COM-3/030

Brüssel, den 1. Oktober 1999

STELLUNGNAHME

des Ausschusses der Regionen

vom 16. September 1999

zu dem

"Vorschlag für eine Richtlinie des Rates

über ein transparentes System harmonisierter Bestimmungen

über Fahrverbote für schwere Lastkraftwagen im grenzüberschreitenden Güterverkehr

auf ausdrücklich bezeichneten Straßen"

(KOM (1998) 115 endg. - 98/0096 (COD) (ex-SYN))

Der Ausschuß der Regionen, GESTÜTZT auf die Auflistung der zum 1. Mai 1999 anhängigen Kommissionsvorschläge, für die das Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags eine Änderung der Rechtsgrundlage und/oder des Verfahrens mit sich bringt (SEK (1999) 581 endg.),

GESTÜTZT auf den "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein transparentes System harmonisierter Bestimmungen über Fahrverbote für schwere Lastkraftwagen im grenzüberschreitenden Güterverkehr auf ausdrücklich bezeichneten Straßen" (KOM (1998) 115 endg. - 98/0096 (COD) (exSYN))¹,

AUFGRUND des mit Schreiben vom 14. Juni 1999 mitgeteilten Beschlusses des Rates, den Ausschuß der Regionen gemäß Artikel 265 Absatz 1 und Artikel 71 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft um Stellungnahme zu dieser Vorlage zu ersuchen,

AUFGRUND des Beschlusses seines Präsidiums vom 15. September 1999, gemäß Artikel 39 der Geschäftsordnung Herrn WEINGARTNER (A, EVP) zum Hauptberichterstatter zu bestellen und mit der Erarbeitung dieser Stellungnahme zu beauftragen,

GESTÜTZT auf seine EntschlieÙung "Europäische Charta der Regionen und Gemeinden für eine fortschrittliche und dauerhafte Verkehrspolitik" (CdR 347/99 fin)²,

IN KENNTNIS der Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein transparentes System harmonisierter Bestimmungen über Fahrverbote für schwere Lastkraftwagen im grenzüberschreitenden Güterverkehr auf ausdrücklich

bezeichneten Straßen" vom 9./10. September 1998 (CES 1135/98),

verabschiedete auf seiner 30. Plenartagung am 15./16. September (Sitzung vom 16. September) einstimmig folgende Stellungnahme:

*

* *

1. Einleitung

1. Die Europäische Kommission weist in ihrem Richtlinienvorschlag darauf hin, daß derzeit keine europäischen Rechtsvorschriften über die Beschränkung des Güterverkehrs mit schweren Lastkraftwagen bestehen. Bisher werden diese Rechtsvorschriften durch die nationale Gesetzgebung geregelt, sie sind daher untereinander nicht abgestimmt und weichen voneinander ab.
2. Ziel dieses Richtlinienvorschlages der Europäischen Kommission ist es, den grenzüberschreitenden innergemeinschaftlichen Straßengüterverkehr zu erleichtern, indem versucht wird, für das Netz der Hauptverkehrsstraßen (Straßen der TEN) die bestehenden Fahrverbote zu harmonisieren. Im Wesentlichen betrifft dies Fahrverbote an Wochenenden und Feiertagen, wobei derzeit 7 von 15 Mitgliedstaaten der EU über derartige Verkehrsbeschränkungen verfügen.
3. Der Regelungsansatz, den einige Mitgliedstaaten von der Europäischen Kommission erbeten haben, liegt im Spannungsfeld zwischen den ökonomischen Interessen der Wirtschaft und dem Bedürfnis einzelner Mitgliedstaaten, für die Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit, die Verringerung der Verkehrsbelastungen, die Gewährleistung des Umweltschutzes und die Berücksichtigung sozialer Gesichtspunkte in der Transportwirtschaft eine angemessene Lösung zu finden.

2. Bemerkungen

1. Das Fehlen gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften hat seinen Grund darin, daß die Zuständigkeit für das Straßenverkehrsmanagement bei den nationalen, bisweilen auch bei den regionalen Regierungen der Mitgliedstaaten liegt. Die Europäische Kommission begründet die Möglichkeit der Erlassung einer gemeinschaftlichen Richtlinie damit, daß für diese Maßnahme die Gemeinschaft gemeinsam mit den Mitgliedstaaten zuständig sei (Artikel 75³ Abs. 1 lit. a, c und d EG-Vertrag). Unabhängig von dieser Argumentation muß aus der Sicht des Ausschusses der Regionen darauf hingewiesen werden, daß mit Erlassung dieser Richtlinie die nationale, in manchen Mitgliedstaaten auch die regionale Zuständigkeit eingeschränkt wird und damit gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoßen wird.
2. Auffallend ist, daß jene Mitgliedstaaten, die derzeit über Fahrbeschränkungen verfügen - es sind dies Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Österreich und Portugal - traditionelle Urlaubsländer bzw. Staaten mit hohen Spitzenverkehrsbelastungen aus dem Freizeit- und Urlaubsverkehr sind. Auch das Nichtmitgliedsländ Schweiz und ein Großteil der mittel- und osteuropäischen Staaten, die durchwegs zu den Urlaubsländern gehören, weisen derartige Beschränkungen des Straßengüterverkehrs auf.

3. Abgesehen davon, daß sich der Freizeit- und Urlaubsverkehr durch die immer stärker zunehmenden Kurzurlaube auch in die Frühjahrs- und Herbstmonate verlagert, sind wesentliche Teile der südeuropäischen Staaten nur vom Sommerurlaubsverkehr betroffen, während die zentraleuropäischen Staaten bzw. die Alpenstaaten auch durch den Freizeit- und Urlaubsverkehr in den Zwischensaisonen und im Winter massiv von derartigen Verkehrsspitzen betroffen sind.
4. Eine Einschränkung der Wochenendfahrverbote auf den Sonntag, wie dies der Richtlinienvorschlag vorsieht, würde in allen Urlaubsländern massive Verkehrsbehinderungen an den Samstagen nach sich ziehen, weil die Samstage immer noch die Hauptan- und Hauptabreisetage der Urlauber sind. Analoges gilt auch für die Einschränkung der Feiertagsfahrverbote. Aus diesem Grund haben sich die Automobilklubs ADAC, ACI, FFAC und ÖAMTC in einem gemeinsamen Statement für die Beibehaltung der bestehenden Fahrverbote für Lkw ausgesprochen.
5. Eine wesentliche Frage ist, ob durch die vorgesehene Harmonisierung der Bestimmungen über die Fahrverbote für den grenzüberschreitenden Güterverkehr der "modal split", d.h. die Aufteilung auf die verschiedenen Verkehrsträger, verändert wird. Die Europäische Kommission weist darauf hin, daß kein Nachweis dafür erbracht werden könne, daß durch die bisher bestehenden Wochenendfahrbeschränkungen eine Güterverkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene stattgefunden habe.
6. Dennoch muß damit gerechnet werden, daß der Güterverkehr auf der Straße durch die beabsichtigte Gemeinschaftsregelung, die eine Ausweitung der Zeiten für den grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr an den Wochenenden und Feiertagen vorsieht, stärker zunehmen wird. Dies bedeutet, daß damit die von der Gemeinschaft geforderte nachhaltige Verkehrspolitik mit den Zielen einer umfassenden Einbeziehung der Umweltaspekte, einer besseren Aufteilung des Verkehrs auf die verschiedenen Verkehrsträger, der verstärkten Nutzung umweltfreundlicher Verkehrsträger und der Verlagerung vom Straßengüterverkehr auf die Schiene bzw. die Schifffahrt, unterlaufen wird. Gerade der grenzüberschreitende Verkehr ist ein Verkehr über längere Distanzen, der sich am besten für eine Verlagerung auf andere Verkehrsträger eignet.
7. Das Argument, daß eine zeitliche Ausweitung des grenzüberschreitenden Straßengüterverkehrs nur von geringer Bedeutung ist, weil dieser Verkehr nur wenige Prozente des gesamten Straßengüterverkehrs ausmacht, ist nur zum Teil zutreffend. Bezogen auf die Gesamtheit des Straßengüterverkehrs stellt der grenzüberschreitende Güterverkehr nur einen kleinen Teil dar. Dieser grenzüberschreitende Straßengüterverkehr benützt aber vorrangig das Netz der Hauptverkehrsstraßen (Straßen der TEN) und macht dort sehr wohl ganz wesentliche Anteile (50 % und mehr) aus. Dieses Hauptverkehrsstraßennetz (die Straßen der TEN) ist jedoch gleichzeitig das für die Einschränkung der Fahrverbote vorgesehene Netz.
8. Auch die Sicherheit des Straßenverkehrs ist ein Faktor, der genauer untersucht und belegt werden muß. Unzureichend ist die Begründung der Europäischen Kommission, wonach auf den ersten Blick nicht erkennbar sei, daß Lkw-Fahrverbote an Wochenenden das Unfallgeschehen zu diesen Zeiten reduziert hätten.
9. Da davon ausgegangen wird, daß eine Lockerung der Lkw-Fahrverbote einen zusätzlichen grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr nach sich ziehen würde und daß damit auch kaum eine Verkehrsentlastung an den übrigen Wochentagen erwartet werden könnte, ist nur schwer argumentierbar, daß die Verkehrssicherheit durch diese Maßnahme verbessert wird. Eher muß wohl davon ausgegangen werden, daß die Überlagerung von zusätzlichem Lkw-Verkehr mit bereits vorhandenem Freizeit- und

Urlauberverkehr an den Wochenenden und Feiertagen zur Verschlechterung der Verkehrssicherheit führt.

10. Wesentlich sind auch die Fragen des Umweltschutzes, die mit einer Ausdehnung des grenzüberschreitenden Lkw-Verkehrs verbunden sind. Dabei ist vorrangig das Problem der Luftverunreinigung, d.h. des erhöhten Schadstoffanfalls, kritisch zu beurteilen. Unabhängig davon, ob durch die Freigabe des Samstags der Lkw-Verkehr der übrigen Wochentage reduziert werden könnte, muß doch damit gerechnet werden, daß an den Samstagen ein wesentlich höheres Staurisiko auf den Hauptverkehrsstraßen (den Straßen der TEN) auftritt. Die Europäische Kommission weist selbst in ihrer Begründung darauf hin, daß sich bei Verkehrsstaus der Kraftstoffverbrauch um den Faktor 2 - 3 erhöhen kann, womit sich aber gleichzeitig auch der Schadstoffanfall um diesen Faktor erhöht. Eine Abnahme der verkehrsbedingten Luftverunreinigungen ist daher nicht zu erwarten.
11. Zumindest für sensible Bereiche wie den Alpenraum läßt sich heute bereits nachweisen, daß die Schadstoffmengen an den Lkw-freien Wochenenden drastisch zurückgehen und damit die Umweltbelastungen wenigstens kurzzeitig auf ein erträglicheres Maß zurückgenommen werden können. Dies hängt letztlich auch damit zusammen, daß die schweren Lastkraftwagen heute immer noch überproportional stark zur Gesamtmenge der Luftschadstoffe aus dem Verkehr beitragen, da der etwa 15-20% ige Anteil des Lkw-Verkehrs am Gesamtverkehr rund 50% der die Umwelt besonders stark belastenden NOx-Schadstoffe erzeugt.
12. Was die Auswirkungen der Lärmemissionen anbelangt, weist die Kommission selbst auf vertretbare Einschränkungen während der Nachtstunden durch Fahrverbote für nichtlärmmarme Lkw hin, ebenso auf die Auswirkungen unter besonders kritischen topographischen Bedingungen, wie es z.B. Gebirgsregionen sind. Dem Vorschlag, Fahrbeschränkungen auf jenen Straßen vorzusehen, auf denen die Lärmbelastigungen ein wirkliches Problem darstellen, kann zugestimmt werden, ebenso dem Vorschlag, daß dabei die Lärmauswirkungen aller Fahrzeuge zu berücksichtigen sind. Gerade die zuletzt genannte Maßnahme erfordert jedoch noch genauere Untersuchungen.
13. Die Europäische Kommission führt in ihrer Begründung für den Richtlinienvorschlag an, daß alle derzeit über Fahrbeschränkungen für schwere Lastkraftwagen verfügenden Staaten Ausnahmeregelungen vorsehen, die überall unterschiedlich sind. Der Forderung nach einer restriktiv zu erstellenden, harmonisierten Liste jener Güter, deren Transport auch an Wochenenden und Feiertagen zugelassen werden soll, ist zweckmäßig. Auch einer einheitlichen Regelung darüber, welche Arten von Fahrzeugen in die Ausnahmebestimmungen (z.B. Fahrzeuge mit dem jeweils höchsten Standard nach der EURO-Klassifizierung) aufgenommen werden sollen, kann zugestimmt werden.
14. Fahrverbote haben natürlich auch soziale Auswirkungen, da damit die Fahrzeiten eingeschränkt und die Ruhezeiten vorgegeben werden. Eine Einschränkung der bestehenden Fahrverbote würde weitere unzumutbare Belastungen für die in der Straßentransportwirtschaft tätigen Menschen mit sich bringen.

3. **Schlußfolgerungen und Empfehlungen**

1. Der vorliegende Vorschlag für eine Richtlinie über harmonisierte Lkw-Fahrverbote im grenzüberschreitenden Güterverkehr auf ausdrücklich bezeichneten Straßen wird abgelehnt, da die Argumente zu Gunsten der Beibehaltung der bestehenden Regelung schwerer wiegen. Auch der Umstand, daß mit einer Lockerung der bestehenden

Fahrverbote zusätzlicher Lkw-Verkehr erzeugt wird, schafft dem Straßengüterverkehr einseitig zusätzliche Vorteile und bewirkt daher das Gegenteil der in der Europäischen Union heute geforderten verkehrspolitischen Umstellung hin zu einer besseren Verkehrsaufteilung, d.h. hin zu einer stärkeren Einbeziehung der Verkehrsträger Schiene und Schifffahrt.

2. Die vorgeschlagene Richtlinie ist auch im Hinblick auf das weiterhin ungebremste Verkehrswachstum auf der Straße abzulehnen. Einerseits nimmt der gesamte Straßenverkehr nach allen Prognosen weiter zu - der Straßengüterverkehr sogar noch stärker als der Gesamtverkehr - und der von dieser Regelung betroffene grenzüberschreitende Straßengüterverkehr weist sogar die höchsten Zuwachsraten auf. Andererseits ist eine laufende Veränderung in Richtung Freizeit-gesellschaft im Gang, d.h. die Arbeitszeiten werden tendenziell kürzer und damit die Freizeiten länger. Neben dem Jahresurlaub machen daher immer mehr Bürgerinnen und Bürger der Gemeinschaft zusätzliche Kurzurlaube und Ausflugsfahrten an Wochenenden und Feiertagen. So findet etwa im zentralen Alpenraum heute bereits nur mehr während rund zweier Monate im Spätherbst eines jeden Jahres kein nennenswerter Freizeitverkehr statt. Die Überlagerung von laufend steigendem Freizeitverkehr und zusätzlichem Straßengüterverkehr gerade an Samstagen erzeugt daher von Jahr zu Jahr größere Probleme, die Gegenmaßnahmen immer dringender erforderlich machen.
3. Notwendig ist eine wesentlich bessere Erforschung der Zusammenhänge zwischen den geschilderten Verkehrszuständen an Wochenenden und Feiertagen und deren Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit sowie den Umweltschutz. Analoges gilt auch für die volkswirtschaftlichen Auswirkungen, die derzeit nur unzureichend belegt sind.
4. Die in der Begründung des vorliegenden Richtlinienvorschlags enthaltenen Hinweise, die auf eine künftige Einschränkung der Fahrverbote abzielen, scheinen stark an den Bedürfnissen der Straßentransportwirtschaft orientiert zu sein. Eine wissenschaftlich fundierte Methodik verlangt demgegenüber nach einer gesamtheitlichen Betrachtung.
5. Zweckmäßig erscheint die Schaffung einer restriktiv abgefaßten, harmonisierten Liste jener Güter, deren Transport auch an Wochenenden und Feiertagen zugelassen werden soll. Darüber hinaus ist eine die Umweltaspekte besonders berücksichtigende Harmonisierung der von den Ausnahmeregelungen erfaßten Fahrzeugarten sinnvoll.
6. Im Sinne der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips wird aus der Sicht des Ausschusses der Regionen unverändert die Belassung der Zuständigkeit für das Straßenverkehrsmanagement bei den nationalen bzw. den regionalen Regierungen gefordert, da diese die Notwendigkeit von Lkw-Fahrverboten am besten beurteilen können. Vorhandene bzw. vorgesehene Beschränkungen wären jedoch der Europäischen Kommission rechtzeitig anzuzeigen.
7. Selbst wenn eine Lockerung der Fahrverbote betriebswirtschaftlich argumentierbar scheint, sprechen doch die Gesichtspunkte der Verkehrssicherheit, des Umweltschutzes und der sozialen Verträglichkeit für eine Beibehaltung der bestehenden Regelung. Die Diskussionen um den vorliegenden Richtlinienvorschlag laufen daher letztlich auf eine grundsätzliche Wertentscheidung hinaus, bei der sich der Ausschuß der Regionen als Vertreter der Bürgerinnen und Bürger eindeutig für die Interessen der betroffenen Menschen entscheidet.

Brüssel, den

Der Präsident
des Ausschusses der Regionen

Manfred DAMMEYER

Der Generalsekretär
m.d.W.d.G.b.
des Ausschusses der Regionen

Vincenzo FALCONE

¹ ABl. C 198 vom 24.6.1998. S. 17.

² ABl. 251 vom 10.8.1998 S. 7.

³ Art. 71 (Vertrag von Amsterdam).

--

--

CdR 333/99 FIN (DE) da .../...

CdR 333/99 FIN (DE) da

CdR 333/99 FIN (DE) da

CdR 333/99 FIN (DE) da