

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Arbeitsdokument der Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

"Für eine Rahmenregelung zur Lösung der durch den Lastkraftwagenverkehr verursachten Umweltprobleme"

KOM(98) 444 endg.; Ratsdok. 10609/98

KEP-AE-Nr.: 982742

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 21. August 1998 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 20. Juli 1998 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die Vorlage wird voraussichtlich von der Gruppe "Umweltfragen" beraten.

Hinweis: vgl. Drucksache 396/98 = AE-Nr. 981390.

	Paragrafen	Seite
KURZFASSUNG		2-3
EINLEITUNG	1	4
Umweltprobleme aufgrund des Lastkraftwagenverkehrs	2-5	4-5
Hintergrund	6-13	5-8
Zweck der Arbeitsunterlage	14-16	8-9
BEREICHE FÜR MASSNAHMEN DER GEMEINSCHAFT		9
A. STRASSEN BENUTZUNGS GEBÜHREN	17-23	9-11
Straßenbenutzungsgebührensyste me	24-26	11-12
Beste Praxis	27-29	12
Entwicklung einer gemeinsamen Gebührenrahmenregelung	30	12-13
B. EISENBAHN POLITIK: INFRASTRUKTUR UND DIENSTE		13
Infrastruktur	31-38	13-14
Dienste	39-42	15-16
Freeways	43-45	16
C. EINRICHTUNGEN FÜR DEN KOMBINIERTEN VERKEHR	46-55	16-19
D. TECHNISCHE NORMEN FÜR FAHRZEUGE	56-60	19-20
Technische Überwachung	61-63	20-21
Fahrbeschränkung	64	21
ALPENSPEZIFISCHE PROBLEME	65-71	21-23
SCHLUSSFOLGERUNGEN	72-74	23-24
Anhang 1		25-27
Anhang 2		28-30

Für eine Rahmenregelung zur Lösung der durch den Lastkraftwagenverkehr verursachten Umweltprobleme

KURZFASSUNG

Anläßlich des Beitritts Österreichs, Finnlands und Schwedens gab die Union folgende Erklärung ab:

"Die Union teilt der Republik Österreich mit, daß der Rat die Kommission aufgefordert hat, ihm einen Vorschlag zur Verabschiedung vorzulegen, der eine Rahmenregelung zur Lösung der Umweltprobleme betrifft, die durch den Lastkraftwagenverkehr verursacht werden. Diese Rahmenregelung wird geeignete Maßnahmen über Straßenbenutzungsgebühren, Schienenwege, Einrichtungen des kombinierten Verkehrs und technische Normen für Fahrzeuge umfassen."

Das vorliegende Arbeitspapier wurde ausgearbeitet, um einen klaren Überblick über die bestehenden und in Ausarbeitung befindlichen Grundsätze zu geben, die als Grundlage einer integrierten Vorgehensweise zur Behandlung der in der Erklärung erwähnten Umweltprobleme angesehen werden können. Während eine solche Vorgehensweise natürlich für die gesamte Gemeinschaft Gültigkeit haben sollte, ist es nötig, je nach der Schwere der Umweltprobleme eine gewisse Unterscheidung zu treffen. So berücksichtigt zum Beispiel das Auto/Öl-Programm¹ größere Unterschiede in der Umweltbelastung von Städten wie Den Haag und Köln einerseits und Madrid und Athen andererseits, wobei sichergestellt wird, daß die in allen diesen Städten getroffenen Maßnahmen mit dem allgemeinen Ansatz übereinstimmen. Dieses Arbeitspapier beschreibt die bisherigen und die in naher Zukunft auf dem Weg zu nachhaltiger Mobilität geplanten Schritte.

In den vergangenen Jahren hat die Kommission mehrere Vorschläge für die vier in der Erklärung angeführten Maßnahmenkategorien vorgelegt, unter anderem: Unterschiedliche Straßenbenutzungsgebühren, effizientere Eisenbahnsysteme, bessere Umschlagplätze, verbesserte Bedingungen für den kombinierten Verkehr und hohe technische Standards - vergleichbar mit denen im Auto/Öl-Programm. Viele dieser Grundsätze müssen jedoch noch in Rechtsvorschriften gefaßt und umgesetzt werden. Außerdem bildet ein gemeinsames Herangehen an die Probleme in der Alpenregion das Hauptziel des Entwurfs für ein Verkehrsabkommen zwischen der Gemeinschaft und der Schweiz. Sowohl die bereits begonnenen als auch die zur Stärkung und Weiterentwicklung der Säulen der Rahmenregelung noch geplanten Aktionen sind in diesem Arbeitspapier angegeben.

Die in diesem Papier vorgelegte Analyse läßt erkennen, daß die Vermeidung unnötigen Verkehrs (Umwegverkehr, LKW-Leerfahrten), die Erhöhung des Marktanteils umweltfreundlicher Verkehrsträger wie Eisenbahn und kombinierter Verkehr und die Minimierung der vom Straßenverkehr verursachten Belastungen durch strenge technische

¹ Das Auto/Öl-Programm ist ein gemeinsam von der Europäischen Kommission und der europäischen Automotiv- und Mineralölindustrie erstelltes Programm zur Untersuchung der Motorentechnologie, der Kraftstoff- und der Luftqualität, um Vorschläge zur Verminderung des Schadstoffausstoßes im Straßenverkehr zu formulieren.

Normen einen wichtigen Beitrag zum Erreichen der Zielsetzungen der Rahmenregelung leisten können. Die bereits getroffenen und noch im Entwicklungsstadium befindlichen Maßnahmen sollten im Prinzip einen erheblichen Beitrag dazu leisten, die durch den Lastkraftwagenverkehr verursachten Umweltprobleme zu lösen. Es bedarf jedoch einer raschen Umsetzung.

Keine Maßnahme für sich genommen reicht aus, um das Ziel des nachhaltigen Verkehrs zu erreichen. Es ist daher ein ganzes Paket von Maßnahmen notwendig, und die Kommission hat auch bereits mehrere Vorschläge zu den einzelnen Teilen der Rahmenregelung vorgelegt. Die Umsetzung dieser Maßnahmen ist für den Erfolg dieser Strategie von entscheidender Bedeutung. Mit der Verabschiedung von Schlüsselementen des Pakets - insbesondere der Vorschläge zur Eisenbahnpolitik und der Änderung der Eurovignetten-Richtlinie (Richtlinie 93/89/EWG) - sind jedoch bisher nur begrenzte Fortschritte erzielt worden. Vorschläge, die prioritär behandelt werden müssen und besondere Aufmerksamkeit erfordern, beinhalten: das Weißbuch zur Anlastung der Wegekosten und mehrere Vorschläge zur Eisenbahnpolitik (insbesondere zu den Zugangsbedingungen zu Schienenwegen, zum finanziellen Verhältnis zwischen Staat und Eisenbahngesellschaften und zur technischen Harmonisierung). Anhang 1 gibt einen Überblick über diese Vorschläge und Initiativen. Die Kommission wird die Entwicklungen aufmerksam verfolgen und regelmäßig berichten, um festzustellen, ob mit der Zeit ein zufriedenstellender Fortschritt in bezug auf die festgelegten Ziele erreicht wird.

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSION

Für eine Rahmenregelung zur Lösung der durch den Lastkraftwagenverkehr verursachten Umweltprobleme

EINLEITUNG

1. 1994 ersuchte der Rat die Kommission, verschiedene spezifische Aktionen - ohne Ausschluß anderer Themen - zu einer *Rahmenregelung* zusammenzufassen, um ein Gesamtkonzept der Gemeinschaft zur Lösung der durch den Lastkraftwagenverkehr verursachten Umweltprobleme zu erhalten. Diese Aufforderung stand zwar im Zusammenhang mit dem Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens, die Rahmenregelung sollte jedoch für die gesamte Gemeinschaft Gültigkeit haben. Sie ist ein wesentlicher Beitrag zur Erreichung des Ziels einer nachhaltigen Mobilität, das, wie die Kommission in ihrem Weißbuch von 1992² festgehalten hat, der Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik zugrunde liegen soll. Die Aufforderung ist in der 34. Erklärung zur Akte über den Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens³ festgehalten:

„Die Union teilt der Republik Österreich mit, daß der Rat die Kommission aufgefordert hat, ihm einen Vorschlag zur Verabschiedung vorzulegen, der eine Rahmenregelung zur Lösung der Umweltprobleme betrifft, die durch den Lastkraftwagenverkehr verursacht werden. Diese Rahmenregelung wird geeignete Maßnahmen über **Straßenbenutzungsgebühren, Schienenwege, Einrichtungen des kombinierten Verkehrs und technische Normen für Fahrzeuge** umfassen.

Umweltprobleme aufgrund des Lastkraftwagenverkehrs

2. *Luftverschmutzung, Treibhausgasemissionen, Lärm und Erschütterungen* sind unvermeidliche Folgen des Verkehrs; *Boden- und Wasserverschmutzung* können insbesondere durch Auslaufen gefährlicher Ladungen verursacht werden; *die Zerstörung oder Zerschneidung natürlicher Lebensräume* ist auf den Bau der Infrastrukturen zurückzuführen. Eine Verkehrsüberlastung kann viele dieser Umweltprobleme weiter verstärken.
3. CO₂ und in geringerem Umfang NO_x sind Treibhausgase und tragen zur Erderwärmung bei. NO_x und HC führen in den Städten zu Luftverschmutzung und sind als wesentliche Vorläuferschadstoffe bei der Bildung von bodennahem Ozon für Atemprobleme mitverantwortlich. Partikel können Atemwegserkrankungen auslösen und das Krebsrisiko erhöhen; zu hohe CO-Konzentrationen können Schwindelanfälle verursachen und zu Störungen des Herz-Kreislauf-Systems führen.

² KOM(92) 494 endg. vom 2.12.1992.

³ ABl. Nr. C 241 vom 29.8.1994.

Ferner werden bei der Verschrottung von älteren Fahrzeugen mit Klimaanlage oder Kühlfahrzeugen Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW) frei, die die Ozonschicht in der oberen Atmosphäre zerstören.

4. Die Hauptschadstoffe, die Lkw ausstoßen, sind NO_x , Partikel und CO_2 . Partikel werden zu einem großen Teil von Dieselmotoren freigesetzt, und im Jahr 2010 dürfte die Hälfte der gesamten NO_x -Emissionen aus Dieselmotoren stammen. Der Anteil der verkehrsbedingten CO_2 -Emissionen wird zwischen 1990 und 2010 voraussichtlich sehr stark ansteigen, wobei der Straßengüterverkehr eine wesentliche Rolle spielt.
5. Verkehrslärm wird von 35% der Bürger der EU als ein wichtiges Umweltproblem angesehen und ist in dichtbevölkerten Gebieten ein besonderes Problem. Die EU hat daraufhin die Typgenehmigungsvorschriften für Lkw- und Pkw-Geräuschemissionen nach und nach heraufgesetzt, so daß der höchstzulässige Geräuschpegel eines neuen Lkw von 88 dB(A) im Jahr 1990 schrittweise auf 80 dB(A) im Jahr 1996 herabgesetzt wurde. In der Praxis kam es jedoch leider nur zu einer Verringerung um etwa 2 dB(A), da der Anteil des von den Reifen verursachten Lärms am Gesamtgeräuschpegel eines Lkw im Vergleich zum Motorlärm zunimmt und eine immer größere Rolle spielt. Rasche, EU-weite Maßnahmen zur Verringerung des Reifenlärms sind jedoch viel schwieriger durchzuführen, da der von den Reifen verursachte Lärm vor allem von der Straßenbeschaffenheit abhängt. Bisher konnte der Reifenlärm daher nur geringfügig gesenkt werden.

Hintergrund

6. Die Aufforderung des Rates an die Kommission beim Beitritt Österreichs zur Gemeinschaft sollte im Zusammenhang mit der großen Besorgnis über die Umweltfolgen des Lastkraftwagenverkehrs in der Alpenregion gesehen werden. Im Weißbuch "Die künftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik - Globalkonzept einer Gemeinschaftsstrategie für eine auf Dauer tragbare Mobilität"⁴ wurde auf den beträchtlichen Anteil des Straßenverkehrs am Energieverbrauch (80%) und auf den Anteil sämtlicher Verkehrsträger am CO_2 -Ausstoß (75%) sowie auf ihren Beitrag zur Verschmutzung in der Stadt hingewiesen und gefolgert, daß Maßnahmen zur Verminderung der Umweltauswirkungen des Verkehrs getroffen werden müssen. Die Kommission hat im Anschluß daran eine Reihe von Mitteilungen und Vorschlägen veröffentlicht, die Maßnahmen zur Lösung dieses Problems enthalten.⁵ Als Teil des Fünften Rahmenprogramms für Forschung und

⁴ KOM(92) 494 endg. vom 2.12.1992.

⁵ "Die Entwicklung des Kurzstreckenseeverkehrs in Europa". KOM(95) 317 endg. vom 5.7.1995.

"Faire und effiziente Preise im Verkehr". KOM(95) 691 endg. vom 20.12.1995.

"Aktionsprogramm zur Förderung des kombinierten Güterverkehrs". KOM(96) 335 endg. vom 24.7.1996.

"Eine Strategie zur Revitalisierung der Eisenbahn in der Gemeinschaft". KOM(96) 421 endg. vom 30.7.1996.

Entwicklung werden Untersuchungen im Hinblick auf langfristige Lösungen durchgeführt.

7. Die Kommission hat in ihrer Mitteilung über Verkehr und CO₂ betont, daß bedeutende Änderungen in der Verkehrsstruktur notwendig sind, damit die Gemeinschaft die im Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen in Kyoto vereinbarten Emissionsziele erreichen kann. Zugleich bieten aber bestehende oder geplante Konzepte der Gemeinschaft und bestimmte Maßnahmen auf lokaler Ebene - sofern sie rasch und vollständig umgesetzt werden - das Potential dafür, die erwartete Zunahme verkehrsbedingter CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2010 zu halbieren. Im Bereich des Güterverkehrs sind dies insbesondere die Einführung von fairen und effizienten Preisen, die Vollendung des Binnenmarkts im Schienenverkehr und die bessere Integration der verschiedenen Verkehrsträger. Diese Maßnahmen können sowohl die vom Lastkraftwagenverkehr entlang der wichtigen Verkehrskorridore verursachten Umweltprobleme, als auch die Stabilisierungsziele der Kommission im Hinblick auf Klimaänderungen positiv beeinflussen. Das Ziel sollte jedoch sein, durch die vollständige Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs sicherzustellen, daß das weitere Wachstum der Wirtschaft nicht zwangsläufig mit einer Zunahme des Verkehrs einhergeht.
8. Der Rat Verkehr/Umwelt vertrat in seinen Schlußfolgerungen vom 17. Juni 1998 ebenfalls die Auffassung, daß für die Förderung einer nachhaltigen Mobilität ein *integriertes Konzept* erforderlich ist. Er ersuchte die Mitgliedstaaten, Strategien und entsprechende Zielvorgaben zu entwickeln, um den Umfang der Zunahme des Straßenverkehrs und der verkehrsbedingten Umweltbelastungen durch eine Reihe von Maßnahmen zu verringern. Diese Maßnahmen sollten vor allem zu einer Senkung des Kraftstoffverbrauchs, der Emissionen und der Geräuschentwicklung führen, den Umstieg auf umweltschonendere Verkehrsträger fördern, und eine effizientere Nutzung von Verkehrswegen und Fahrzeugen sicherstellen. Der Rat erklärte ferner, die Kommissionsvorschläge zu prüfen, die auf eine Verbesserung und Weiterentwicklung des Eisenbahnverkehrs zum Zwecke der Verringerung der straßenverkehrsbedingten Umweltbelastung abstellen, die technischen Normen bei Bedarf zu verschärfen, und die Beratungen über die Frage der Einbeziehung der ökologischen Kosten bei der Tarifgestaltung im Verkehrswesen weiterzuführen. Der Rat forderte die Kommission schließlich erneut auf, Vorschläge für eine Rahmenregelung für die Lösung der durch den Lastkraftwagenverkehr verursachten Umweltprobleme zur Annahme zu unterbreiten. Diese Schlußfolgerungen zeigen deutlich, daß eine breite Palette einander ergänzender Maßnahmen entwickelt werden muß, um eine auf Dauer tragbare Mobilität in der EU zu erreichen. Zur Umsetzung dieser Maßnahmen ist ein gemeinsames Vorgehen der Gemeinschaft, der Mitgliedstaaten, der Gebietskörperschaften sowie der Verkehrsunternehmer und -nutzer erforderlich.
9. Die Gemeinschaft hat noch vor dem Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens im Rahmen eines 1990 geschlossenen und seit 1993 angewandten

"Intermodalität und intermodaler Güterverkehr in der Europäischen Union". KOM(96) 243 endg. vom 29.5.1997.

"Verkehr und CO₂ - Entwicklung eines Gemeinschaftskonzepts". KOM(98) 204 endg. vom 31.3.1998.

Transitabkommens mit Österreich Maßnahmen zur Verminderung der Umweltschäden ergriffen, den der Lastkraftwagenverkehr in der Alpenregion verursacht. Mit dem Abkommen sollten die Schieneninfrastruktur und die Dienste des kombinierten Verkehrs (KV) verbessert und der Stickstoffoxidausstoß von Lkw auf der Fahrt durch Österreich zwischen 1991 und 2003 in absoluten Zahlen um 60% gesenkt werden. Zur Verminderung der Emissionen des Straßengütertransits wurde das *Ökopunktesystem* eingeführt, bei dem Lkw bei der Einreise nach Österreich in Abhängigkeit von der Menge an Stickstoffoxiden, die ihre Motoren freisetzen, sogenannte Ökopunkte abgeben müssen. Die Zahl der Ökopunkte, die Verkehrsunternehmen der Gemeinschaft zur Verfügung standen, wurde auf der Grundlage des durchschnittlichen Ausstoßes und der Gesamtzahl an Transitfahrten im Jahr 1991 festgelegt. Die Ökopunkte werden nach einem bestimmten Schlüssel an die Mitgliedstaaten vergeben, die sie nach ihrem Ermessen an die Verkehrsunternehmen verteilen. Die Zahl der insgesamt vergebenen Ökopunkte wird jährlich allmählich bis auf ein Niveau von 40% der 1991 vergebenen Ökopunkte im Jahr 2003 herunterschraubt. Dadurch werden die Emissionen innerhalb von 12 Jahren um 60% herabgesetzt. Das System erweist sich als Erfolg, da die Menge des durchschnittlichen Schadstoffausstoßes pro Fahrzeug mit Stickstoffoxidemissionen, die im Zeitraum 1991-1995 um ein Drittel gefallen sind, niedriger ist als angestrebt. Zur Anwendung des Ökopunktesystems in den ersten vier Jahren hat die Kommission einen Bericht⁶ veröffentlicht, der in Verbindung mit dieser Arbeitsunterlage gelesen werden sollte.

10. Im Verlauf der Beitrittsverhandlungen wurde das bilaterale Abkommen von 1993 in die Beitrittsakte als Protokoll Nr. 9 über den Straßen- und Schienenverkehr sowie den kombinierten Verkehr in Österreich aufgenommen. Dieses Protokoll wurde am 1. Januar 1995, dem Tag des Beitritts Österreichs zur Union, anwendbar. Die Artikel 11, 12 und 14 dieses Protokolls behandeln das "Ökopunktesystem" und werden daher in Anhang 2 aufgeführt. Darüber hinaus ist in der 34. Erklärung zur Beitrittsakte eine gemeinsame Rahmenregelung mit Maßnahmen vorgesehen, auf die in dieser Arbeitsunterlage Bezug genommen wird. Die Rahmenregelung gibt nicht nur das Konzept der Gemeinschaft zur Sicherstellung der Mobilität im *Alpenraum* einschließlich der Schweiz, Liechtensteins und Sloweniens vor, sondern auch die *Politik der Gemeinschaft insgesamt*.
11. Darüber hinaus sollte es keine unterschiedlichen Konzepte für Schutzmaßnahmen in einer Region wie dem Alpenraum geben, da dies zur Umlenkung von Verkehrsströmen führen würde. Die österreichische Ökopunkteregelung, die schweizerische Grenze von 28 Tonnen und das Nachtfahrverbot sowie das französische Autobahngebührensysteem unterscheiden sich grundlegend voneinander. Es besteht das Risiko, daß das Nebeneinander solcher Regelungen zur Umlenkung von verschiedenen Verkehrsströmen in unterschiedlichem Maß führt und die schädlichen Umweltauswirkungen verschärft, anstatt sie zu beheben, indem beispielsweise die Fahrten länger werden. Ein gemeinsames Konzept wäre für jeden von Vorteil und würde helfen, ein zusätzliches Verkehrsaufkommen zu vermeiden und die Umweltauswirkungen aufgrund des Umwegverkehrs zu beseitigen. Nur ein

⁶ KOM(98) 6 endg. vom 16.1.1998.

Paket einander ergänzender Maßnahmen kann nachhaltige Mobilität in der Gemeinschaft sicherstellen.

12. Die vom Rat geforderte Rahmenregelung sollte ein Auslaufen der österreichischen Ökopunkteregelung noch vor dem Jahr 2004 ermöglichen. Das Ökopunktesystem in Österreich ist eine *Übergangsmaßnahme* bis zur Einführung *weitergehender* Maßnahmen. Damit soll einer Verschlimmerung der Lage vorgebeugt werden, bis die Rahmenregelung der Gemeinschaft zur Gewährleistung eines nachhaltigen Verkehrssystems eingeführt ist. Die gegenwärtige Ökopunkteregelung ist ferner ein bürokratisches ordnungsrechtliches System auf der Grundlage von Kontingenten, das sich von neuen marktorientierten Ansätzen zur Lösung von Umweltproblemen, wie einem Straßenbenutzungsgebührensysteem, unterscheidet.
13. Eine Rahmenregelung zur Lösung der durch den Lastkraftwagenverkehr verursachten Umweltprobleme muß sich auf ein kohärentes Paket einander ergänzender Maßnahmen stützen, die *unter anderem* technische Normen, Preisgestaltung, Infrastrukturpolitik, besseres Verkehrsmanagement und Logistik einschließen. Diese Maßnahmen sollten sich an klaren verkehrs- und umweltpolitischen Zielen ausrichten. Wie die Kommission in ihrer Mitteilung über Verkehr und CO₂⁷ ausführt, kann ein strategischer Ansatz, der auch Aktionspläne und die Überwachung der Umsetzung und Wirksamkeit der Maßnahmen umfaßt, am besten eine wirksame Vorgehensweise zur Bekämpfung der vom Straßengüterverkehr hervorgerufenen Umweltprobleme sicherstellen.

Zweck der Arbeitsunterlage

14. Diese Arbeitsunterlage dient der Beschreibung abgeschlossener, laufender und möglicher Maßnahmen der Gemeinschaft zur Verminderung der Umweltauswirkungen des Lastkraftwagenverkehrs. Sie fallen unter die in der 34. Erklärung genannte Rahmenregelung und stellen Bausteine einer Politik für eine nachhaltige Mobilität dar. Die Arbeitsunterlage soll auf dem informellen Verkehrsrat in Österreich am 15. September 1998 Grundlage einer ersten Erörterung auf ministerieller Ebene sein. Neben den in dieser Arbeitsunterlage genannten Maßnahmen könnten weitere Fortschritte bei anderen horizontalen Initiativen die Wirksamkeit dieser Rahmenregelung erhöhen. So könnte etwa die Anwendung der Grundsätze der Richtlinie über die Arbeitszeit auf alle Arbeitnehmer im Verkehrsbereich ein Mindestmaß an Schutz der Gesundheit und Sicherheit gewährleisten und die Arbeitsbedingungen in allen Bereichen des Verkehrswesens vereinheitlichen.
15. Folgende *Grundsätze* lagen den Maßnahmen der Gemeinschaft im Hinblick auf das Ziel der Rahmenregelung - eine weniger verschmutzte und laute Umwelt als Bestandteil einer nachhaltigen Entwicklung - zugrunde und sollten sie auch weiterhin bestimmen:
 - keine Diskriminierung zwischen Fahrzeugen verschiedener einzelstaatlicher Herkunft und zwischen verschiedenen Beförderungsarten;

⁷ KOM(98) 204 endg. vom 13.3.1998.

- Gleichbehandlung des innerstaatlichen Verkehrs, des bilateralen Verkehrs und des Transitverkehrs von Lastkraftwagen auf der Straße;
 - Anwendung von marktorientierten Instrumenten zur Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs und der Transparenz der Kosten;
 - Freiheit der Benutzer bei der Wahl der Verkehrsträger unter Berücksichtigung umweltbedingter und sicherheitstechnischer Erfordernisse;
 - stärkere Angleichung der Verkehrsgebühren an die tatsächlichen Kosten des Verkehrs bei allen Verkehrsträgern;
 - Effizienz des Verkehrssystems hinsichtlich aller Verkehrsträger;
 - Optimierung der Intermodalität, einschließlich der Verbesserung der Vernetzung und Interoperabilität von Verkehrsträgern;
 - gemeinschaftsweite Lösungsansätze, wo unkoordinierte einzelstaatliche Maßnahmen nicht ausreichen;
 - gegebenenfalls Einbeziehung von Drittstaaten in die Gemeinschaftsregelung, um einseitige Maßnahmen zu vermeiden, die zu einer Umleitung des Verkehrs führen.
16. In den folgenden Abschnitten wird beschrieben, wie sich die Weiterentwicklung der vier Pfeiler der Rahmenregelung (Straßenbenutzungsgebühren, Schieneninfrastruktur, KV-Einrichtungen und technische Normen für Fahrzeuge) nach der 34. Erklärung auf diese Grundsätze stützen könnte. Die Arbeitsunterlage enthält am Ende eine kurze Bewertung der Frage, ob durch die Weiterentwicklung der Gemeinschaftspolitik das Ziel der Rahmenregelung erreicht werden kann, indem die durch den Lastkraftwagenverkehr verursachten Umweltprobleme gelöst werden.

BEREICHE FÜR MASSNAHMEN DER GEMEINSCHAFT

A. STRASSENBENUTZUNGSGEBÜHREN

17. Straßenbenutzungsgebühren stellen bisher im allgemeinen nicht darauf ab, einen direkten Zusammenhang mit den Gesamtkosten des Fahrens für die Gesellschaft herzustellen. Straßenbenutzer zahlen für das Fahrzeug selbst, für Kraftstoff und den Großteil der Fahrzeit. Über Steuern, Maut und andere Gebühren zahlen sie, auch wenn manchmal nur in gewissem Umfang, für den Bau und den Unterhalt der Infrastruktur. Es entstehen aber noch andere Kosten, die von den Straßenbenutzern bei ihrer Entscheidung über Fahrten auf der Straße bisher nicht einkalkuliert wurden. Dabei handelt es sich um die Kosten, die den anderen Verkehrsbenutzern oder der Gesellschaft insgesamt aufgebürdet werden, die Kosten aufgrund von Straßenüberlastung, Unfällen, Lärm und Umweltschäden, einschließlich negativer Auswirkungen auf die Gesundheit der Bevölkerung. Diese "externen" Kosten sind für die Gesellschaft als ganzes eine große Belastung. Nach den Schätzungen im Grünbuch "Faire und effiziente Preise im Verkehr" belaufen sich die jährlichen Kosten der Verkehrsüberlastung in der Europäischen Union auf 2% des BIP; die Kosten für Unfälle machen weitere 1,5% und die der Luftverschmutzung und des Lärms mindestens 0,6% aus. Die Gesamtkosten belaufen sich auf rund 250 Mrd.

ECU pro Jahr, und Straßenbenutzer - im Personenverkehr wie im Güterverkehr - sind für 90% dieser Kosten verantwortlich. Diese Kosten müssen unbedingt gesenkt werden.

18. Im Grünbuch vom Dezember 1995 wurde eine direktere Verknüpfung des Preises, der für die Beförderung bezahlt wird, mit den Kosten für die Gesellschaft insgesamt, einschließlich der Kosten für Überlastung, Unfälle und nachteilige Umweltauswirkungen befürwortet. Nötig ist eine Regelung für Steuern und Gebühren, die für die Benutzer Anreiz sind, diese Probleme selbst zu vermindern. Bei diesem Konzept müssen die Verkehrsgebühren nach den Kosten *differenziert* werden, die Kosten dürfen nicht als *Pauschale* für alle Benutzer unabhängig von den verursachten Kosten berechnet werden. Die vorgeschlagene Umstrukturierung hieße, die Anstrengungen von Verkehrsteilnehmern um eine "nachhaltige Mobilität" zu belohnen. Dies ist fair und effizient: Verkehrsunternehmen werden dann stets Anreize haben, ihre Anlagen kostenwirksam an Orten einzusetzen, an denen sie am dringendsten gebraucht werden.
19. Derzeit ist es für ein Verkehrsunternehmen finanziell kaum von Vorteil, wenn Lkw nach den neuesten Umweltnormen gebaut und gewartet werden, relativ wenig Schadstoffe ausstoßen und kaum Straßenschäden verursachen. Verkehrsunternehmen werden für den Kauf oder den Betrieb modernster Fahrzeuge finanziell nicht belohnt. Mit anderen Worten: die vorhandene *Struktur* von Steuern und Gebühren sollte die Unterschiede bei den Kosten, die verschiedene Fahrzeuge in verschiedenen Gebieten zu verschiedenen Zeitpunkten verursachen, widerspiegeln.
20. Ebenso dürfte ein faires und effizientes Gebührensystem zu mehr Ausgewogenheit zwischen Verkehrsträgern führen, wenn verschiedene Verkehrsträger deutlich unterschiedliche Kosten für die Gesellschaft insgesamt verursachen. So könnte ein solches System, wenn der Straßenverkehr in Stoßzeiten erheblich zunimmt, zu einem Umstieg auf öffentliche Verkehrsmittel führen.
21. Dadurch, daß die Benutzer außerdem direkt für die verursachten Kosten zur Kasse gebeten werden, dürfte diese Politik neue Investitionen in die Infrastruktur auf der Grundlage öffentlich-privater Partnerschaften fördern. Preissignale können Orientierungshilfe für neue Investitionen in den Verkehr geben, da hohe Gebühren signalisieren, daß Kapazitätsgrenzen erreicht sind oder daß sich Umweltprobleme verschärfen. Und gleichzeitig würden Mittel eingenommen, die zur Lösung des Problems verwendet werden könnten.
22. Letztendliches Ziel ist eine *größere wirtschaftliche und ökologische Effizienz* des Verkehrssystems für sämtliche Verkehrsträger. Die besseren Preissignale können Verkehrsunternehmen veranlassen, Fahrtzeiten zu ändern, andere Strecken zu fahren, den Laderaum besser zu nutzen oder die neueste, verbesserte Fahrzeugtechnologie anzuschaffen. Das Verkehrsunternehmen kann die Logistik verbessern und auf andere Verkehrsträger umsteigen. Der Produzent/Verkehrsunternehmer kann zu der Überzeugung gelangen, daß ihn eine Umstellung seiner Beförderungswege wettbewerbsfähiger macht. Manche Verkehrsunternehmen können beschließen, ihre Beförderungsstrukturen *nicht* zu ändern und etwas mehr zu bezahlen, profitieren aber von leereren Straßen. Die verkehrsbedingten Kosten für die europäische Wirtschaft insgesamt werden

niedriger, da weniger Verkehrsaus auch weniger Zeitverlust und vorhersagbare Ankunftszeiten bedeuten, während weniger Unfälle und Verschmutzung mit niedrigeren Kosten für die medizinische Versorgung und daher niedrigeren Sozialabgaben verbunden sind.

23. Inzwischen wurde der Grundsatz der fairen und effizienten Preise und der Preisdifferenzierung in den Vorschlag der Kommission für eine neue Richtlinie über die "Eurovignette"⁸ integriert, um die Lkw-Gebühren und die Kosten des Straßenverkehrs besser miteinander zu verknüpfen. Die Änderung der Eurovignetten-Richtlinie ist die erste Herausforderung für die Institutionen der Gemeinschaft bei konkreten Maßnahmen zur Einführung einer fairen und effizienteren Preisbildung in die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über den Straßenverkehr.

Straßenbenutzungsgebührensyste

24. Die Bedeutung der Gebührendifferenzierung wird zunehmend als Grundvoraussetzung für die Gesamteffizienz des Verkehrssystems anerkannt. Wie auch von der Hochrangigen Gruppe über Telematik im Verkehr bestätigt, bieten *elektronische Gebührensysteme*, die auch als *Straßenbenutzungsentgelte* bezeichnet werden, die besten Möglichkeiten für eine weitreichendere Einführung von differenzierten Gebühren und könnten die vorhandenen Gebührensysteme nach und nach ersetzen. Die hauptsächlichen Vorteile von elektronischen Gebührensystemen sind:
- a) die Eingabe einer großen Zahl von Fahrzeugmerkmalen (einschließlich ihrer Umweltwerte), durch die es technisch möglich wird, sehr differenzierte Gebühren auf der Grundlage zahlreicher Verkehrs- oder Umweltkriterien zu verlangen, und
 - b) die Schnelligkeit der Transaktion, wodurch die Gebühren während der Fahrt selbst auf mehrspurigen Straßen abgerechnet werden können.
25. Die Entwicklung solcher Systeme geht sehr schnell voran. Wenn sie jedoch den Verkehrsfluß nicht behindern sollen, muß ihre Interoperabilität gewährleistet werden. Die konzertierte Aktion der Kommission CARD-ME behandelt die Frage der Interoperabilität: Ermittlung von Problemgebieten und Lösungsvorschläge. Ferner ist das Europäische Komitee für Normung CEN mit der Ausarbeitung einer Norm für Nahkommunikationsverbindungen zwischen dem Fahrzeug und straßenseitigen Anlagen befaßt. Diese Norm ist für die Interoperabilität der elektronischen Gebührensysteme von wesentlicher Bedeutung. Schließlich werden zur Zeit verschiedene andere, von der Gemeinschaft finanziell unterstützte Demonstrationsprojekte zur Interoperabilität der verschiedenen technischen Systeme durchgeführt.
26. Elektronische Gebührensysteme mit straßenseitigen Anlagen werden erst mittelfristig allgemein erhältlich sein. Die Berechnung von Gebühren pro zurückgelegte Kilometer ist eine mögliche Zwischenlösung und vorzuziehen, da die Entfernung berücksichtigt wird. Solche Systeme sind weniger kompliziert, da straßenseitige Anlagen nicht notwendig sind. Die Entfernung wird an Bord gemessen, und Gebühren können im Verhältnis zur zurückgelegten Entfernung

⁸ KOM(96) 331 endg. vom 10.7.1997.

berechnet und nach den geschätzten externen Auswirkungen des Fahrzeugtyps gestaffelt werden. Zur Beurteilung der Frage, ob ein solches System wünschenswert ist, hat die Kommission eine Studie über elektronische Kilometerentgelte für Lkw in der Europäischen Union in Auftrag gegeben.

Beste Praxis

27. Es gibt vielerlei Möglichkeiten zur Verminderung der Auswirkungen des Straßengüterverkehrs auf die Gesellschaft und die Umwelt durch die Förderung der besten Praxis. Beste Praxis bedeutet hier *eine Methode* der Beförderung, die zur Verminderung einer oder mehrerer ihrer Auswirkungen führt. Die Industrie hat darauf hingewiesen, daß faire und effiziente Preise bei der Nutzung des Potentials der besten Praxis eine wichtige Rolle spielen könnten. Auf Ersuchen der Industrie wurde eine kleine Beratergruppe eingesetzt, die die Möglichkeiten zur Förderung dieser Konzepte erkunden soll. Sie legte ihren Bericht⁹ im März 1998 vor.
28. Aus der Arbeit der Gruppe wird deutlich, daß die Anwendung der besten Praxis eine wichtige Rolle bei der Verminderung der externen Auswirkungen des Verkehrs spielen kann und daß es daher wünschenswert ist, solche Maßnahmen in der Industrie zu fördern. Die Gruppe sammelte und untersuchte eine Reihe von Beispielen der besten Praxis in der gesamten Gemeinschaft und stellte fest, daß eine sehr erhebliche Reduzierung der externen Auswirkungen und eine Senkung der Kosten möglich wären.
29. Der Schlußbericht der Beratergruppe enthält acht Empfehlungen. Zur Gebührenerhebung beispielsweise sollen Aufsichtsbehörden, wo möglich, sicherstellen, daß steuerliche Maßnahmen die Übernahme der besten Praxis fördern.

Entwicklung einer gemeinsamen Gebührenrahmenregelung

30. Im Zuge der Arbeiten über das Gebührensystem wurde deutlich, daß ein multimodaler Ansatz nötig ist, wenn Maßnahmen zur Verminderung der Umweltauswirkungen in kohärenter Weise entwickelt werden sollen. Dazu wurde im Frühjahr 1998 eine hochrangige Gruppe eingesetzt. In ihrem Bericht zog sie die Schlußfolgerung, daß ein gemeinsames Gebührenkonzept auf der Grundlage des "Benutzer-zahlt-Prinzips" für alle Verkehrsträger nötig ist, um die Überlastung und andere Ineffizienzen im Verkehr zu reduzieren, die Umweltbelastung und Unfallzahlen zu senken, Verzerrungen auf dem Binnenmarkt aufgrund der willkürlichen Mischung einzelstaatlicher Gebührensysteme zu beseitigen und die Einführung eines soliden Konzepts für die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur zu ermöglichen. Die Entwicklung eines solchen gemeinsamen Konzepts für Verkehrsgebühren ist zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen durch mehr Effizienz und zur Verbesserung der Umweltverträglichkeit des Verkehrssystems notwendig. Die Kommission plant daher die Veröffentlichung eines Weißbuchs über Infrastrukturgebühren im Hinblick auf ein faires und transparentes Gebührensystem für alle gewerblichen Beförderungstätigkeiten in der Gemeinschaft. Ein solches System sollte die derzeitigen Gebührensysteme, die sich

⁹ Bericht der Beratergruppe über die besten Praktiken und die Gebührenerhebung im Verkehr, März 1998.

von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat und von Verkehrsträger zu Verkehrsträger erheblich unterscheiden, allmählich ersetzen.

B. EISENBAHNPOLITIK: INFRASTRUKTUR UND DIENSTE

Infrastruktur

31. Es wird weitgehend anerkannt, daß die Schieneninfrastruktur einen erheblichen Beitrag zur Verminderung der durch den Lastkraftwagenverkehr verursachten Umweltprobleme leisten kann. Acht Projekte des Transeuropäischen Verkehrsnetzes, denen der Europäische Rat von Essen im Dezember 1994 besondere Bedeutung beigemessen hat, sind Schienenprojekte; weitere drei betreffen die Schiene und die Straße bzw. multimodale Korridore. Elf Projekte sind auf Verbesserungen der Kapazität und der Qualität der Eisenbahndienste in der Gemeinschaft ausgelegt. Zwei dieser Projekte sind alpenquerende Eisenbahnprojekte. Nach ihrem Abschluß werden sie zur Lösung der angeführten Probleme beitragen.
32. Die multimodale TEN-Politik, von der die Schieneninfrastruktur abhängt, zielt auf ein *integriertes Netz* ab, wodurch eine nachhaltige Mobilität unter den besten sozialen, sicherheitsrelevanten und *ökologischen* Bedingungen gewährleistet werden soll. Die Hauptziele sind die Verbesserung der Effizienz dieses Netzes ungeachtet des Verkehrsträgers, die Verbesserung der *Interoperabilität* durch nahtlose Verbindungen zwischen einzelstaatlichen Schienennetzen und unkomplizierte Fahrten über die Grenzen sowie die Verbesserung der *intermodalen* Verbindungen und des Zugangs zum Netz, wodurch die wirtschaftliche Nutzung weniger umweltschädlicher Verkehrsträger gefördert wird.
33. Die Gemeinschaft ist aufgrund des EG-Vertrags befugt, Leitlinien unter anderem mit Prioritäten für die TEN auszuarbeiten und Projekte von gemeinsamem Interesse zu ermitteln, die zum Aufbau des Netzes beitragen. Die von der Kommission 1994 vorgeschlagenen Leitlinien wurden am 23. Juli 1996 durch die Entscheidung Nr. 1692/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates angenommen. Das Netz sollte bis zum Jahr 2010 entwickelt werden. Eine erste Bewertung der Anwendung der Leitlinien wird derzeit vorgenommen, damit die Kommission vor dem 1. Juli 1999 einen Bericht verfassen kann, der die Frage behandelt, ob die Leitlinien an die wirtschaftlichen und technologischen Entwicklungen, insbesondere im Schienenverkehr, angepaßt werden sollten.
34. In jeder Etappe der Planung für das TEN müssen auch die Umweltbelange berücksichtigt werden. Bei der Durchführung von Projekten von gemeinsamem Interesse, die in der Entscheidung über die Leitlinien vorgesehen sind, müssen die Mitgliedstaaten die Umweltvorschriften der Gemeinschaft beachten. Sie müssen insbesondere eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) vornehmen. Die Kommission arbeitet zur Zeit ferner an einer Methode für eine strategische Bewertung der Umweltauswirkung des Netzes und der Korridore.
35. In direktem Zusammenhang mit dem Netz stehen die Entwicklung und Einrichtung von speziellen Informations- und Managementsystemen für das Verkehrsnetz und seine Bestandteile. Die mit diesen Systemen angebotenen Dienste werden von allen Verkehrsträgern genutzt. Der damit einhergehende reibungslose Verkehrsfluß wird

dank besserer Informations- und Managementsysteme vor allem auch die Qualität der Eisenbahndienste hinsichtlich der Geschwindigkeit, Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit verbessern. Eine bessere Güterwegverfolgung durch Telematikanwendungen wird ebenfalls von Bedeutung sein.

36. Die Entscheidung über TEN-Leitlinien legt verschiedene *Verkehrsverbindungen* (Schienenstrecken, Straßen, Binnenwasserstraßen und Korridore für den kombinierten Verkehr) fest. Die Leitlinien enthalten jedoch keine spezifischen Kriterien zur Ermittlung und Entwicklung der hauptsächlichen *Schnittpunkte* (intermodale Terminals, Häfen) des TEN außer für Flughäfen. Für solche Terminals sollte es gewisse Qualitätsmindestanforderungen für den zu erbringenden Dienst, z.B. schneller Umschlag, geben. Die Kommission hat daher 1997 einen Vorschlag zur Änderung der Leitlinien unterbreitet, der ein effizientes und kohärentes europäisches Netz von Terminals vorsieht.¹⁰
37. Die Durchführung der Projekte im Rahmen des TEN kann durch öffentlich-private Partnerschaften beschleunigt werden. Durch die Beteiligung der Privatwirtschaft werden die Fachkenntnisse des öffentlichen Sektors in bezug auf Erfüllung gesetzlicher Pflichten und gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen durch Management-Expertenwissen und betriebswirtschaftliches Know-How ergänzt. In ihrem Bericht vom 19. Juni 1997 erklärte die Hochrangige Gruppe Kinnoek unter anderem, daß die TEN-Schienenprojekte von der Entwicklung öffentlich-privater Partnerschaften profitieren könnten. Der Nutzen, den sie möglicherweise daraus ziehen können, besteht in verbesserten intermodalen Güterverkehrskorridoren, Verbesserungen der Knotenpunkte, zusätzlicher Infrastruktur und einer verstärkten Interoperabilität.
38. Bis 1997 hat die Gemeinschaft bereits beträchtliche Summen für die beiden "Essener Projekte", die für den alpenquerenden Verkehr von besonderer Bedeutung sind, zur Verfügung gestellt: für das Projekt Hochgeschwindigkeitsverbindung/kombinierter Verkehr Nord-Süd (Berlin - Halle/Leipzig - Erfurt - Nürnberg - München - Verona) wurden Gemeinschaftsmittel in Höhe von rund 150 Mio. ECU bereitgestellt; 95 Mio. ECU wurden für das Projekt Hochgeschwindigkeitsverbindung/kombinierter Verkehr Frankreich-Italien (Lyon - Turin - Mailand - Verona - Venedig - Triest) bewilligt. In diesem Zusammenhang wurden verschiedene Maßnahmen gefördert, darunter der Ausbau der bestehenden Brennerstrecke in Italien, die Vorentwürfe für die dritte und vierte Spur zwischen Kufstein und Innsbruck in Österreich, technische Studien und Vorbereitungsarbeiten für die Abschnitte der Achse Lyon - Triest sowie Durchführbarkeitsstudien für die vorgeschlagenen Brenner- und Mont Cenis-Basistunnel. Auch andere alpenquerende Schieneninfrastrukturen wurden finanziell unterstützt, beispielsweise die Pontebbana Achse und die Verbindung Mailand - Chiasso (Zugang zu den NEAT¹¹).

¹⁰ Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Entscheidung Nr. 1692/96/EG bezüglich Seehäfen, Binnenhäfen und intermodale Terminals sowie Vorhaben Nr. 8 in Anhang III. KOM(97) 681 endg.

¹¹ Neue Eisenbahn-Alpentransversalen.

Dienste

39. Die Eisenbahn sollte in der Lage sein, im Güterverkehr in der gesamten Union eine erheblich wichtigere Rolle zu spielen. Das wird jedoch durch eine ganze Reihe technischer, organisatorischer, kommerzieller, politischer und finanzieller Probleme erschwert. Im Juli 1996 veröffentlichte die Kommission das Weißbuch "Eine Strategie zur Revitalisierung der Eisenbahn in der Gemeinschaft", das ein Programm zur Behandlung vieler dieser Probleme und zur Entwicklung einer effizienteren Eisenbahn enthält, die mit dem Straßenverkehr besser konkurrieren kann. Die wichtigsten im Weißbuch behandelten und für den Güterverkehr relevanten Bereiche sind der Marktzugang, die damit verbundenen Rahmenbedingungen und die Interoperabilität. Das Weißbuch enthält einen Zeitplan für Maßnahmen. Einige der geplanten Aufgaben werden zur Zeit durchgeführt.
40. Im Weißbuch über die Eisenbahn wurde festgestellt, daß die Rahmenbedingungen für den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur verbessert und verdeutlicht werden müssen. Außerdem wurde herausgestellt, daß die Kommission die Mechanismen für Infrastrukturgebühren und die Kapazitätszuteilung untersuchen und diesbezügliche Vorschläge unterbreiten müsse. Die Studien sind inzwischen praktisch abgeschlossen, und die Vorschläge für einschlägige Rechtsvorschriften dürften im Sommer 1998 vorgelegt werden. Gleichzeitig wird auch ein Vorschlag über eine weitergehende Trennung von Infrastrukturmanagement und Beförderungsmaßnahmen vorgelegt, um Interessenkonflikten vorzubeugen. Die einzelnen Vorschläge werden gemeinsam als "Schienenwege-Maßnahmenpaket" vorgelegt werden. Ergänzend dazu wird die Kommission auch ein "Eisenbahn-Finanzpaket" zur Klärung des Verhältnisses zwischen Staat und Eisenbahn in finanzieller Hinsicht unterbreiten.
41. Wenn der Eisenbahngüterverkehr für die Wirtschaft eine echte Alternative zur Beförderung auf der Straße bieten soll, muß er bei Frachten vom Umfang einer Lkw-Ladung konkurrenzfähig sein. Daher muß auch sichergestellt werden, daß solche Beförderungsmaßnahmen so effizient und zuverlässig wie möglich durchgeführt werden. Die Beförderung von Frachten vom Umfang einer Lkw-Ladung macht derzeit zwei Drittel der gesamten Schienenfracht in Europa aus. Für grenzüberschreitende Beförderungen steht ein Netz von Eisenbahndiensten zur Verfügung, über die die Eisenbahnunternehmen Absprachen getroffen haben. Es versteht sich von selbst, daß die Bereitstellung dieses Dienstes eine Zusammenarbeit auf internationaler Ebene erforderlich ist. Die vorhandenen Regelungen werden derzeit geprüft, wobei auf eine angemessene Ausgewogenheit zwischen ihrem Nutzen und ihren möglicherweise wettbewerbsschädigenden Auswirkungen auf einem Markt geachtet wird, der schrittweise liberalisiert wird.
42. Im Hinblick auf die Öffnung des Marktes für den Eisenbahnverkehr wurden mit der Richtlinie 91/440/EWG internationalen Gruppierungen und dem kombinierten Verkehr bestimmte Rechte eingeräumt. 1995 schlug die Kommission vor, diese Rechte auf alle Güterverkehrsdienste auszudehnen. Der Vorschlag wurde im Rat bisher nicht weiterverfolgt. Die Kommission erörterte daraufhin in ihrer am 31.

März 1998 veröffentlichten Mitteilung¹² über die Auswirkungen der Richtlinie 91/440/EWG, wie im Hinblick auf die Entwicklung eines Markts für Eisenbahngüterverkehrsdienste weitere Fortschritte erzielt werden können. In der Mitteilung wird die Ansicht geäußert, daß eine schritt- und phasenweise Liberalisierung des Güterverkehrs in Phasen in den nächsten zehn Jahren dazu beitragen könnte.

Freeways

43. Mangels Fortschritten bei den allgemeinen Zugangsrechten auf der Ebene der Gemeinschaft wurde im Weißbuch über die Eisenbahn die Schaffung verschiedener Freeways für den Schienengüterverkehr auf freiwilliger Basis vorgeschlagen. Es wurde darauf hingewiesen, daß sich die Kommission umgehend mit der Entwicklung des Freeway-Konzepts und der Verwirklichung dieser Freeways befassen würde. Aufgrund eingehender Aussprachen zwischen der Kommission und Mitgliedstaaten, Eisenbahngesellschaften und Verkehrsunternehmen hat die Kommission eine Mitteilung zur Verdeutlichung des Konzepts veröffentlicht. Dank intensiver Arbeiten verschiedener Mitgliedstaaten und von Betreibern der Eisenbahninfrastruktur liefen Anfang 1998 verschiedene Freeway-Projekte an. Es werden weitere Anstrengungen unternommen, um diese Projekte zu erweitern und zu verbessern, so daß sie eine reelle Aussicht auf attraktivere internationale Schienengüterverkehrsdienste bieten.
44. Die Entwicklung des Freeway-Konzepts und dessen Umsetzung haben dazu beigetragen, daß sich die Aufmerksamkeit auf eine Reihe von Bereichen konzentrierte, in denen weitere Anstrengungen nötig sind, wenn die Eisenbahn wirklich wettbewerbsfähig werden soll. Einige der spezifischen Fragen, die ermittelt wurden und in den vorliegenden Vorschlägen für Rechtsvorschriften noch nicht berücksichtigt sind, sind die Anforderungen für die Genehmigungserteilung, Sicherheitsnachweise, Güterwegverfolgungssysteme, elektronischer Datenaustausch, zollrechtliche Bestimmungen und das Vorhandensein geeigneten rollenden Materials. Viele dieser Bereiche wurden auch in der Studie über Interoperabilität der herkömmlichen Eisenbahnen genannt, die im Weißbuch über die Eisenbahn vorgesehen war. Die Kommission plant für den Herbst 1998 die Veröffentlichung einer Mitteilung, die sich auf diese Arbeiten stützt und Möglichkeiten für weitere Verbesserungen in diesem Bereich ermittelt.
45. Die Kommission ist der Meinung, daß der im Weißbuch über die Eisenbahn dargelegte Aktionsplan Schlüsselemente für die Schaffung eines modernen ordnungspolitischen Rahmens enthält, der die Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahn gegenüber dem Straßenverkehr erheblich verbessern dürfte.

C. EINRICHTUNGEN FÜR DEN KOMBINIERTEN VERKEHR

46. Die Verbesserung der KV-Einrichtungen ist ein wichtiges Element des Maßnahmenbündels zur Lösung der Umweltprobleme, die von schweren

¹² Mitteilung über die Durchführung und die Auswirkungen der Richtlinie 91/440/EWG zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen in der Gemeinschaft und über Zugangsrechte für den Eisenbahnfrachtverkehr. KOM(98) 202 endg.

Nutzfahrzeugen verursacht wurden. Ziel des kombinierten Verkehrs ist die Förderung von alternativen Verkehrsträgern zur Straße, wie dem Schienenverkehr, der Binnenschifffahrt und der Küstenschifffahrt, durch die Verbindung des Schienen- und/oder des Schiffsverkehrs mit der Lastwagenbeförderung im Nahbereich. Die Umladekosten und der Zeitaufwand für die Beladung und Formalitäten sind der größte Nachteil des kombinierten Verkehrs im Vergleich zum Straßenverkehr, der im allgemeinen nur wettgemacht wird, wenn die Fracht über weite Entfernungen transportiert wird.

47. Schätzungen zufolge wird der kombinierte Verkehr derzeit bei Entfernungen von über 400/500 km wettbewerbsfähig. Bei dichten Verkehrsströmen kann der Kostendeckungspunkt zuweilen aber bereits bei Strecken von rund 100 km erreicht sein. Das Potential sowohl innerhalb der Mitgliedstaaten als auch zwischen ihnen sowie beim Transit durch Drittstaaten wie der Schweiz ist daher beträchtlich. Der kombinierte Verkehr sollte die Grenzen des EWR möglichst reibungslos passieren können. Unnötige Beschränkungen und Kontrollen müssen beseitigt werden.
48. Der kombinierte Verkehr kann bei gutem Management auf Langstrecken schneller und kostengünstiger sein als die Straße und die Auswirkungen auf die Umwelt aufgrund von Emissionen und Straßenüberlastung spürbar reduzieren. Die Bedeutung des kombinierten Verkehrs für die Fahrt durch empfindliche Gebiete wie die Alpen liegt auf der Hand. Der kombinierte Verkehr hat bereits heute einen Anteil von 25-30% am Güterverkehr durch die Alpen im Vergleich zu 4% in der Gemeinschaft insgesamt. Diese Zahl kann natürlich durch die Gewichtsbegrenzung in der Schweiz beeinflusst sein. Der Anteil könnte aber noch weiter erhöht werden, wenn die Transportketten effizienter organisiert wären, beispielsweise durch den Einsatz von Informationssystemen zwischen den Verbindungen.
49. Seit Mitte der siebziger Jahre unterstützt die Gemeinschaft tatkräftig die Entwicklung des kombinierten Verkehrs. Durch die Verabschiedung von Rechtsvorschriften wurden seit 1975 Bestimmungen und finanzielle Anreize eingeführt, die schließlich durch die Richtlinie 92/106/EWG konsolidiert wurden: der Straßenverkehr, der zur Beförderung der Güter zum Terminal für die Umladung auf Schiene, Binnenwasserstraße oder Küstenschiffe nötig ist, wurde liberalisiert. Ferner wurden den Straßenverkehrsunternehmen, die erstes oder letztes Glied der Kette sind, eine Befreiung von bestimmten Steuern oder eine Rückerstattung gewährt, da das besteuerte Fahrzeug mit dem Zug transportiert wird. Unterdessen hat die Kommission einen Vorschlag für die Ausdehnung der Steuererleichterungen auf andere Arten des kombinierten Verkehrs mit anderen Beförderungseinheiten und Verkehrsträgern unterbreitet. Mit diesem Vorschlag soll auch der Zulauf- bzw. der Ablaufverkehr erleichtert werden, indem beispielsweise eine weitere Lockerung des Nachtfahrverbots, der Wochenend- und der Ferienzeitfahrverbote, wie von der Kommission¹³ bereits vorgeschlagen, sowie eine allgemeine Zulassung von Fahrzeugen von 44 Tonnen und mehr vorgesehen wird.
50. Staatliche Investitionsbeihilfen für den kombinierten Verkehr wurden bereits durch die Verordnung 1107/70 genehmigt; diese Möglichkeit ist jedoch Ende 1997

¹³ KOM(98) 115 vom 10.3.1998.

ausgelaufen. Der nächste Schritt ist die Überprüfung des ordnungspolitischen Rahmens, um staatliche Beihilfen besser auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des kombinierten Verkehrs auszurichten. Ein Vorschlag dazu wird noch in diesem Jahr vorgelegt.

51. Ziel der finanziellen Unterstützung ist die Förderung des kombinierten Verkehrs durch eine Senkung seiner Kosten und die Verbesserung der Leistung. Das kann durch Investitionen in die Ausrüstung und die Umschlagsanlagen und die Verbesserung der betrieblichen und kommerziellen Qualität erreicht werden. Die Verwendung von moderner Technologie wird von beträchtlicher Hilfe sein. Letztendliches Ziel ist die uneingeschränkte Wettbewerbsfähigkeit des kombinierten Verkehrs gegenüber dem Straßenverkehr auf der gesamten Strecke von Haus zu Haus.
52. Die Pilotaktionen zur Förderung des kombinierten Verkehrs (PACT) wurden 1992 aufgrund eines Beschlusses der Kommission¹⁴ ins Leben gerufen und für eine Laufzeit von fünf Jahren mit einem Budget von 20 Mio. ECU ausgestattet. PACT kann 50% der Kosten von Durchführbarkeitsstudien und 30% der Kosten innovatorischer Maßnahmen übernehmen. Von der Kommission kofinanzierte Projekte müssen grenzüberschreitende Strecken von europäischem Interesse betreffen. Sämtliche Maßnahmen können finanziert werden, sofern es sich nicht um Infrastruktur- oder Forschungsmaßnahmen handelt. 1996 schlug die Kommission vor, das PACT-Programm um 5 Jahre bis einschließlich 2001 zu verlängern¹⁵ und das Budget zu erhöhen (35 Mio. ECU, also 7 Mio. pro Jahr). Dieser Vorschlag war Grundlage für einen gemeinsamen Standpunkt im Rat und dürfte in diesem Jahr endgültig verabschiedet werden.
53. In Verhandlungen mit Drittstaaten über Abkommen mit Partnern in Europa und auch von außerhalb, wie den GUS-Staaten, besteht die Kommission grundsätzlich darauf, daß Klauseln zur Förderung des kombinierten Verkehrs aufgenommen werden. Darüber hinaus müssen bei den Beitrittsverhandlungen mit den MOEL sämtliche Länder den *Acquis communautaire* übernehmen. Ein Instrument speziell zur Förderung des kombinierten Verkehrs in den Verhandlungen mit Drittstaaten, beispielsweise mit Slowenien, ist die Erteilung von Sondergenehmigungen für den Straßenverkehr, wenn die betreffenden Lkw den kombinierten Verkehr nutzen ("Belohnungskontingent").
54. Die Branche des kombinierten Verkehrs hat wiederholt hervorgehoben, daß sie vor allem an einem fairen Wettbewerb unter den Verkehrsträgern interessiert ist. Dazu ist es wichtig, daß Lenk- und Ruhezeiten im Straßenverkehr ausreichend überprüft werden und Strafen für die Übertretung der Bestimmungen verhängt werden. Eine strenge Durchsetzung dieser Vorschriften würde nach Meinung der KV-Branche die Wettbewerbsfähigkeit des kombinierten Verkehrs entscheidend verbessern. Am 17. Juni 1997 nahm der Rat einen gemeinsamen Standpunkt zu einer neuen Richtlinie über den digitalen Fahrtenschreiber an. Mit diesem Instrument können die

¹⁴ Beschl. 93/45/EWG der Kommission vom 22.12.1992.

¹⁵ KOM(96) 335 vom 24.7.1996.

Lenk- und Ruhezeiten besser überwacht werden. Durch die Einführung eines Drehzahlreglers für Lkw im Zeitraum 1993-1995 konnte der unlautere Wettbewerb bereits eingeschränkt werden.

55. Das umfassendere Konzept des *intermodalen Güterverkehrs*, also der Güterbeförderung, bei der mindestens zwei verschiedene Verkehrsträger genutzt und in einer Transportkette von Haus zu Haus integriert werden, wurde zu einem neuen Schwerpunkt für künftige Maßnahmen. Die Kommission definiert in einer Mitteilung vom 29. Mai 1997 Intermodalität als ein *Verkehrssystem*, das die beschriebene Integration ermöglicht. Je ausgeprägter die Integration und die Komplementarität zwischen Verkehrsträgern unter Ausnutzung ihrer inhärenten und betrieblichen Vorteile, desto größer die Effizienz des Verkehrssystems insgesamt. Die Mitteilung enthält einen Aktionsplan mit einem umfassenden Bündel von Initiativen, die auf verschiedenen Ebenen, darunter von Betreibern, den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft, ergriffen werden sollen. Daraus können sich beispielsweise Vorschläge für Rechtsvorschriften über die Harmonisierung von Normen für die Kommunikation, Verfahren und Dokumente ergeben.

D. TECHNISCHE NORMEN FÜR FAHRZEUGE

56. Neue Nutzfahrzeuge sind wesentlich weniger umweltverschmutzend und laut als vor zehn Jahren. Die zulässigen Abgaswerte für neue schwere Nutzfahrzeuge mit Dieselantrieb nach der sogenannten Euro-0-Norm¹⁶ lagen 1990 zwei- bis dreimal höher als für die ab 1996 produzierten Fahrzeuge, als die Euro-II-Norm¹⁷ eingeführt wurde. Partikelemissionen wurden vor der Einführung des Grenzwertes der Euro-I-Norm 1993 nicht kontrolliert. Dieser Wert wurde mit der Euro-II-Norm um 50% herabgesetzt. Die Motoren von Euro-II-Fahrzeugen haben einen Geräuschpegel, der bei einem Drittel ihrer 10 Jahre älteren Vorgänger liegt. Natürlich konnten die Emissionen im Verkehr insgesamt nur erheblich weniger gesenkt werden, da das Verkehrsaufkommen und der Pkw-Bestand gestiegen sind.
57. Die Emissionen werden noch weiter reduziert. Die von der Kommission für das Jahr 2000 vorgeschlagene Norm (Euro-III) senkt den zulässigen CO-, HC-, Partikel- und NO_x-Ausstoß von Neufahrzeugen um weitere 30%. Der Vorschlag ist das Ergebnis des Auto/Öl-Programms¹⁸ und muß noch vom Rat und vom Europäischen Parlament

¹⁶ Richtlinie 88/77/EWG.

¹⁷ Richtlinie 91/542/EWG.

¹⁸ Das *Auto/Öl-Programm* ist ein kooperatives Programm, das von der Europäischen Kommission, der Automobilindustrie und der Mineralölindustrie gemeinsam ins Leben gerufen wurde. Mit ihm sollen die Motorentechnologie, die Treibstoffqualität und die Luftqualität überprüft werden, um mögliche Maßnahmen zur Senkung der Schadstoffemissionen von Kraftfahrzeugen formulieren zu können. Die Ergebnisse haben zu einem gemeinsamen Standpunkt des Rates zu Normen geführt, die ab dem Jahr 2000 für Pkw und die Kraftstoffqualität gelten sollen. Ende 1997 wurde ein Vorschlag für Vorschriften über schwere Nutzfahrzeuge unterbreitet, die ebenfalls ab dem Jahr 2000 gelten sollen. Ziel ist die "Lösung" des Verschmutzungsproblems in den europäischen Städten bis zum Jahr 2010, da die Ausstattung der Pkw-Fuhrparks mit umweltfreundlicheren Technologien rund 10 Jahre in Anspruch nimmt. Dieses *Auto/Öl-Programm* wurde zur Reduzierung der NO_x-Emissionen eingeführt. Wenn das Maßnahmenbündel nicht angewandt wird, wird die NO_x-Emission im Jahre 2010 insgesamt um 50% angestiegen sein (gegenüber dem zu erwartenden Wert bei Implementierung des Maßnahmenpakets).

verabschiedet werden. Darin sind auch deutliche Verbesserungen der Kraftstoffqualität vorgesehen. Die Kommission hat ferner vorgeschlagen, die Verbrauchssteuern für Kraftstoffe an deren Auswirkungen auf die Umwelt auszurichten¹⁹.

58. Wird der Vorschlag verabschiedet, so werden die zulässigen Emissionen von neuen Nutzfahrzeugen in den nächsten zehn Jahren für CO und HC um mehr als 60%, für NO_x um 64% und für Partikel (seit der ersten Norm von 1993) um 71% gesenkt werden. Simulationsstudien zeigen, daß diese technischen Verbesserungen die Emissionen im Verkehr insgesamt bis zum Jahr 2010 erheblich vermindern würden. Mit dieser Entwicklung ließen sich die Luftqualitätsziele der WHO für die meisten Schadstoffe in nahezu allen Fällen erreichen. Die Luftqualitätsnormen werden jedoch überprüft, und das wachsende Verkehrsaufkommen könnte die Verbesserungen nach dem Jahr 2010 teilweise wieder zunichte machen. Daher sind weitere Maßnahmen nötig.
59. Die Kommission wird ferner Zielsetzungen für "Umweltfreundlichere Fahrzeuge und Motoren" mit zulässigen Emissionsgrenzwerten vorschlagen, die sich derzeit nur mit den umweltfreundlichsten Technologien und Kraftstoffen erreichen lassen. Der Vorschlag sollte in diesem Jahr fertiggestellt werden. Ziel ist ein Gemeinschaftsrahmen, der die Einführung dieser Fahrzeuge auf dem Markt durch steuerliche Anreize ermöglicht. Die Anwendung dieser Maßnahmen wäre in ökologisch empfindlichen Gebieten besonders wichtig.
60. Die Kommission erwägt derzeit die Festlegung von Normen für die Jahre ab 2005 (im Zuge des laufenden Auto/Öl-Programms²⁰). Die zulässige Partikelemissionsmenge wird zweifellos erneut drastisch reduziert.

Technische Überwachung

61. Es ist klar, daß ältere Fahrzeuge viel mehr Schadstoffe ausstoßen als Neuwagen. Die Kommission plant eine Verschärfung der Bestimmungen für die regelmäßige technische Überwachung der Fahrzeuge. Mit der Richtlinie 77/143/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die technische Überwachung wurden erstmals gemeinsame Vorschriften für die technische Überwachung von Kraftfahrzeugen festgelegt. Die Richtlinie wurde sechsmal geändert. Die endgültige konsolidierte Fassung wurde als Richtlinie 96/96/EG verabschiedet. Durch eine dieser Änderungsrichtlinien, Richtlinie 92/55/EWG, wurde eine regelmäßige Abgasuntersuchung eingeführt. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, ab 1996 bei Nutzfahrzeugen mit Dieselmotor die Rauchgastrübung zu messen. Die Kommission beabsichtigt, im Hinblick auf die Erfahrungen der ersten Jahre und weitere Untersuchungen die Qualität dieser Messung durch weitere Spezifikationen zu verbessern. Zur Zeit wird ein entsprechender Vorschlag ausgearbeitet, der dieses Jahr verabschiedet werden dürfte.

¹⁹ KOM(97) 30 endg. vom 12.3.1997.

²⁰ Das Programm Auto/Öl-II löste im vergangenen Jahr Auto/Öl-I ab und soll Normen für die Jahre ab 2005 festlegen. Vorgesehen sind u. a. nichttechnische Maßnahmen, beispielsweise Steueranreize, mit denen die Luftqualitätsnormen erreicht werden können.

62. Ziel der technischen Überwachung ist die Ermittlung von nicht verkehrstüchtigen Fahrzeugen und, was die Abgasemissionen betrifft, von Fahrzeugen, die als stark umweltverschmutzend zu betrachten sind. Aufgrund der vielen Kilometer, die schwere Nutzfahrzeuge zurücklegen, gilt eine jährliche Inspektion allgemein nicht als ausreichend, um sicherstellen zu können, daß sie bei den Fahrten auf den Straßen in der Gemeinschaft stets in zufriedenstellendem Zustand sind. Einige Mitgliedstaaten sind zunehmend über den Zustand der Fahrzeuge beunruhigt die auf ihren Straßen - auch aus Drittstaaten - unterwegs sind. Die Kommission vertritt den Standpunkt, daß die beste Methode zur Erkennung der besonders umweltverschmutzenden Fahrzeuge neben verbindlichen Vorschriften die Beobachtung ihrer Emissionen während der Fahrt ist, d.h. es muß durch Beobachtung festgestellt werden, ob ein Fahrzeug Dieselrauch ausstößt. Daher hat die Kommission einen Vorschlag vorgelegt, der die jährliche technische Überwachung ergänzt und vorsieht, daß die Mitgliedstaaten schwere Nutzfahrzeuge auf der Straße kontrollieren müssen²¹. Dieser Vorschlag wird derzeit im Rat erörtert.
63. Das *Wiener Übereinkommen* von 1968 sieht Mindeststandards für die Fahrtüchtigkeit von Fahrzeugen vor. Entsprechen die Fahrzeuge den Normen des Landes, in dem sie angemeldet sind, dann können sie in den Hoheitsgebieten sämtlicher Vertragsparteien des Übereinkommens fahren. Derzeit ist das einzige Kriterium der straßenseitigen Kontrollen die Frage, ob die grundlegenden Sicherheitsnormen des Übereinkommens eingehalten werden. Das Wiener Übereinkommen wurde vor kurzem geändert, und es wurden verbindliche Umweltnormen für Nutzfahrzeuge einbezogen, die den Normen der Richtlinie 96/96/EG entsprechen.

Fahrbeschränkung

64. Der jüngste Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über ein transparentes System harmonisierter Bestimmungen über Fahrverbote für schwere Lastkraftwagen im grenzüberschreitenden Güterverkehr auf ausdrücklich bezeichneten Straßen²² schreibt zwar keine technischen Normen vor, könnte jedoch zusätzlich zu den wirtschaftlichen Vorteilen aufgrund eines verbesserten Verkehrsflusses auch gewisse Vorteile für die Umwelt bewirken.

ALPENSPEZIFISCHE PROBLEME

65. In der Einführung wurde auf die besondere Lage im Alpenraum verwiesen, zu dem Gebiete Österreichs, Frankreichs, Deutschlands, Italiens, Sloweniens, der Schweiz und Liechtenstein gehören. Der ökologisch empfindliche Alpenraum bildet eine geographische Barriere in der Gemeinschaft. Er muß den wirtschaftlich lebenswichtigen Transitverkehr zwischen Nord- und Südeuropa über eine begrenzte Zahl von Pässen bewältigen. Obgleich die Lösungen nach dem Prinzip der gemeinschaftsweiten Gültigkeit vorgeschlagen werden sollten, müssen für den Alpenraum gegebenenfalls frühzeitigere und umfassendere Maßnahmen getroffen

²¹ KOM(98) 117 vom 20.5.1998.

²² KOM(98) 115 vom 11.3.1998.

werden - wobei eine Verkehrsverlagerung unbedingt vermieden werden sollte. Hierfür ist eine koordinierte Vorgehensweise unverzichtbar.

66. Im Transitabkommen zwischen der Gemeinschaft und der Schweiz von 1992 wurde das 28-Tonnen-Limit für den gesamten Straßengüterverkehr in der Schweiz aufrechterhalten. Von einigen wird die Auffassung vertreten, daß strenge Gewichtsbeschränkungen für Lkw eine Umweltschutzmaßnahme darstellen. Bei näherer Betrachtung jedoch sind die Auswirkungen dieser Politik durchaus nicht umweltfreundlich. Vielmehr machen jährlich im Durchschnitt ungefähr eine Million Lkw bei Hin- und Rückfahrt einen Umweg von ca. 200-300 km durch die Alpen, um die Schweiz zu umfahren. Die so verursachte zusätzliche Umweltverschmutzung in der Europäischen Union beläuft sich nach konservativen Schätzungen auf durchschnittlich mindestens 300 t Kohlenwasserstoffe, 600 t Kohlenmonoxid, 2000 t Stickoxide und 200 000 t Kohlendioxid im Jahr. Dies zeigt deutlich, daß eine koordinierte Vorgehensweise für den Alpen transitverkehr unbedingt nötig ist. Ferner sollte nicht vergessen werden, daß strenge Gewichtsbeschränkungen zu mehr Fahrten führen, so daß diese auch dann für die Umwelt nicht von Vorteil sind, wenn die Verkehrsunternehmen den direkten Weg für billiger halten als den Umweg.
67. Mit dem Landverkehrsabkommen zwischen der Kommission und der Schweiz, mit dem sich der Rat derzeit befaßt, soll unter anderem das 28-Tonnen-Limit in der Schweiz aufgehoben werden. Die Aufhebung des Limits würde bedeuten, daß alle Alpenkorridore für den Straßengüterverkehr unter gerechteren Bedingungen genutzt werden könnten. Die Entscheidung für einen bestimmten Korridor würde auf der Grundlage des kürzesten Weges getroffen, was zur Vermeidung von Umwegverkehr führen würde; das macht den Verkehr effizienter. Derzeit - bei einer Beschränkung auf 28 Tonnen - liegt das durchschnittliche Nettoladegewicht am Gotthard bei ca. 7,5 Tonnen. Die Einführung des 40-Tonnen-Limits wird eine beträchtliche Erhöhung des Durchschnittsnettoladegewichts ermöglichen. Effizienterer Verkehr wird der Umwelt in der gesamten Alpenregion zugute kommen.
68. Parallel zur Aufhebung des 28-Tonnen-Limits soll es der Schweiz gestattet werden, ein auf Gemeinschaftsgrundsätze gestütztes vereinbartes Straßenbenutzungsgebührens system stufenweise einzuführen. Ein Landverkehrsabkommen zwischen der EU und der Schweiz wäre für beide Seiten eine Gelegenheit, die Verkehrspolitik in den Alpen zu koordinieren und in diesem Bereich eine akzeptable Gebührenregelung einzuführen.
69. Die Gebührensysteme in den Alpen müssen unbedingt koordiniert werden. Das Umweltproblem des Umwegverkehrs würde durch die Aufhebung des 28-Tonnen-Limits in der Schweiz nicht gelöst, wenn dieses Limit einfach durch überzogene Straßenbenutzungsgebühren ersetzt wird, die Lkw mindestens ebenso wirksam wie zuvor vom Schweizer Gebiet fernhalten würden. Im Alpenraum muß die Politik nach dem Motto "Versuch's doch mal beim Nachbarn" durch eine koordinierte Vorgehensweise ersetzt werden. Die Einführung von vergleichbaren Gebühren in der Schweiz, Österreich und Frankreich würde - gemeinsam mit harmonisierten *technischen* Bedingungen - sicherstellen, daß kein zusätzlicher Umwegverkehr die Alpen belastet.
70. Das Transitabkommen mit der Schweiz hat jedoch noch eine zweite Säule - den Eisenbahn- und den kombinierten Verkehr. Die Schweiz hat sich verpflichtet, die

Kapazität im kombinierten Verkehr auf den Gotthard- und Lötschberg-Achsen bis 1995 von 300 000 auf über 700 000 Abfertigungen jährlich mehr als zu verdoppeln. Diese Verpflichtung wurde noch nicht vollständig erfüllt. Der Auslastungsgrad von beinahe 80% ist akzeptabel. In dem Abkommensentwurf, über den derzeit verhandelt wird, verpflichteten sich die Schweizer, die Wettbewerbsfähigkeit des kombinierten Verkehrs zu erhöhen. Außerdem sagte die Schweiz den Bau und die Finanzierung von zwei neuen Eisenbahntunneln zu, deren erste Bauabschnitte bis 2005 fertig sein sollen - einem unter dem Gotthard-Massiv auf der Achse Basel-Chiasso und einem zweiten auf der Achse Basel-Bern-Simplon-Domodossola, die zusammen den Hauptabschnitt der NEAT ausmachen. Das Projekt - NEAT, einschließlich der Zufahrtsstrecken - wird rund 17 Mrd. ECU kosten; die Schweiz hat vor kurzem einen neuen Finanzierungsplan beschlossen. Probebohrungen zur Untersuchung der geologischen Risiken werden vorgenommen.

71. Das vorgeschlagene Maßnahmenpaket, das bedeutende Verbesserungen der Eisenbahninfrastruktur, der Qualität der Dienste für den kombinierten Verkehr, die Aufhebung des 28-Tonnen-Limits und die Einführung eines ausgewogenen Straßengebührensystems umfaßt, würde die Verkehrsbedingungen in den Alpen deutlich verbessern, Umweltbelastungen in einer sensiblen Region verringern und ferner auch die Kosten des Nord-Süd-Verkehrs herabsetzen. Diese Vorteile können durch eine Verlagerung auf die Schiene und die größere Kapazität des Straßengüterverkehrs (aufgrund eines höheren Ladevolumens nach Aufhebung des 28-Tonnen-Limits und weniger Umwegverkehr)²³ erreicht werden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

72. Wie die Erörterung gezeigt hat, werden Maßnahmen durchgeführt oder entwickelt, die zusammengenommen eine Rahmenregelung zur Bekämpfung der durch schwere Nutzfahrzeuge verursachten Umweltprobleme mit folgenden Zielen darstellen könnten:

erstens: Verringerung der Verkehrsintensität der wirtschaftlichen Entwicklung durch Vermeidung oder zumindest Verringerung *unnötigen* Verkehrs, wie z.B. Umwegfahrten leerer Lkw oder von Lkw mit geringer Fracht. Eine optimierte Logistik kann einiges zur Verwirklichung dieses Ziels beitragen;

zweitens: Verbesserung der kommerziellen Attraktivität der umweltfreundlichen Verkehrsträger, z.B. Eisenbahnverkehr, Binnenschifffahrt und Küstenschifffahrt.

Dazu gibt es drei Möglichkeiten:

- a) Erhöhung der Attraktivität dieser Verkehrsträger; dies bedeutet Verbesserung der Infrastruktur, aber auch der Effizienz, Organisation, Logistik, Haus-zu-Haus-Dienste, Verlässlichkeit, usw.;

²³ Vergleiche die von der Prognos AG/Regional Consulting (HERRY)/ISIS erstellte Studie über die Entwicklung des alpenquerenden Verkehrs (Personen und Güter) "Horizont 2010" vom Mai 1997.

- b) Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen durch Durchsetzung der Vorschriften über Lenk- und Ruhezeiten, Höchstgeschwindigkeiten usw.;
- c) Verbesserung des kombinierten Verkehrs und des intermodalen Verkehrs und dadurch Erweiterung seines Einsatzbereichs, beispielsweise durch Erhöhung der Attraktivität auf kürzeren Strecken;

drittens: Verringerung der vom Straßenverkehr verursachten Belastungen. Dies könnte hauptsächlich durch die Verbesserung der technischen Normen und des Verkehrsmanagements geschehen.

Die einzelnen Maßnahmen müssen verbunden werden, damit sie voll ausgeschöpft werden können und die Umweltsituation dauerhaft verbessert wird. Auch der Zeitplan der Einführung der verschiedenen Elemente muß koordiniert erfolgen, um ausgewogene Fortschritte auf dem Weg zu nachhaltiger Mobilität sicherzustellen. Zum Beispiel müßte die Entwicklung von effizienten Gebührensystemen im Verkehrsbereich einhergehen mit der Umsetzung von Politiken zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Güterverkehrs auf der Schiene.

- 74. Da die im Rahmen des Auto/Öl-Programms entwickelten technischen Maßnahmen zur Verminderung der straßenverkehrsbedingten Belastungen dazu ausreichen dürften, die Luftqualitätsziele in den meisten städtischen Gebieten der Gemeinschaft bis zum Jahr 2010 zu erreichen, und da die anderen Elemente der Rahmenregelung einen erheblichen Beitrag zur weiteren Verringerung der Umweltprobleme leisten werden, sollten die im Laufe der Zeit vorhandenen oder sich in der Entwicklung befindlichen Maßnahmen wesentlich zur Erreichung der Ziele der Rahmenregelung beitragen.
- 75. Die in dieser Arbeitsunterlage vorgelegte Analyse macht deutlich, daß keine Maßnahme für sich genommen ausreicht, um das Ziel des nachhaltigen Verkehrs zu erreichen. Es ist daher ein ganzes Paket von Maßnahmen notwendig, und die Kommission hat auch bereits mehrere Vorschläge zu den einzelnen Teilen der Rahmenregelung vorgelegt. Die Umsetzung dieser Maßnahmen ist für den Erfolg dieser Strategie von entscheidender Bedeutung. Mit der Verabschiedung von Schlüsselementen des Pakets - insbesondere der Vorschläge zur Eisenbahnpolitik und der Änderung der Eurovignetten-Richtlinie (Richtlinie 93/89/EWG) - sind jedoch bisher nur begrenzte Fortschritte erzielt worden. Vorschläge, die prioritär behandelt werden müssen und besondere Aufmerksamkeit erfordern, beinhalten: das Weißbuch zur Anlastung der Wegekosten, das Schienenwege-Maßnahmenpaket und verschiedene Vorschläge betreffend die Eisenbahn (vor allem über die Zugangsbedingungen zur Eisenbahninfrastruktur, zum Verhältnis zwischen Staat und Eisenbahnunternehmen in finanziellen Belangen und über technische Harmonisierung). Anhang I bietet einen Überblick über diese Vorschläge und Initiativen. Die Kommission wird die Entwicklungen aufmerksam verfolgen und regelmäßig berichten, um festzustellen, ob mit der Zeit ein zufriedenstellender Fortschritt in bezug auf die festgelegten Ziele erreicht wird.

Vorgeschlagene und mögliche künftige Maßnahmen, die potentielle Bausteine der Rahmenregelung zur Lösung der durch den Lastkraftwagenverkehr verursachten Umweltprobleme darstellen

VORSCHLÄGE UND INITIATIVEN, DIE DER RAT NOCH NICHT ANGENOMMEN HAT		
	Vorlage des Vorschlags	Geplantes Datum für die Umsetzung der Vorschriften durch die Mitgliedstaaten
WIRKSAME STRASSEN BENUTZUNGSGEBÜHREN		
• Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, KOM(96) 331	10.07.1996	01.01.1998
VERBESSERTE NORMEN FÜR FAHRZEUGE		
• Mitteilung betreffend die künftige Strategie zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch den Straßenverkehr unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Auto-Öl-Programms, KOM(96) 248	18.06.1996	-
- Vorschlag für eine Richtlinie 96/163 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Qualität von Otto- und Dieselmotoren und zur Änderung der Richtlinie 93/12/EWG des Rates, KOM(96) 248	18.06.1996	01.01.2000
- Vorschlag für eine Richtlinie 96/164 des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Emissionen von Kraftfahrzeugen und zur Änderung der Richtlinien 70/156/EWG und 70/220/EWG (Personenkraftfahrzeuge) des Rates, KOM(96) 248	18.06.1996	01.01.2000
- Vorschlag für eine Richtlinie 96/164 des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Emissionen von Kraftfahrzeugen und zur Änderung der Richtlinien 70/156/EWG und 70/220/EWG (leichte Nutzfahrzeuge) des Rates, KOM(97) 61	20.02.1997	01.01.2000
- Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 88/77/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Emission gasförmiger Schadstoffe und luftverunreinigender Partikel aus Dieselmotoren zum Antrieb von Fahrzeugen, KOM(97) 627	03.12.1997	01.10.2000
• Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über stichprobenartige Kontrollen der Verkehrssicherheit von Nutzfahrzeugen, die in der Gemeinschaft am Straßenverkehr teilnehmen, KOM(98) 117	11.03.1998	01.07.1999

• 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(98) 115	11.03.1998	01.07.1999
• Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung der höchstzulässigen Gewichte und Abmessungen für Straßenfahrzeuge über 3,5 Tonnen im innergemeinschaftlichen Verkehr, KOM(93) 679	15.12.1993	01.01.1995
MASSNAHMEN IM BEREICH DER EISENBAHN		
• Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft, KOM(95) 337	19.07.1995	18 Monate nach Veröffentlichung
KOMBINierter VERKEHR UND INTERMODALITÄT		
• Änderung der Richtlinie des Rates 92/106/EWG über den kombinierten Verkehr, KOM(98) 414	15.07.1998	01.07.2000
• Mitteilung über Intermodalität und intermodalen Güterverkehr in der Europäischen Union, KOM(97) 243	29.05.1997	-
• Vorschlag zur Änderung der Leitlinien für die TEN bezüglich Seehäfen, Binnenhäfen und intermodale Terminals, KOM(97) 681 endg.	10.12.1997	
INTERNATIONALE ÜBEREINKOMMEN IM BEREICH VERKEHR		
• Multilaterales Übereinkommen zur Festlegung von Bedingungen für den Binnenschiffsgüter- und -personenverkehr mit den MOEL, KOM(96) 634	13.12.1996 ²⁴	Mitte 1999
• Landverkehrsabkommen mit der Schweiz	17.03.1998 ²⁵	1999 - 2000
• Transitabkommen mit Ungarn, Bulgarien und Rumänien	in Verhandlung	1999 - 2000

²⁴ Datum der Übermittlung des Vorschlags für den Abschluß des Abkommens an den Rat.

²⁵ Ergebnis der Verhandlungen der Arbeitsgruppe des Rates für Verkehrsfragen.

MÖGLICHE ZUKÜNFTIGE INITIATIVEN
WIRKSAME STRASSEN BENUTZUNGS GEBÜHREN • Weißbuch über Infrastrukturgebühren
MASSNAHMEN IM BEREICH DER EISENBAHN • Schienenwege-Maßnahmenpaket • Eisenbahn-Finanzpaket • Technisches Eisenbahn-Maßnahmenpaket
VERBESSERTE NORMEN FÜR FAHRZEUGE • Folgemaßnahmen zum Auto-Öl-Programm • Umweltfreundlichere Fahrzeuge und Motoren • Technische Überprüfung (verbesserte Rauchgasprüfung für Dieselfahrzeuge)
KOMBINIERTER VERKEHR UND INTERMODALITÄT • Folgemaßnahmen zu dem in der Mitteilung über Intermodalität im Güterverkehr dargelegten Aktionsplan • Mitteilung über Benchmarking • Mitteilung über Logistik

Protokoll Nr. 9

über den Straßen- und Schienenverkehr sowie den kombinierten Verkehr in Österreich

STRASSENVERKEHR

Artikel 10

Dieser Teil gilt für den Straßengüterverkehr im Gebiet der Gemeinschaft.

Artikel 11

- (1) Für Fahrten, die einen Straßengütertransitverkehr durch Österreich einschließen, gelten die gemäß der Ersten Richtlinie des Rates vom 23. Juli 1962 und der Verordnung (EWG) Nr. 881/92 des Rates eingeführten Regelungen für den Werkverkehr und den gewerblichen Verkehr vorbehaltlich der nachstehenden Bestimmungen.
- (2) Bis zum 1. Januar 1998 finden folgende Bestimmungen Anwendung:
 - a) Die NO_x-Gesamtemission von Lastkraftwagen im Transit durch Österreich wird im Zeitraum zwischen dem 1. Januar 1992 und dem 31. Dezember 2003 gemäß der Tabelle im Anhang 4 um 60 v. H. reduziert.
 - b) Die Reduktion der NO_x-Gesamtemission dieser Lastkraftwagen wird über ein Ökopunktesystem verwaltet. Innerhalb dieses Systems benötigt jeder Lkw im Transitverkehr durch Österreich eine Ökopunkteanzahl, die dem Wert der NO_x-Emissionen des jeweiligen Lkw-Wertes gemäß "Conformity of Production" (COP)-Wert bzw. Wert gemäß Betriebserlaubnis entspricht. Die Bemessung und Verwaltung dieser Punkte wird im Anhang 5 festgelegt.
 - c) Sollte in einem Jahr die Zahl der Transitfahrten den für das Jahr 1991 festgelegten Referenzwert um mehr als 8 v. H. übersteigen, trifft die Kommission nach dem Verfahren des Artikels 16 geeignete Maßnahmen in Übereinstimmung mit Anhang 5 Nummer 3.
 - d) Österreich sorgt gemäß Anhang 5 für die rechtzeitige Ausgabe und Verfügbarkeit der für die Verwaltung des Ökopunktesystems erforderlichen Ökopunkt-karten für Lastkraftwagen im Transit durch Österreich.
 - e) Die Ökopunkte werden von der Kommission gemäß den nach Absatz 6 fest-zulegenden Bestimmungen auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt.
- (3) Auf der Grundlage eines Berichts der Kommission überprüft der Rat vor dem 1. Januar 1998 das Funktionieren der Bestimmungen über den Straßengüter-transitverkehr durch Österreich. Dieser Überprüfung liegen die wesentlichen Grundsätze der Gemeinschaftsvorschriften zugrunde, so das reibungslose

Funktionieren des Binnenmarkts, insbesondere der freie Warenverkehr und der freie Dienstleistungsverkehr, der Schutz der Umwelt im Interesse der Gemeinschaft insgesamt und die Verkehrssicherheit. Sofern der Rat nicht auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig andere Maßnahmen beschließt, wird die Übergangszeit bis zum 1. Januar 2001 verlängert; während dieses Zeitraums gilt Absatz 2.

- (4) In Zusammenarbeit mit der Europäischen Umweltagentur führt die Kommission vor dem 1. Januar 2001 eine wissenschaftliche Studie durch, um feststellen, inwieweit das in Absatz 2 Buchstabe a festgelegte Ziel einer Reduzierung der Umweltbelastungen erreicht worden ist. Kommt die Kommission zu dem Schluß, daß dieses Ziel auf einer dauerhaften und umweltgerechten Grundlage erreicht worden ist, so laufen die Bestimmungen des Absatzes 2 am 1. Januar 2001 aus. Gelangt die Kommission dagegen zu dem Schluß, daß dieses Ziel nicht auf einer dauerhaften und umweltgerechten Grundlage erreicht worden ist, so kann der Rat gemäß Artikel 75 des EG-Vertrags Maßnahmen im Gemeinschaftsrahmen erlassen, die einen gleichwertigen Schutz der Umwelt, insbesondere eine Reduzierung der Umweltbelastungen um 60 v. H. gewährleisten. Erläßt der Rat solche Maßnahmen nicht, so wird die Übergangszeit automatisch um einen letzten Dreijahreszeitraum verlängert; während dieses Zeitraums gilt Absatz 2.
- (5) Ab dem Ende der Übergangszeit findet der gemeinschaftliche Besitzstand volle Anwendung.
- (6) Die Kommission erläßt nach dem Verfahren des Artikels 16 detaillierte Maßnahmen im Zusammenhang mit den Verfahren des Ökopunktesystems, der Aufteilung der Ökopunkte sowie mit technischen Fragen zur Anwendung dieses Artikels, die mit dem Beitritt Österreichs in Kraft treten.

Mit den Maßnahmen nach Unterabsatz 1 soll sichergestellt werden, daß die Sachlage für die derzeitigen Mitgliedstaaten aufrechtzuerhalten bleibt, wie sie sich aus der Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 3637/92 des Rates und der am 23. Dezember 1992 unterzeichneten Verwaltungsvereinbarung ergibt, worin der Zeitpunkt des Inkrafttretens des in dem Transitabkommen genannten Ökopunktesystems sowie die Verfahren für seine Einführung festgelegt sind. Es werden alle erforderlichen Anstrengungen unternommen, damit der Griechenland zugewiesene Anteil an Ökopunkten den diesbezüglichen griechischen Erfordernissen in ausreichendem Maße Rechnung trägt.

Artikel 12

- (1) Für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr zwischen Mitgliedstaaten gilt die Regelung gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 881/92 des Rates vorbehaltlich der Bestimmungen dieses Artikels. Diese Bestimmungen gelten bis zum 31. Dezember 1996.
- (2) Für den bilateralen Verkehr werden bestehende Kontingente schrittweise liberalisiert, und der freie Transportdienstleistungsverkehr wird am 1. Januar

748/38

1997 voll verwirklicht. Eine erste Liberalisierungsstufe tritt mit dem Beitritt Österreichs, eine zweite Stufe am 1. Januar 1996 in Kraft.

Erforderlichenfalls kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission zu diesem Zweck geeignete Maßnahmen treffen.

- (3) Der Rat erläßt gemäß Artikel 75 des Vertrags spätestens bis zum 1. Januar 1997 geeignete und einfach durchzuführende Maßnahmen, um die Umgehung der Vorschriften des Artikels 11 zu verhindern.
- (4) Solange Artikel 11 Absatz 2 gilt, ergreifen die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer gegenseitigen Zusammenarbeit erforderlichenfalls die mit dem EG-Vertrag zu vereinbarenden Maßnahmen gegen einen Mißbrauch der Ökopunkteregelung.
- (5) Verkehrsunternehmer mit einer von den zuständigen österreichischen Behörden ausgestellten Gemeinschaftsgenehmigung dürfen keine grenzüberschreitenden Güterbeförderungen bei Fahrten vornehmen, bei denen weder die Beladung noch die Entladung in Österreich erfolgt. Alle Fahrten dieser Art, bei denen Österreich durchquert wird, unterliegen jedoch den Bestimmungen des Artikels 11 sowie - mit Ausnahme der Fahrten zwischen Deutschland und Italien - den bestehenden Kontingenten, für die Absatz 2 gilt.

Artikel 14

- (1) An den Grenzen zwischen Österreich und anderen Mitgliedstaaten finden keine Grenzkontrollen statt. Dessenungeachtet dürfen abweichend von den Verordnungen (EWG) Nr. 4060/89 und (EWG) Nr. 3912/92 und ungeachtet des Artikels 153 der Beitrittsakte bis zum 31. Dezember 1996 nichtdiskriminierende physische Kontrollen beibehalten werden, bei denen Fahrzeuge ausschließlich zur Überprüfung der gemäß Artikel 11 ausgestellten Ökopunkte und der in Artikel 12 genannten Beförderungsgenehmigungen angehalten werden. Derartige Kontrollen dürfen den normalen Verkehrsfluß nicht über Gebühr beeinträchtigen.
- (2) Soweit erforderlich, werden die nach dem 31. Dezember 1996 anwendbaren Kontrollmethoden einschließlich elektronischer Systeme im Hinblick auf die Durchführung des Artikels 11 nach dem Verfahren des Artikels 16 beschlossen.

16.10.98

Beschluß

des Bundesrates

Arbeitsdokument der Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

"Für eine Rahmenregelung zur Lösung der durch den Lastkraftwagenverkehr verursachten Umweltprobleme"

KOM(98) 444 endg.; Ratsdok. 10609/98

Der Bundesrat hat gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG von der Vorlage Kenntnis genommen.

Der Beschluß ist gemäß § 35 GO BR gefaßt worden.