreichung dieses Reduktionsziels eingeführt wird. In der Schifffahrt werden viele Angelegenheiten auf internationaler Ebene geregelt. Die internationale Seeschifffahrtsorganisation (International Maritime Organization – IMO) erarbeitet derzeit ein System zur Erfassung der THG-Emissionen der Seeschifffahrt.

Das Europäische Parlament fordert einen weltweit verbindlichen Richtwert zur THG-Reduktion in der Seeschifffahrt und eine Intensivierung der Verhandlungen auf IMO-Ebene über die Einführung eines globalen marktbasierenden Mechanismus zur weltweiten THG-Reduktion in der Seeschifffahrt.⁵⁸

cepBewertung: Neben den anderen Verkehrsträgern ist auch der Schiffsverkehr einer CO₂-Regulierung zu unterwerfen, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen allen Verkehrsträgern zu schaffen. Das Bestreben, sich auf IMO-Ebene auf einen „globalen marktbasierenden Mechanismus“ für die CO₂-Emissionen der Seeschifffahrt zu einigen, ist sachgerecht, da das Klima nur global wirksam geschützt werden kann. Auch für die Emissionen der Seeschifffahrt ist ein Emissionshandelssystem, dessen Zertifikate mit denen anderer vom Emissionshandel erfassten Sektoren handelbar sind, aufgrund seiner Effizienz das Mittel der Wahl. Nur so kann durch den Emissionshandel ermittelt werden, in welchen Sektoren die Reduktion von CO₂-Emissionen am günstigsten zu erreichen ist.

⁵⁵ Europäische Kommission, Mitteilung COM(2013) 479 über die Einbeziehung der Seeverkehrsemissionen in die Maßnahmen der EU zur Verringerung der Treibhausgasemissionen.

⁵⁶ Ebd., S. 5.

⁵⁷ Verordnung (EU) 2015/757 vom 29. April 2015 über die Überwachung von Kohlendioxidemissionen aus dem Seeverkehr, die Berichterstattung darüber und die Prüfung dieser Emissionen und zur Änderung der Richtlinie 2009/16/EG; s. cepAnalyse Nr. 19/2013, <http://www.cep.eu/eu-themen/verkehr/ueberwachung-von-co2-emissionen-im-seeverkehr-verordnung.html>.

⁵⁸ Europäisches Parlament, Entschließung (2015/2005(INI)) vom 9. September 2015 zur Umsetzung des Weißbuchs Verkehr von 2011: Bestandsaufnahme und künftiges Vorgehen im Hinblick auf nachhaltige Mobilität, Rn. 66.

Zuletzt in dieser Reihe veröffentlicht:

- 18/2015: Gesetzgebung im Trilog. Das Ende der transparenten repräsentativen Demokratie? (September 2015)
- 17/2015: Das neue Konzept für eine „bessere Rechtsetzung“ (August 2015)
- 16/2015: Mehr Kohärenz beim Klimaschutz (August 2015)
- 15/2015: Kapazitätsmechanismen. Option für eine sichere und preisgünstige Stromversorgung in der EU? (Juli 2015)
- 14/2015: Braucht TTIP Investitionsschutzvorschriften? (Juli 2015)
- 13/2015: Reform des Emissionshandels (Juli 2015)
- 12/2015: Was tun mit der EU-Arbeitszeitrichtlinie? (Juni 2015)
- 11/2015: Die Europäische Bürgerinitiative. Erfahrungen der ersten drei Jahre (Juni 2015)
- 10/2015: Das Braunkohle-Paradoxon. Klimaschutz durch „Klimabeitrag“? (Juni 2015)
- 09/2015: Ausnahmen vom Urheberrecht (engl.) (Juni 2015)

Autoren:

Nima Nader ist wissenschaftlicher Referent im Fachbereich Energie | Umwelt | Klima | Verkehr.

Dr. Götz Reichert leitet den Fachbereich Energie | Umwelt | Klima | Verkehr.

cep | Centrum für Europäische Politik

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg

Telefon +49 761 38693-0 | www.cep.eu

Das cep ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein unabhängiges Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Bewertung von EU-Politik.