

EUROPÄISCHE UNION



Ausschuss der Regionen

COTER-034

Brüssel, den 27. April 2005

STELLUNGNAHME

des Ausschusses der Regionen
vom 13. April 2005
zu dem

**Vorschlag für eine
Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates
über den Zugang zum Markt für Hafendienste**
KOM(2004) 654 endg. - 2004/0240 (COD)

und dem

WEISSBUCH
**zur Überprüfung der Verordnung (EWG) Nr. 4056/86 über die Anwendung der
EG-Wettbewerbsregeln auf den Seeverkehr**
KOM(2004) 675 endg.

DER AUSSCHUSS DER REGIONEN

gestützt auf den "Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zum Markt für Hafendienste" (KOM(2004) 654 endg.; 2004/0240 (COD)) und das "Weißbuch zur Überprüfung der Verordnung (EWG) Nr. 4056/86 über die Anwendung der EG-Wettbewerbsregeln auf den Seeverkehr" (KOM(2004) 675 endg.);

aufgrund des Beschlusses des Rates vom 2. Dezember 2004, ihn gemäß Artikel 265 und Artikel 80 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zu diesem Thema um Stellungnahme zu ersuchen;

aufgrund des Beschlusses seines Präsidenten vom 3. November 2004, die Fachkommission für Kohäsionspolitik mit der Erarbeitung einer diesbezüglichen Stellungnahme zu beauftragen;

gestützt auf die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat "Verbesserung der Dienstqualität in Seehäfen: Ein zentraler Aspekt für den europäischen Verkehr. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Marktzugang für Hafendienste" (KOM(2001) 35 endg., einschließlich des geänderten Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Marktzugang für Hafendienste (Vorlage der Kommission gemäß Artikel 250 Absatz 2 EG-Vertrag) (KOM(2002) 101 endg.));

aufgrund seiner Stellungnahme vom 20. September 2001 zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat - Verbesserung der Dienstqualität in Seehäfen: Ein zentraler Aspekt für den europäischen Verkehr (CdR 161/2001 fin)¹;

gestützt auf die Stellungnahme des EWSA vom 29. September 2001 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Marktzugang für Hafendienste (CES 1495/2001);

gestützt auf den Bericht des Ständigen Ausschusses der EFTA-Staaten vom 2. Mai 2002 zum Richtlinienvorschlag des Europäischen Parlaments und des Rates über den Marktzugang für Hafendienste;

aufgrund des Gemeinsamen Entwurfes nach Billigung durch den Vermittlungsausschuss des Artikels 251 Absatz 4 EG-Vertrag vom 22. Oktober 2003, betreffend die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Marktzugang für Hafendienste (PE-CONS 3670/03 – C5-0461/2003 - 2001/0047(COD));

gestützt auf den Bericht der Delegation des Europäischen Parlamentes im Vermittlungsausschuss vom 4. November 2003 über den vom Vermittlungsausschuss gebilligten gemeinsamen Entwurf einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Marktzugang für Hafendienste (A5-0364/2003);

¹

ABl. C 19 vom 22.1.2002, S. 3.

gestützt auf seine Stellungnahme vom 29. September 2004 (CdR 163/2004 fin)² zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verbesserung der Gefahrenabwehr in Häfen (KOM(2004) 76 endg.);

aufgrund der Richtlinie 2000/52/EG der Kommission vom 26. Juli 2000 zur Änderung der Richtlinie 80/723/EWG über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen;

gestützt auf die Verordnung (EWG) 4056/86 des Rates vom 22. Dezember 1986 über die Einzelheiten der Anwendung der Artikel 85 und 86 [heute Artikel 81 und 82] des Vertrages auf den Seeverkehr, zuletzt geändert durch die Verordnung 1/2003 vom 16. Dezember 2002;

aufgrund der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Lissabon vom 23. und 24. März 2000, in denen die Kommission aufgefordert wird, "die Liberalisierung in Bereichen wie Gas, Strom, Postdienste und Beförderung zu beschleunigen";

gestützt auf das Weißbuch "Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft" vom 12. September 2001 (KOM(2001) 370 endg.);

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 823/2000 der Kommission vom 19. April 2000 zur Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen, Beschlüssen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen zwischen Seeschiffverkehrsunternehmen (Konsortien);

aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln;

gestützt auf den Bericht des Sekretariats der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) "Competition policy in liner shipping" vom 16. April 2002;

aufgrund des Konsultationspapiers der Kommission aus März 2003 zur Überprüfung der Verordnung (EWG) 4056/86 über die Einzelheiten der Anwendung der Artikel 81 und 82 des Vertrages auf den Seeverkehr;

aufgrund der im Hinblick auf das Konsultationspapier der Kommission zur Überprüfung der Verordnung (EWG) 4056/86 erhaltenen Beiträge ("received comments");

gestützt auf den Bericht der Erasmus-Universität Rotterdam vom 12. November 2003 über ihre Unterstützung bei der Bearbeitung der im Hinblick auf das Konsultationspapier der Kommission zur Überprüfung der Verordnung (EWG) 4056/86 erhaltenen Beiträge;

²

ABl. C 43 vom 18.2.2005, S. 26

gestützt auf das Diskussionspapier der Kommission zur Überprüfung der Verordnung (EWG) 4056/86 aus Dezember 2003;

aufgrund des Papiers der European Liner Affairs Association (ELAA) zur "Überprüfung der Verordnung 4056/86: Vorschlag für eine neue Regelungsstruktur" vom 6. August 2004;

gestützt auf den am 4. Februar 2005 von der Fachkommission für Kohäsionspolitik angenommenen Stellungnahmeentwurf (CdR 485/2004 rev. 1) (Berichterstatter: **Herr Rolf Harlinghausen**, Mitglied des Europaausschusses der Hamburgischen Bürgerschaft (DE/EVP));

in Erwägung folgender Gründe:

- 1) Die Liberalisierung des Transportsektors ist insbesondere seit der Verabschiedung der Agenda von Lissabon im Jahre 2000 eine der zentralen Zielsetzungen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten.
- 2) Speziell die Verkehrspolitik stellt eine Priorität der Fachkommission für Kohäsionspolitik und auch des Ausschusses der Regionen insgesamt dar, wie zahlreiche Stellungnahmen – insbesondere die von Herrn Lamberti zum ersten Entwurf einer Richtlinie für Hafendienste verfasste – zeigen. So unterstreicht der Ausschuss den grundlegenden Beitrag der europäischen Verkehrspolitik zur Schaffung des Zusammenhalts in einem erweiterten und noch vielfältigeren Europa.
- 3) Die europäische Union wird in den kommenden Jahren mit einem erheblichen Wachstum der Nachfrage nach Verkehrsdienstleistungen konfrontiert sein. Diese Steigerung, die sich mit u.a. mit Wirtschaftswachstum, Erweiterung der Union und Intensivierung der Handelsbeziehungen begründet, wird zudem in erheblichem Maße den Güterverkehr betreffen.
- 4) Angesichts der zu erwartenden Überlastung, vor allem der Straßeninfrastruktur, besteht daher die Notwendigkeit, erhebliche Anstrengungen zur Steuerung der Verkehrsströme und zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur zu unternehmen. Dem umweltfreundlichen Seetransport wird hierbei eine zentrale Rolle zukommen, da dessen potentielle Kapazitäten Waren- und Güterverkehr von der Straße verlagern und zu einer nachhaltigeren Verkehrsentwicklung beitragen können. Der Aus- und Aufbau eines effizienten intermodalen Verkehrsnetzes wird sich maßgeblich auf die Küsten-, Hafen- und Hinterlandregionen und damit auch auf die dort angesiedelte Hafenwirtschaft und die am Seeverkehrstransport beteiligten Unternehmen auswirken. Es ist anzunehmen, dass sich diese auf den gesamten Binnenmarkt positiv ausstrahlende Entwicklung u.a. deutlich im Ostseeraum bemerkbar machen wird.
- 5) Effiziente Verkehrssysteme sind Voraussetzung für die internationale Wettbewerbsfähigkeit Europas. Es sind verlässliche Rahmenbedingungen zu schaffen, um Anreize für eine weitere Intensivierung der Investitionen im Verkehrssektor zu generieren. Dabei muss das Gemeinschaftsrecht den Grundsätzen eines effektiven Wettbewerbs und des freien Marktzugangs,

aber auch den Anforderungen an Investitionssicherheit, angemessene Sicherheitsbestimmungen, sozialverträgliche Arbeitsbedingungen und hohe Umweltstandards gerecht werden.

- 6) Angesichts der im Vergleich zu Nordamerika und Asien deutlich niedrigeren Hafenumschlagskosten in Europa ist es unerlässlich, die Maßnahmen, die zu einer Verbesserung von Wettbewerb und Effizienz in den Häfen beitragen sollen, auf Basis einer Analyse der Defizite des Status quo zu diskutieren. Diese Analyse liegt bislang jedoch noch nicht vor.
- 7) Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass über die Jahrzehnte insbesondere in den Häfen, aber auch im Bereich des Seeverkehrs funktionierende komplexe Strukturen gewachsen sind. Dies hat dazu beigetragen, dass viele der in der Europäischen Union und ihren Häfen angesiedelten bzw. tätigen Betriebe bereits zu den weltweit profitabelsten und wettbewerbsfähigsten Unternehmen gehören. Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen sollten daher die Auswirkungen auf die Interdependenzen innerhalb der Strukturen im Transportsektor bzw. zwischen diesen und dem übrigen Wirtschaftsgeschehen angemessen berücksichtigen. Die Komplexität dieser Strukturen wird von der Kommission auch anerkannt, indem sie erhebliche finanzielle Aufwendungen vorsieht, um funktionierende und wettbewerbsfähige Verkehrssysteme wie das "short sea shipping" und die "motorways of the sea" aufzubauen.
- 8) Die unbestreitbar notwendige Deregulierung im Bereich der Seeverkehre und der Hafendienstleistungen ist sensibel zu gestalten. Entsprechende Übergangsregelungen sollten - auch aus beschäftigungspolitischen Gründen - darauf abheben, dass es weder zu einer auch nur vorübergehenden Benachteiligung der in Europa ansässigen bzw. tätigen Unternehmen gegenüber sonstigen Weltmarktteilnehmern noch zu Verwerfungen innerhalb der Europäischen Union kommt.
- 9) Im weltweiten Vergleich lässt sich feststellen, dass sowohl für den Seeverkehr als auch für die Hafendienste höchst unterschiedliche wettbewerbspolitische und -rechtliche Rahmenbedingungen gelten. Daher sollten bei der Frage nach Grad, Umfang und Geschwindigkeit einer Marktliberalisierung innerhalb der Europäischen Union auch industriepolitische Erwägungen eine Rolle spielen. Diese sind bislang völlig unberücksichtigt geblieben. Zudem sollten ergänzende beschäftigungspolitische Maßnahmen ergriffen werden, um etwaige kurzfristige negative Auswirkungen der Liberalisierung möglichst gering zu halten.

verabschiedete auf seiner 59. Plenartagung am 13./14. April 2005 (Sitzung vom 13. April) folgende Stellungnahme:

*

* *

I. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zum Markt für Hafendienste

1. Allgemeine Bemerkungen des Ausschusses der Regionen

Der Ausschuss der Regionen

- 1.1 **bewertet es positiv**, dass die Kommission einen speziellen Gemeinschaftsrahmen für Hafendienstleistungen schaffen will. Dies gilt um so mehr angesichts der Tatsache, dass 20 der nunmehr 25 Mitgliedstaaten Häfen betreiben;
- 1.2 **begrüßt** die im Rahmen des Richtlinienentwurfs angeführten grundsätzlichen Ziele der Kommission, Wettbewerb und Effizienz im Sektor der Häfen zu gewährleisten. Sofern Ineffizienzen vorliegen, können die Instrumente Liberalisierung, freier Marktzugang und Transparenz zu einer Zielerreichung beitragen;
- 1.3 **geht** mit der Kommission darin **konform**, dass neben der Anwendung der Transparenzrichtlinie auf Hafenernehmen eine Verabschiedung klarer und transparenter, aber auch flexibler Beihilfeleitlinien für Hafeninvestitionen erforderlich ist, um den Wettbewerb im Hafensektor weiterhin fair und effizient zu gestalten;
- 1.4 **begrüßt**, dass die Kommission den im öffentlichen Besitz befindlichen Häfen gestattet, zur Förderung des effektiven Wettbewerbs Hafendienste anzubieten;
- 1.5 **bedauert allerdings**, dass die Kommission bereits kurze Zeit nach einem ersten gescheiterten Versuch ohne die Vornahme der erforderlichen Analysen einen in wichtigen Regelungsbereichen verschärften Entwurf vorlegt, der zahlreiche Änderungen enthält, die größtenteils auf dem vom Rat und Europäischen Parlament abgelehnten ersten Entwurf basieren und zum Teil deutlich hinter die Ergebnisse des Vermittlungsverfahrens zurückfallen;
- 1.6 **vermisst** eine ausreichende Berücksichtigung der vorherrschenden Marktstruktur der europäischen Häfen und Hafendienstleistungen. Faktisch besteht ein hoher Wettbewerb zwischen den einzelnen europäischen Häfen, der dazu führt, dass sich nur die effizienten und preisgünstigen Häfen im europäischen Wettbewerb behaupten können;
- 1.7 **schlussfolgert** aus dem intensiven Wettbewerb zwischen den Häfen, dass sich innerhalb der Häfen nur diejenigen Dienstleistungen durchsetzen können, die effiziente und kostengünstige Produktionsmethoden verwenden. Da ineffiziente Anbieter von Hafendienstleistungen negativ zur Leistungsfähigkeit des Gesamthafens beitragen, werden diese durch den Wettbewerb zwischen den Häfen zu Produktivitätssteigerungen gezwungen;
- 1.8 **vermisst** eine ausreichende Berücksichtigung der Tatsache, dass sich der Wettbewerb nicht auf die Tätigkeiten in einem Hafen beschränkt, sondern ganze Transportketten miteinander

konkurrieren. Der Eingriff in einen Teilbereich dieser Transportketten - nämlich den Hafen - hat Auswirkungen auf die gesamte Logistikkette im Hinterlandverkehr. Faktisch regelt der neue Vorschlag daher weitaus mehr als nur den Zugang zu Hafendiensten. Die Konsequenzen dieser Regelung für den Logistikbereich sind nicht absehbar;

- 1.9 **befürchtet** eine Verringerung der Anzahl der tätigen Hafendiensteanbieter in Europa, sollte der Richtlinienentwurf in der vorliegenden Form umgesetzt werden. Es ist nicht auszuschließen, dass wenige Dienstleister aus Häfen außerhalb der Europäischen Union, die in ihren monopolistischen Heimatmärkten hohe Renditen erwirtschaften, verstärkt in die Schlüsselhäfen Europas drängen und sich in Auswahlverfahren mit hohen finanziellen Angeboten durchsetzen. Dies gilt insbesondere, wenn die Höhe des Angebotes das einzige oder das entscheidende Auswahlkriterium darstellt. Hierdurch werden die aktuellen Strukturen der europäischen Hafenwirtschaft, die sich durch eine Vielzahl von öffentlichen und privaten Terminalbetreibern auszeichnen, signifikant gefährdet. Sollten wenige Terminalbetreiber auf diese Weise einen erheblichen Marktanteil am Hafenumschlag auf sich konzentrieren können, werden auch in Europa monopolistische Strukturen entstehen, die nicht mit dem Ziel von mehr Wettbewerb vereinbar sind;
- 1.10 **befürchtet** des Weiteren eine Verringerung der Investitionen der Hafendiensteanbieter. Durch die Richtlinie werden Unsicherheiten über Vertragslaufzeiten und Entschädigungen geschaffen, die zu einer erheblichen Verringerung der zu erwartenden Amortisationserlöse führen. Weiterhin werden sich durch diese Unsicherheiten steigende Refinanzierungskosten der Investitionen ergeben, da der Bankensektor entsprechende Risiken aufgrund der Anforderungen im Zusammenhang mit Basel II verstärkt berücksichtigen wird. Allein diese beiden Konsequenzen der Richtlinie haben eine erhebliche Reduzierung der Investitionsanreize zur Folge;
- 1.11 **sieht** eine Verletzung des in Artikel 5 EG-Vertrag verankerten Subsidiaritätsprinzips sowie des Verhältnismäßigkeitsprinzips, da die Richtlinie nur sehr unzureichend berücksichtigt, dass auf der Ebene der Mitgliedstaaten bereits ein liberalisierter Wettbewerb zwischen den europäischen Häfen vorhanden ist. Die mit der Richtlinie vorgeschlagenen Regelungen sind daher in der vorliegenden Form und Reichweite nicht erforderlich;
- 1.12 **ist daher besorgt**, dass mit den in der Richtlinie vorgeschlagenen Maßnahmen die ausdrücklich zu begrüßenden Ziele der Kommission nicht erreicht werden, und befürchtet, dass der gegenwärtige Trend erheblicher Wachstums- und Effizienzsteigerungen der europäischen Häfen und Hafendienstleistungen vielmehr beeinträchtigt wird;
- 1.13 **hält es für richtig**, dass die Möglichkeit der Häfen, selbst Hafendienste zu erbringen, nicht auf bestimmte Situationen beschränkt ist, sondern generell gegeben ist. Dabei muss sichergestellt werden, dass faire und transparente Wettbewerbsbedingungen gewahrt bleiben, wenn im Auswahlverfahren die Hafenverwaltung selbst mit anderen - privaten - Anbietern konkurriert

- 1.14 **möchte** ergänzend **hinzufügen**, dass qualitative Unterschiede in verschiedenen Sprachfassungen bestehen, die eine Bewertung des Richtlinienvorschlages erschweren.

Einzelaspekte der Richtlinie

Der Ausschuss der Regionen

- 1.15 **befürchtet** einen enormen, den Zielen einer "Liberalisierungs"-Richtlinie widersprechenden bürokratischen Aufwand für die Hafenverwaltungen durch die vorgesehenen Anforderungen im Rahmen der Genehmigungspflicht. Der Entwurf sieht vor, dass alle von der Richtlinie umfassten Hafendienste (technisch-nautische Dienste wie Lotsen, Schleppen und Festmachen, sämtliche Tätigkeiten des Ladungsumschlags sowie Fahrgastdienste) zukünftig einer Genehmigung bedürfen. Dies umfasst auch Hafendienste, die bisher ohne Genehmigung durchgeführt wurden. Zukünftig müssten die Hafenverwaltungen deutlich mehr Genehmigungen erteilen als bisher, da z.B. auch Grundstückseigentümer, die auf ihrem eigenen Grundstück Hafendienste betreiben, einer Genehmigung bedürften. Auch Selbstabfertiger bedürften einer Genehmigung, die zwar unbefristet erteilt werden kann, jedoch nur so lange gilt, wie der Selbstabfertiger die Kriterien für ihre Erteilung erfüllt. Die Hafenverwaltung wäre also zudem verpflichtet, die Genehmigungen zu überwachen. Neben der Einhaltung der Vergabekriterien müssten z.B. auch Beschäftigungs- und Sozialvorschriften überprüft werden, was grundsätzlich Aufgabe der Sozialpartner ist. Diese Verpflichtungen könnten in ihrer Gesamtheit die Kapazitäten einer Hafenverwaltung im Einzelfall auch übersteigen;
- 1.16 **hält** eine Verletzung der Eigentumsrechte durch die vorgesehene Genehmigungspflicht für Grundstückseigentümer sowie eine Unvereinbarkeit mit Artikel 295 EGV, wonach die Eigentumsordnungen in den Mitgliedstaaten unberührt bleiben, **für denkbar**. Falls ein Eigentümer für die eigene Hafensfläche den Zuschlag im Rahmen eines Auswahlverfahrens nicht erhält, sondern ein Dritter, könnte er auf seinem eigenen Grundstück keine Hafendienste mehr anbieten. Die Hafenverwaltung hat andererseits als Nichteigentümer keinen Zugriff auf die Hafensfläche und kann insofern keinen Miet-/Pachtvertrag mit einem Dritten schließen, ohne dass der Eigentümer einverstanden ist. Insbesondere kann sie den Eigentümer auch nicht zwingen, seinerseits einen Vertrag mit dem Dritten abzuschließen, der den Zuschlag erhalten hat. Die erteilte Genehmigung würde somit leer laufen;
- 1.17 **gibt zu bedenken**, dass im Rahmen des vorgesehenen Auswahlverfahrens Komplikationen entstehen könnten. Bei Auftreten einer Begrenzungssituation sollen nach dem Richtlinienentwurf nur solche Genehmigungen Bestand haben, die in einem Auswahlverfahren vergeben worden sind. Alle Genehmigungen hingegen, die noch nach der gegenwärtigen Rechtslage ordnungsgemäß vergeben wurden, verlören ihre Gültigkeit. Aufgrund dieser Rückwirkung des neuen Rechtssetzungsaktes wären die Hafenverwaltungen daher gehalten, alle, auch die bereits vorhandenen Genehmigungen, nach Inkrafttreten der Richtlinie im Rahmen eines Auswahlverfahrens neu zu vergeben;

- 1.18 **sieht** in der alleinigen Kompetenz der Mitgliedstaaten, die Berechnungsregelungen für Entschädigungen für den Restwert eines Unternehmens selbst festzulegen, das Risiko von Wettbewerbsverzerrungen. So könnte es z.B. möglich sein, bei der Berechnung einer Entschädigung (versteckte) nachträgliche Abschläge auf die Grundstücksrente vorzusehen. Der im Richtlinienentwurf festgelegte Grundsatz, nach klaren, im Voraus festgelegten Regeln zu entschädigen, konkretisiert die Anforderungen an nationale Berechnungsregelungen daher nicht hinreichend. Andererseits muss jede gemeinschaftsrechtliche Regelung die Unterschiede zwischen den jeweiligen nationalen Abschreibungsregelungen und den Steuerrechtssystemen der Mitgliedstaaten beachten, um nicht ihrerseits zu Wettbewerbsverzerrungen zu führen. Diesen Grundsätzen entsprechend, könnte eine europäische Regelung z.B. die Anwendung der allgemein geltenden nationalen Abschreibungsregelungen zwingend vorschreiben. Abweichungen sollten nur aus sachlich gerechtfertigten Gründen möglich sein. Des Weiteren sollten die Berechnungsregelungen zur Förderung der Transparenz veröffentlicht oder zumindest der Kommission gemeldet werden müssen;
- 1.19 **befürchtet** aufgrund verschiedener Einzelregelungen der Richtlinie eine Verringerung der Investitionen:
- a) Die neuen kürzeren Geltungsdauern der Genehmigungen orientieren sich nicht an dem für die Amortisationen notwendigen Zeitraum. Diese zu knapp bemessene Geltungsdauer wird dazu führen, dass sich bestimmte langfristige Investitionen entweder gar nicht rentieren, oder dass eine Erhöhung der bisher international vergleichsweise günstigen Preise unvermeidlich wird, um eine schnellere Amortisation zu erreichen.
 - b) Der Richtlinienvorschlag enthält keine Verlängerungsoption für bereits erteilte Genehmigungen. Nach dem Entwurf können Genehmigungen nicht verlängert werden, ohne dass ein neues Ausschreibungsverfahren mit der Gefahr des Verlustes der Genehmigung durchgeführt wird. Unter diesen Umständen werden langfristige Investitionen voraussichtlich nur zu Beginn der Geltungsdauer einer Genehmigung getätigt werden. In der Folgezeit verringert sich der Anreiz für Investitionen kontinuierlich mit der Verringerung der Restlaufzeit.
 - c) Die vorgesehenen Entschädigungsregeln sind unzureichend. Investitionen in moderne technische Anlagen erfordern neben dem Kapitaleinsatz erhebliche Aufwendungen für die Schulung der Mitarbeiter sowie Anpassungen des Betriebsablaufes. Weiterhin sind für einen effizienten Ablauf erhebliche Ressourcen zur Positionierung innerhalb des differenzierten Netzes der Transportkette notwendig. Eine Nichtberücksichtigung dieser Aufwendungen im Falle einer Entschädigung verringert bereits zum Zeitpunkt der Erstellung der Investitionen die Rentabilitätserwartungen. Geringere oder gänzlich ausbleibende Investitionen werden die Folge sein;

- 1.20 **sieht** aufgrund fehlender Übergangsvorschriften eine erhebliche Rechtsunsicherheit für bereits tätige Hafendiensteanbieter. Bereits am Markt aktive Unternehmen können nicht darauf vertrauen, auch zukünftig in dem bisherigen Umfang tätig zu sein. Begehrt in Zukunft ein neuer Hafendiensteanbieter, ebenfalls tätig sein zu können und liegt eine Begrenzungssituation vor, dann müssen sich die bereits ansässigen Hafendiensteanbieter einem Auswahlverfahren stellen, mit der Gefahr des Verlustes der Genehmigung. Einerseits wird hierdurch das Vertrauen in bestehende Verträge erschüttert, andererseits wird die Unsicherheit über den Fortbestand der Genehmigungen zu einer signifikanten Verringerung der Investitionsbereitschaft führen. Bei einem einseitigen Eingriff in laufende Verträge besteht zudem die Gefahr erheblicher Entschädigungsforderungen;
- 1.21 **prognostiziert** eine Verringerung der Attraktivität der europäischen Häfen für Kreuzfahrtschiffe durch die Einschränkungen bei der Selbstabfertigung. Im Richtlinienentwurf ist vorgesehen, dass Selbstabfertigung mit eigenem Bordpersonal nur für Kurzstreckenseeverkehr und Meeresautobahnen gestattet ist. Internationale Kreuzfahrtschiffe wären demnach nicht mehr berechtigt, Bordkontrollen mit eigenem Bordpersonal durchzuführen;
- 1.22 **befürchtet** durch die vorgesehene Möglichkeit des Einsatzes von eigenem Landpersonal Sozialdumping, Verringerungen der Qualität und Produktivität von Hafendienstleistungen sowie Konflikte mit technischen und politischen Sicherheitsanforderungen (ISPS). Zudem würde das von der Kommission vorgesehene Ausschreibungssystem in der Weise unterlaufen, dass etwa Umschlagsunternehmen zwar eine Genehmigung für Verladetätigkeiten erhielten, diese aber faktisch nicht nutzen könnten, weil die Reedereien Selbstabfertigung betreiben würden;
- 1.23 **begrüßt** die Flexibilität der Regelung für Lotsendienste, die den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumt, die nationalen Genehmigungsvoraussetzungen und die Auswahl der Dienstleister an sachgerechten Kriterien auszurichten. Der Ausschuss **fragt sich** jedoch, ob eine Mitteilungspflicht der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Verbesserung der Effizienz der Lotsendienste sinnvoll ist, da für die Lotsendienste - so betont es auch der Richtlinienentwurf selbst - die Kriterien Sicherheit im Seeverkehr und persönliche Sachkunde entscheidend sind.

2. **Empfehlungen des Ausschusses der Regionen**

Der Ausschuss der Regionen

- 2.1 **vertritt die Auffassung**, dass die Richtlinie in der vorgeschlagenen Form nicht verabschiedet werden sollte, da sie den Wettbewerb in den Häfen nicht fördert, sondern zum Teil überflüssige oder unangemessene Regelungen schafft, die die Interessen insbesondere der kleinen und mittelständischen Hafendiensteanbieter schädigen und dem Sozialdumping Vorschub leisten und somit der Effizienz und fairer Wettbewerbschancen der Häfen entgegenwirken. Mit der Richtlinie werden nicht die von der Kommission angestrebten Ziele erreicht;

- 2.2 **hält es für unerlässlich**, vor einer weiteren Beratung eine differenzierte Analyse der aktuellen Marktsituation für Hafendienstleistungen vorzunehmen. Der Gefahr einer Überregulierung des Marktes für Hafendienstleistungen mit der Konsequenz verringerten Wettbewerbs und niedrigerer Effizienz kann wirkungsvoll nur mit einer detaillierten Erkenntnis der vorherrschenden Schwachstellen in den wesentlichen Teilmärkten der europäischen Hafenwirtschaft begegnet werden;
- 2.3 **ist überzeugt**, dass zur Verringerung der Rechtsunsicherheit und aus Gründen des Vertrauensschutzes eine Bestandsgarantie für bereits im Markt aktive Unternehmen erforderlich ist. Daher sollten bereits aktive Unternehmen von der Genehmigungspflicht für die Dauer der Laufzeit der bestehenden Verträge bzw. Genehmigungen ausgenommen werden oder bestehende Genehmigungen bis zu den durch die Richtlinie festgelegten Höchstdauern weitergelten. Zumindest aber sollten die Übergangsfristen angemessen sein, d.h. den objektiven Bedürfnissen der betroffenen Unternehmen entsprechend verlängert werden;
- 2.4 **ist der Ansicht**, dass auf Ebene der Mitgliedstaaten Entschädigungsregelungen zu installieren sind, die sich auch nach regulärem Ablauf einer Genehmigung an den unterschiedlichen nationalen Abschreibungsregelungen ausrichten und gleichzeitig auf den aktuellen Wert des Unternehmens bei fiktiver Annahme eines Fortbestandes der Genehmigung abstellen. Eine solche Regelung berücksichtigt sowohl die Aufwendungen der Unternehmen mit Investitionscharakter in Organisation, Personal und die Positionierung in der Transportkette als auch die unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen;
- 2.5 **meint**, dass durch das Gemeinschaftsrecht vorgegeben werden sollte, welche Elemente in die den Entschädigungsleistungen zugrunde liegenden Berechnungsregelungen Eingang finden dürfen oder müssen. Eine entsprechende Regelung hat allerdings die Unterschiede zwischen den jeweiligen nationalen Abschreibungs- und Steuerrechtssystemen zu beachten;
- 2.6 **plädiert dafür**, dass sich die Geltungsdauer von Genehmigungen an den Laufzeiten von durchgeführten Investitionen orientiert. Zudem sollten im Falle von langfristigen, erst während der Geltungsdauer einer Genehmigung getätigten Investitionen Verlängerungsoptionen eröffnet werden. Der Ausschuss **empfiehlt**, dass zumindest die Fristenregelungen übernommen werden, die in dem Vorschlag des Vermittlungsausschusses des Europäischen Parlaments und des Rates zum "port package I" enthalten sind;
- 2.7 **schlägt vor**, die obligatorische Genehmigungspflicht durch eine Genehmigungspflicht zu ersetzen, die nur im Falle einer Begrenzungssituation greift. Dies würde zu einer erheblichen Einsparung von Ressourcen führen;
- 2.8 **hält es für notwendig**, dass die Selbstabfertigung uneingeschränkt auf das bordeigene Personal limitiert wird. Zur Vermeidung von Sozialdumping und aus Sicherheitsgründen sollten die Mitgliedstaaten die Selbstabfertigung auf Hafenbenutzer beschränken dürfen, deren Schiffe unter der Flagge eines Mitgliedstaates fahren;

- 2.9 **ist der Auffassung**, dass der räumliche Geltungsbereich der Richtlinie auf die Zugangswasserstraßen zu Häfen ausgedehnt werden sollte. Ebenso sollten die für die Seeschifffahrt zugänglichen Flüsse und Kanäle in die Richtlinie aufgenommen werden, auch sofern sie keine ausschließliche Hafenzufahrt darstellen. Dieser Vorschlag steht allerdings unter dem ausdrücklichen Vorbehalt, dass die übrigen Empfehlungen des Ausschusses der Regionen umgesetzt werden. Eine Ausdehnung des räumlichen Anwendungsbereiches ohne Berücksichtigung der übrigen Empfehlungen würde die geschilderten Probleme dagegen intensivieren;
- 2.10 **unterstützt** nachdrücklich die Absicht der Kommission, transparente Beihilfeleitlinien für Häfen zu erlassen;
- 2.11 **vertritt die Auffassung**, dass die Steigerung der Leistungsfähigkeit der EU-Häfen und die Intensivierung des Wettbewerbs nur erreicht werden kann, wenn die Empfehlungen des Ausschusses berücksichtigt werden.

II. Weißbuch zur Überprüfung der Verordnung (EWG) Nr. 4056/86 über die Anwendung der EG-Wettbewerbsregeln auf den Seeverkehr

3. Allgemeine Bemerkungen des Ausschusses der Regionen

Der Ausschuss der Regionen

- 3.1 **äußert sich lobend** über das Bestreben der Kommission, die Verordnung (EWG) Nr. 4056/86 über die Anwendung der EG-Wettbewerbsregeln auf den Seeverkehr einer Revision zu unterziehen und dazu den Sachverstand der Unternehmen der Seeschifffahrt und ihrer Verbände intensiv nutzen und einbeziehen zu wollen;
- 3.2 **stimmt** mit der Kommission darin **überein**, dass jede zukünftige Regelung jedenfalls nach einer Übergangsphase die in Artikel 81 Absatz 3 EGV normierten Voraussetzungen vollständig und ohne Ausnahme erfüllen muss;
- 3.3 **pflichtet** der Kommission insofern **voll und ganz bei**, als sie die Ausnahmetatbestände für Preis- und Mengenabsprachen und für weitere wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen gänzlich aufheben will;
- 3.4 **geht** mit der Kommission **darin konform**, dass die in der Verordnung 1/2003 verankerten wettbewerbsrechtlichen Ausnahmen für Kabotage und Trampdienste aufgehoben werden können, da tatsächlich keine stichhaltigen Gründe für eine Aufrechterhaltung ersichtlich sind. Zugunsten einer Abschaffung der Ausnahmetatbestände spricht darüber hinaus, dass auf diese Weise einer wettbewerbsrechtlichen Ungleichbehandlung europäischer Betreiber, sei sie auch unwahrscheinlich, von vorneherein entgegengewirkt wird;

- 3.5 **begrüßt**, dass sich das von der Kommission vorgelegte Weißbuch intensiv mit der Vereinbarkeit der existierenden Regelungen mit dem europäischen Wettbewerbsrecht auseinandersetzt; der Ausschuss **hat jedoch den Eindruck**, dass zwar starke Indizien dafür vorliegen, dass eine Vereinbarkeit der derzeitigen Regelungen mit Artikel 81 Absatz 3 EGV nicht mehr gegeben ist, es aber dennoch sinnvoll sein könnte, die diesbezüglichen Schlussfolgerungen der Kommission auf eine noch fundiertere Datenbasis zu stellen. Damit könnte die Kommission sowohl den geäußerten Bedenken der Seeschiffahrtsunternehmen entgegenkommen als auch den Anforderungen aus Artikel 253 EGV gerecht werden;
- 3.6 **ist der Auffassung**, dass es noch an einer umfänglichen Folgenanalyse fehlt, wobei der Ausschuss zuversichtlich ist, dass solche Überlegungen spätestens dann eine wichtige Rolle spielen werden, wenn es zu der Formulierung konkreter Regelungsvorschläge kommt; dabei sollten insbesondere die Auswirkungen auf Handelsströme, Investitionen, Marktanteile und Verbraucherpreise stärkere Berücksichtigung finden. Der Einwand, eine Analyse werde dadurch erschwert, dass aufgrund der langjährigen Existenz von Linienkonferenzen gerade keine Daten zu einem Markt unter Wettbewerbsbedingungen vorlägen, kann nur bedingt greifen. Denn damit wird eine Problematik angesprochen, mit der sich jedwede Liberalisierung eines bisher intensiv regulierten Sektors auseinandersetzen muss;
- 3.7 **fragt sich insbesondere**, ob etwaige Änderungen nicht auch beschäftigungspolitische Aspekte stärker in den Blickpunkt rücken müssten, schließlich wäre auch nach Aussage der Kommission eine stärkere Konzentration auf dem Markt und daraus folgend ein Innovationschub zu erwarten. Eine solche Entwicklung wäre zwar aus forschungs- und auch industriepolitischer Sicht zu befürworten, könnte sich aber negativ auf die Beschäftigung bei den Unternehmen auswirken;
- 3.8 **ist der Auffassung**, dass der Vorschlag der European Liner Affairs Association (ELAA), den zeitverzögerten und nichtdiskriminierenden Austausch bestimmter anonymisierter Informationen weiterhin zu ermöglichen, wohlwollende Prüfung verdient. Schließlich können frei verfügbare Marktinformationen zur mehr Transparenz führen und damit dem Wettbewerb auch förderlich sein. Ein allen Marktteilnehmern zugänglicher Preisindex wäre wesentlicher Bestandteil des Systems, um die Richtwertfunktion bestehender Konferenztarife zu übernehmen. Dabei sind allerdings eine effektive Kontrolle und die Beschränkung auf den bloßen Informationsaustausch unbedingt zu gewährleisten;
- 3.9 möchte **betonen**, dass es - neben der Frage der Weiterexistenz bestimmter Regelungen in gegebenenfalls modifizierter Form - in erster Linie darauf ankommt, den Bedürfnissen der auf dem europäischen Markt ansässigen und aktiven Unternehmen durch angemessene und differenzierte Übergangstatbestände gerecht zu werden. Diese sollten sich zuvörderst an den Ergebnissen einer umfassenden Folgenanalyse orientieren. In diesem Zusammenhang **möchte** auch der Ausschuss **hervorheben**, dass die VO 4056/86 von Beginn an eine nur für die Seeschiffahrt geltende, absolute Ausnahme vom Wettbewerbsregime der EU dargestellt hat; der Sektor hat daher stets damit rechnen müssen, dass die Regelung zu einem späteren

Zeitpunkt einer Revision unterzogen werden würde. Ein Anspruch auf Weitergeltung bestehender Regelungen oder auf die Installation von Übergangstatbeständen kann daher nicht allein mit Motiven der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes begründet werden. Dennoch sollte von Seiten des Normgebers berücksichtigt werden, dass das Konferenzwesen seit vielen Jahrzehnten besteht, Praktiken tief verwurzelt sind und geschäftliche Beziehungen um Konferenzen herum aufgebaut sind;

- 3.10 **teilt nicht die Ansicht**, dass die in Artikel 2 der Verordnung 4056/86, enthaltenen Regelungen der die über die Zulässigkeit technischer Vereinbarungen regelt, tatsächlich aufgehoben werden sollten. Die Einwände der Kommission, die Regelung sei nur deklaratorisch, stifte Verwirrung und würde von Seiten der Reeder zu weit ausgelegt, würden durch eine Abschaffung nicht beseitigt, sondern verstärkt, da technische Vereinbarungen auch ohne gesetzliche Regelung zulässig wären. Ohne die Existenz einer ausdrücklichen Regelung ergäben sich vielmehr weitere Abgrenzungsschwierigkeiten. **Nach Meinung des Ausschusses** kann daher eine Regelung, die die zulässigen Vereinbarungen weiterhin expressis verbis definiert, Rechtssicherheit erhalten und eine Orientierungshilfe bieten. Dies setzt auch voraus, dass Artikel 2 bzw. die entsprechende zukünftige Vorschrift angepasst wird, soweit die bisher bestehenden Regelungen aufgrund der Ausgestaltung des zukünftigen Wettbewerbsregimes gegenstandslos werden. Die zukünftige Vorschrift könnte in die Gruppenfreistellung für Konsortien (VO 823/2000) integriert werden;
- 3.11 **ist der Auffassung**, dass eine weltweite Vereinheitlichung der rechtlichen Rahmenbedingungen aus wettbewerbs- und auch industriepolitischen Gründen erstrebenswert erscheint. Dies gilt umso mehr, als der europäische Markt nunmehr liberalisiert werden soll und andere Schifffahrtsnationen den Wettbewerb auf ihren Märkten zurzeit teilweise weitergehender reglementieren als das derzeit geltende Gemeinschaftsrecht im Hinblick auf den europäischen Markt;
- 3.12 **weist darauf hin**, dass das Weißbuch sich bisher nicht ausreichend mit den Auswirkungen einer Abschaffung bzw. Änderung der Verordnung 4056/86 auf das geltende internationale Recht und mit der Auflösung möglicher Rechtskollisionen beschäftigt;
- 3.13 **hält** die geplante Abschaffung von Artikel 9 der Verordnung 4056/86, wonach im Falle von Rechtskollisionen zwischen der EU und Drittstaaten Verhandlungen ermöglicht werden, **für überprüfenswert**. Zwar ist diese Regelung bisher noch nicht in Anspruch genommen worden, dies könnte sich aber gerade dann ändern, wenn das zurzeit geltende Wettbewerbsrecht für die Seeschifffahrt, wie bisher geplant, einer grundlegenden Revision unterzogen wird. Außerdem kann Verhandlungsbedarf nicht nur dann auftreten, wenn ein Rechtsregime etwas verlangt, was ein anderes Rechtsregime verbietet, sondern bereits in dem Fall, dass unter einem Rechtsregime etwas erlaubt wird, was unter einem anderen Rechtsregime verboten ist.

4. Empfehlungen des Ausschusses der Regionen

Der Ausschuss der Regionen

- 4.1 **appelliert an** die Unternehmen und Verbände der Seeschifffahrt, sich den volkswirtschaftlichen Vorteilen, die durch ein Mehr an Wettbewerb für das Gemeinwohl erreichbar sind, nicht zu verschließen;
- 4.2 **setzt sich dafür ein**, das weitere Verfahren inhaltlich und zeitlich so zu gestalten, dass die Bedenken der Schifffahrtsunternehmen und ihrer Verbände nachhaltig geprüft werden können. Inwieweit diese Bedenken berücksichtigt werden können oder zurückzuweisen sind, sollte im Einzelnen dargelegt werden. Nur so kann ein nachhaltiges, Rechtssicherheit gewährender und möglichst allseits akzeptiertes Wettbewerbsregime für die Seeschifffahrt geschaffen werden;
- 4.3 **spricht sich dafür aus**, soweit möglich, eine umfassende Folgenanalyse durchzuführen, die die Auswirkungen auf Handelsströme, Investitionen, Marktanteile und Verbraucherpreise näher untersucht. Der Ausschuss **empfiehlt**, insbesondere beschäftigungs- und sozialpolitische Aspekte bei der Prüfung der Auswirkungen einer Liberalisierung zu berücksichtigen;
- 4.4 **geht davon aus**, dass der Vorschlag der ELAA eine tragfähige Basis für eine zukünftige Regelung darstellt; dabei **hält es** der Ausschuss zum Zwecke der Gewährleistung einer effektiven Kontrolle für unbedingt **erforderlich**, die Kommission an dem von der ELAA zur Informationsbeschaffung, -anonymisierung und -weiterleitung vorgesehenen Gremium personell und organisatorisch zu beteiligen. Darüber hinaus sollte **nach Ansicht** des Ausschusses angedacht werden, alle Informationsflüsse auch über die Kommission bzw. einen von ihr bestellten Beobachter zu leiten oder sogar das Gremium direkt bei der Kommission anzusiedeln. Dies würde es der Kommission ermöglichen, die Auswirkungen des Informationsaustausches auf den Markt und den in ihm herrschenden Wettbewerb nachhaltig zu analysieren. Da verlässliche Ergebnisse erst nach einem längeren Zeitraum zu erwarten wären, läge die Verabschiedung einer befristeten und probeweisen Regelung mit Verlängerungsoption nahe;
- 4.5 **plädiert dafür** zu untersuchen, ob sich Übergangsregelungen etwa an Amortisationszeiträumen orientieren könnten oder daran, wie viel Zeit die betroffenen Reeder voraussichtlich in Anspruch nehmen müssten, um sich den neuen Bedingungen über Veränderungen ihres Portfolios an erworbenen bzw. lang- oder kurzfristig angemieteten Schiffen anzupassen;
- 4.6 **regt an** zu prüfen, ob die Länge von Übergangsfristen unter Umständen auch nach geografischen Gesichtspunkten geregelt werden könnte, d.h. diese je nach den auf einem regionalen Markt herrschenden Bedingungen auszurichten. So könnte die Übergangsfrist für den Ostseeraum eher kurz ausgestaltet werden, da hier nur wenige Linienkonferenzen existieren, dagegen auf den Atlantikstrecken eher länger, da dort Linienkonferenzen dominieren;

- 4.7 **möchte darauf hinweisen**, dass sich Installation und Länge von Übergangsfristen auch an "market share thresholds" orientieren könnten;
- 4.8 **fordert dazu auf**, die bestehenden Unsicherheiten im Hinblick auf Artikel 2 der VO 4056/86 nicht zum Anlass zu nehmen, die darin enthaltenen Regelungen abzuschaffen, sondern diese vielmehr einer inhaltlichen Überprüfung im Rahmen der VO 4056/86 und VO 823/2000 zu unterziehen: Zum einen sollten die Vereinbarkeit mit Artikel 81 Absatz 3 EGV und die Kohärenz mit dem zukünftigen Wettbewerbsregime sichergestellt werden, zum anderen wäre es sinnvoll, die Regelungen an den Stellen zu konkretisieren, an denen die Kommission eine zu weite Auslegung durch die Seeschifffahrt befürchtet bzw. bereits festgestellt hat. Den betroffenen Unternehmen wäre anzuraten, hierzu von sich aus Vorschläge vorzulegen, wollen sie erreichen, dass die in Art. 2 enthaltenen Regelungen erhalten bleiben;
- 4.9 **ist im Übrigen der Ansicht**, dass sowohl auf bi- und multilateraler Ebene als auch im Rahmen der Zusammenarbeit in bestehenden internationalen Organisationen weitere Anstrengungen angezeigt sein könnten, um weltweit einheitlichere und damit fairere Wettbewerbsbedingungen zu erreichen. In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, ob und inwieweit Regelungen anderer Staaten Vorbildcharakter für die Europäische Union haben könnten;
- 4.10 **empfiehlt**, Artikel 9 der VO 4056/86 zumindest auf der Basis einer auf mehrere Jahre befristeten und mit einer Verlängerungsoption versehenen Regelung beizubehalten.

Brüssel, den 13. April 2005

Der Präsident
des Ausschusses der Regionen

Der Generalsekretär
des Ausschusses der Regionen

Peter Straub

Gerhard Stahl