

Erste Bewertung einer Folgenabschätzung der Europäischen Kommission

Hafendienste

Folgenabschätzung (SWD(2013)0182, SWD(2013)0183 (Zusammenfassung)) zu einem Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für den Zugang zum Markt für Hafendienste und für die finanzielle Transparenz der Häfen (COM(2013)0296).

• Hintergrund

Im vorliegenden Dokument wird versucht, eine erste Bewertung der Stärken und Schwächen der Folgenabschätzung der Kommission durchzuführen, einer Begleitunterlage zum obengenannten Vorschlag, die am 23. Mai 2013 eingereicht wurde.

Europa verfügt über eines der dichtesten Hafennetze auf der ganzen Welt und hat 319 Häfen, die in den TEN-V-Leitlinien aufgeführt sind, darunter 83 Häfen des Kernnetzes¹. Häfen spielen für den EU-Handel eine entscheidende Rolle. 4 % der mit Drittländern gehandelten Waren, 37 % der im Binnenmarkt gehandelten Waren und 385 Mio. Passagiere treffen jährlich in unseren Häfen ein.

Der europäische Hafensektor ist nicht homogen, sondern basiert auf einer Reihe verschiedener privater und öffentlicher Organisationsmodelle. Mit Ausnahme der Hafenauffangeinrichtungen für Abfälle gibt es in diesem Bereich keine EU-Gesetzgebung.

Die Kommission führte im Jahr 1997 mit einem Grünbuch erstmals eine Hafenpolitik ein. Dem folgte 2001 der Vorschlag für eine Richtlinie über den Marktzugang für Hafendienste, der 2003 vom Europäischen Parlament abgelehnt wurde. Ein weiterer Vorschlag wurde ebenfalls vom Parlament abgelehnt und zurückgezogen. Im Jahr 2007 nahm die Kommission mit einer Mitteilung zur Hafenpolitik einen „weichen“ Ansatz an, gab Leitlinien zu staatlichen Beihilfen, Umwelt und bewährten Verfahren heraus und begann enger mit den Interessenträgern zusammenzuarbeiten.

Trotz des „weichen“ Ansatzes weist die Kommission darauf hin, dass es nach wie vor Probleme im Hafensektor gibt, die das Ziel eines effizienten, vernetzten und nachhaltigen transeuropäischen Verkehrsnetzes – und damit auch das Funktionieren des Binnenmarktes – bedrohen könnten. Zu diesen Herausforderungen gehört, dass die Häfen an neue verkehrstechnische und logistische Anforderungen angepasst werden müssen, und die

¹ Vorschlag für eine Verordnung über Leitlinien für den Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) COM(2011)0650. Das TEN-V-Netzwerk besteht aus zwei Ebenen: 1) dem Gesamtnetz, das 2030 fertiggestellt sein soll, und mit dem die vollständige Abdeckung der EU und die Zugänglichkeit aller Regionen sichergestellt wird, sowie 2) dem Kernnetz, das sich ins Gesamtnetz einfügen wird und aus den wichtigsten Knoten des TEN-V besteht; es soll bis 2050 fertiggestellt sein.

Überlastung der Häfen (die der Kommission zufolge das Ziel des Verkehrsweißbuchs², 30 % des Straßengüterfernverkehrs bis 2030 auf andere Verkehrsträger wie den Eisenbahn- oder Schiffsverkehr zu verlagern, gefährdet) sowie die steigenden Kosten des Seeverkehrs bewältigt werden müssen. Daher wird im Verkehrsweißbuch und in der Binnenmarktakte II³ betont, dass die Hafenspolitik der EU überarbeitet werden muss.

• Sachverhalt

Nach einer klaren und umfassenden Darstellung des politischen Kontexts einschließlich des TEN-V-Netzwerks und der Fazilität „Connecting Europe“ als Finanzierungsinstrument sowie der Heterogenität der EU-Häfen (in Anhang II der Folgenabschätzung (FA) genauer erläutert) stellt die Kommission fest, dass der strukturelle Leistungsunterschied zwischen einzelnen TEN-V-Häfen die zentrale Herausforderung ist, der dadurch noch verschärft wird, dass die Häfen in einer Zeit knapper öffentlicher Mittel an neue verkehrstechnische und logistische Anforderungen angepasst werden müssen. Dieses Problem führt zu weiterer Überlastung sowie zu Problemen mit Kapazitätsengpässen und unzureichender Anbindung.

Das Kernproblem ist auf drei Einflussfaktoren⁴ sowie deren grundsätzlichen Ursachen zurückzuführen.

Dazu gehört:

- **Suboptimale Leistungen und Betriebsabläufe in manchen TEN-V-Seehäfen** Aus der Folgenabschätzung geht hervor, dass die Interessenträger festgestellt haben, dass der schwache Wettbewerb auf dem Markt für Hafendienste aufgrund von Marktzugangsbeschränkungen, Marktmissbrauch durch Diensteanbieter mit besonderen Rechten sowie der hohe Verwaltungsaufwand wegen mangelnder Kommunikation innerhalb der Häfen die Grundursachen sind.
- **Rahmenbedingungen für die Hafenverwaltung, die nicht in allen TEN-V-Seehäfen ausreichend investitionsfreundlich sind** Aus der Folgenabschätzung geht hervor, dass die Grundursachen hierfür unter anderem die unklaren Finanzbeziehungen zwischen den Behörden, den Hafenbehörden und Anbietern von Hafendiensten, sowie die schwache Autonomie der Hafenbehörden bei der Festlegung von Infrastrukturgebühren sind, einschließlich fehlender Anreize zur Belohnung umweltfreundlicher Verfahren.
- **Unzureichende Anbindungen an das Hinterland**, insbesondere durch Schienenwege und Binnenwasserstraßen.

Des Weiteren wurden in der Folgenabschätzung als weitere mögliche Ursachen der Probleme die andauernden Beschränkungen beim Zugang zu Krediten und die Beeinträchtigung privater Investitionen ermittelt, die in der Zukunft zu einem technologischen Stillstand führen werden. Diese wurden jedoch außen vor gelassen, weil sie entweder über den unmittelbaren

² Verkehrsweißbuch 2011: „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“.

³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Binnenmarktakte II, Gemeinsam für ein neues Wachstum, COM(2012)0573 final, 3.10.2012.

⁴ Der dritte Einflussfaktor, d. h. Probleme mit der Anbindung an das Hinterland, wird in der Folgenabschätzung nicht untersucht, da er in den Vorschlägen zur TEN-V und der Fazilität „Connecting Europe“ sowie in der neuen Kohäsionspolitik berücksichtigt wird.

Anwendungsbereich der EU-Regulierung hinausgehen oder bereits von anderen EU-Initiativen außerhalb des Transportbereichs abgedeckt werden.

Die Folgenabschätzung enthält eine hilfreiche Tabelle, in der die Zusammenhänge zwischen den Problemen, ihren Einflussfaktoren und Grundursachen verdeutlicht werden, sowie eine weitere Tabelle mit einer Darstellung der jeweiligen Interessenträger und ihren Hauptinteressen (Folgenabschätzung, S. 30).

Die Folgenabschätzung enthält eine klare Erläuterung des Modells, das zur Bewertung der Leistungen der TEN-V-Häfen verwendet wurde, sowie der zugehörigen Annahmen und Einschränkungen (in Anhang VI der Folgenabschätzung genauer erläutert). Die Erörterung der Einflussfaktoren und ihrer Grundursachen wird von umfangreichem Datenmaterial und Forschungsergebnissen gestützt, und die Meinungen der Interessenträger zu den ermittelten Problemen werden gut wiedergegeben.

Die Definition des Problems ist recht umfassend, könnte aber durch tiefergehende Überlegungen zu der Frage, warum das derzeitige Wettbewerbsrecht zur Bewältigung der Sachverhalte im Bereich von Monopolen und staatlichen Beihilfen im Hafensektor ungeeignet ist, gestärkt werden. Die von der Kommission angeführten Gründe dafür, dass es nicht möglich ist, Beschwerden über missbräuchlich auferlegte Beschränkungen für Hafenbetreiber systematisch nachzugehen, scheinen wenig überzeugend.

Eine Erörterung der Frage, wie sich das Problem ohne weitere EU-Maßnahmen weiterentwickeln würde, ist den Leitlinien der Kommission für Folgenabschätzungen entsprechend ebenfalls enthalten. Die Analyse beinhaltet Prognosen zur Verkehrsentwicklung nach Region und Sektor bis 2030, und die Unsicherheiten von Prognosen werden anerkannt⁵. Während die Kommission darauf hinweist, dass im Basisszenario Änderungen in einzelnen Mitgliedstaaten⁶ und die Auswirkungen der neuen Richtlinie über Konzessionen in Häfen (sie wird 2015 in Kraft treten) sowie die vorgesehene Überarbeitung der Vorschriften über staatliche Beihilfen berücksichtigt werden, wird auch angemerkt, dass man beim Status quo davon ausgegangen worden sei, dass diese eventuellen Reformen nicht zur Schaffung gleicher Bedingungen für alle TEN-V-Häfen führen werden, ohne sich dabei aber näher mit den möglichen Auswirkungen dieser Reformen auf die ermittelten Problemfelder auseinanderzusetzen.

• Ziele des Legislativvorschlags

Das *allgemeine* Ziel des Vorschlags der Kommission ist es, „die Leistung der TEN-V-Seehäfen zu verbessern und damit zu einem effizienteren, besser vernetzten und nachhaltigen TEN-V beizutragen“⁷.

Dieses allgemeine Ziel wird in *Einzelziele* unterteilt, nämlich (1) die Modernisierung der Hafendienste und der Betriebsabläufe in allen TEN-V-Seehäfen, und (2) die Optimierung der Rahmenbedingungen für die Hafenverwaltung, um attraktivere Investitionsbedingungen zu schaffen.

⁵ So wird im Basisszenario beispielsweise von einem Fortbestand der aktuellen Lage ausgegangen, ohne dabei eine Sensitivitätsanalyse zu möglichen Handelsübereinkommen oder neuen Handelshemmnissen durchzuführen.

⁶ Anhang II der Folgenabschätzung enthält einen Überblick über kürzlich durchgeführte und laufende Hafenreformen in ausgewählten europäischen Ländern.

Um dies zu erreichen, wurden für jedes Einzelziel *operative* Ziele festgelegt.

Zur Modernisierung der Hafendienste sind folgende Maßnahmen zwingend erforderlich:

- Präzisierung und Erleichterung des Marktzugangs für Hafendienste;
- Verhinderung von Marktmissbrauch durch Hafendiensteanbieter mit ausschließlichen oder besonderen Rechten und
- Gewährleistung der Konsultation der Hafennutzer bei den wichtigsten, den Hafenbetrieb betreffenden Entscheidungen in allen TEN-V-Häfen vor Umsetzung der Initiative.

Zur Förderung von Investitionen muss bei dieser Initiative vor Umsetzung der Initiative Folgendes geleistet werden:

- Gewährleistung transparenter Finanzbeziehungen zwischen öffentlichen Behörden, Hafenbehörden und Hafendiensteanbietern in allen TEN-V-Häfen;
- Gewährleistung von Autonomie für alle TEN-V-Hafenbehörden bei der Festsetzung ihrer Hafeninfrastrukturentgelte, mit der Möglichkeit einer Abstufung der Entgelte nach ökologischen Aspekten.

Die Verbindungen zwischen den Zielen und den Problemen werden in Tabelle 13 ersichtlich⁸. Jede Grundursache hat eine Reihe von Maßnahmen zur Folge, die zur Abmilderung des Problems beitragen sollen.

• **Umfang der erwogenen Optionen**

In der Folgenabschätzung werden sehr detailliert verschiedene politische Optionen vorgestellt und mögliche Maßnahmen mit jeder Grundursache des festgestellten Problems verknüpft. Diese werden dann in vier Politikpaketen miteinander kombiniert, mit denen die Kombination der Probleme bewältigt werden sollen. Die Kommission weist darauf hin, dass jedes Politikpaket aus Maßnahmen besteht, mit denen zwei Einzelzielen und allen fünf operativen Zielen Rechnung getragen wird. In einer anschaulichen Tabelle werden die vorgeschlagenen Maßnahmen in jedem Politikpaket in Bezug auf die Einzelziele und operativen Ziele aufgeführt. In der Folgenabschätzung wird dargelegt, dass die Reform der Arbeitsmarktbedingungen in den Häfen, die Frage der Eigenerbringung und das Verbot von ausschließlichen Rechten für Hafendiensteanbieter oder interne Betreiber schon früh als politische Optionen verworfen wurden, und diese Entscheidung wird begründet.

Dementsprechend stellen sich die vier untersuchten Politikpakete wie folgt dar:

Politikpaket 1: „Horizontale Instrumente und Transparenz“: Bei dieser Option würden horizontale Instrumente, weiche Maßnahmen zum Marktzugang und rechtsverbindliche Bestimmungen zur finanziellen Transparenz, zur hafeninternen Koordinierung und zu den Hafeninfrastrukturentgelten miteinander kombiniert werden. Die derzeitigen AEUV-Bestimmungen über die Nichtdiskriminierung und die Niederlassungsfreiheit, sowie die Durchsetzung horizontaler Instrumente, wie die Richtlinie über die Konzessionsvergabe⁹, die Transparenzrichtlinie¹⁰ und etwaige Ansätze zu staatlichen Beihilfen sollen in einer Mitteilung

⁷ Folgenabschätzung, S. 29.

⁸ Folgenabschätzung, S. 30.

⁹ Soll im November 2013 im Parlament abgeschlossen werden.

¹⁰ Transparenzrichtlinie 89/105/EWG.

der Kommission erläutert werden. Ferner würden Regulierungsmaßnahmen bezüglich der Preisgestaltung von Hafendiensten eingeführt, durch die im Falle fortbestehender Monopolsituationen Transparenz, Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit sichergestellt werden sollen. Das Hafenmanagement, die Interessenträger und Diensteanbieter wären in einem Ausschuss für Hafennutzer organisiert, der zu Verwaltungsverfahren des Hafens konsultiert werden müsste. Es würde für finanzielle Transparenz zwischen öffentlichen Stellen und Hafenbehörden sowie für Transparenz bei der Berechnung der Hafengebühren gesorgt.

Politikpaket 2: „Regulierter Wettbewerb“: Mit diesem Paket würde die Dienstleistungsfreiheit bei der Erbringung von Hafendiensten eingeführt werden, wobei die Mitgliedstaaten einen Ermessungsspielraum behalten würden, um zu entscheiden, ob sie diese Freiheit aus objektiven und transparenten Gründen einschränken, wie etwa bei Flächenknappheit. Bei diesem Szenario müsste die Hafenbehörde über eine offene Ausschreibung (außer bei Kleinaufträgen) eine vertragliche Vereinbarung mit einem Hafendiensteanbieter schließen. Die Verpflichtung zur Durchführung öffentlicher Ausschreibungen würde nur für zukünftige Aufträge gelten. Die Hafenbehörden wären zu einer getrennten Buchführung verpflichtet. Auch bei dieser Option würde ein Ausschuss für Hafennutzer eingerichtet. Die Erhebung der Hafengebühren, bei denen entsprechend der Umwelleistung von Schiffen differenziert werden soll, würde transparent und auf Basis der tatsächlichen Kosten erfolgen.

Politikpaket 2a: „Regulierter Wettbewerb und Hafenaufonomie“: Diese Option entspricht Politikpaket 2 mit folgenden Unterschieden:

- Der Marktzugang würde etwas gelockert werden. Die Verpflichtung zur Durchführung öffentlicher Ausschreibungen bei Flächenknappheit würde sowohl für neue Aufträge als auch bei wesentlichen Änderungen bestehender Aufträge gelten.
- Eine Regulierungsaufsicht würde nur für Diensteanbieter mit Monopolstellung auf Märkten ohne Wettbewerb gelten.
- Die Häfen würden im Bereich der Infrastrukturentgelte eine größere Aufonomie erhalten (jeder Hafen hätte das Recht, die Struktur und die Höhe der Hafengebühren selbst festzulegen), vorausgesetzt, die diesbezügliche Politik ist transparent. Es würde zu einer Differenzierung entsprechend der Umwelleistung von Schiffen und Kraftstoffen ermutigt werden.

Politikpaket 3: „Voller Wettbewerb und Hafenaufonomie“: Diese Option baut auf Politikpaket 2a auf. Mindestens zwei konkurrierende und unabhängige Betreiber wären bei jedem Hafendienst vorzusehen, wenn die Zahl der Anbieter infolge von Flächenknappheit begrenzt ist. Die kommerziellen Funktionen öffentlicher Behörden wären rechtlich und funktional getrennt. Dies würde zu einer Zunahme der Hafenaufakteure führen. Um den ordnungsgemäßen Hafenaufbetrieb sicherzustellen, würde die zentrale Koordinierung gestärkt werden. Jede Hafenbehörde könnte Struktur und Höhe der Infrastrukturentgelte entsprechend ihrer gewerblichen Gepflogenheiten festlegen. Die Transparenz bei den Entgelten wäre nicht erforderlich, da der Druck durch das Wettbewerbsumfeld ausreichend wäre, um die Entgelte auf einem angemessenen Niveau zu halten.

Das Politikpaket 2a wurde als bestmögliche Option eingeschätzt. Das Basisszenario (keine Maßnahmen) gehört nicht zu den untersuchten politischen Optionen, und die Optionen scheinen entgegen den Maßgaben der Leitlinien für Folgenabschätzungen nicht systematisch mit dem Basisszenario verglichen worden zu sein.

• Umfang der Folgenabschätzung

Alle Politikpakete wurden auf ihre wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgen hin analysiert und hinsichtlich Effizienz, Wirksamkeit und Kohärenz bei der Erreichung der Zielsetzungen miteinander verglichen.

Die wirtschaftliche Analyse der Vorschläge enthält eine Analyse ihrer Auswirkungen auf direkte und indirekte Transportkosten, auf die Investitionsfreundlichkeit, den Verwaltungsaufwand (wobei zwischen den Kosten für den öffentlichen Sektor und für die Unternehmen unterschieden wird¹¹), auf KMU, auf Verkehr und Multimodalität sowie auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit.

Die Kosteneinsparungen wurden auf Grundlage der Annahme berechnet, dass offene Märkte zu einer Preissenkung bei den Hafendiensten führen. Nach den im Rahmen der Erhebung bei Nutzern zum Umfang der Kostensenkungen gewonnenen Informationen wird mit Preissenkungen von zwischen 2 und 20 % je nach Politikpaket und Art des Dienstes gerechnet. Die Berechnungsmethode wird in Anhang VII der Folgenabschätzung genauer erklärt. Die Auswirkungen jedes Politikpakets auf die gesamten Hafenkosten wurden mithilfe einer Hochrechnung der Daten zu Hafentarifen des Hafens von Rotterdam kalkuliert, der aufgrund seiner guten Ergebnisse als Referenz für die Festsetzung von Richtwerten herangezogen wurde. Die angenommenen jährlichen Einsparungen liegen zwischen 318,15 Mio. EUR bei Politikpaket 1 und 1 245,21 Mio. EUR bei Politikpaket 3. Allerdings wird in der Folgenabschätzung darauf hingewiesen, dass bei der Interpretation von Ergebnissen auf Basis von Preisannahmen Vorsicht geboten ist, da diese je nach Region und einzelnen Häfen unterschiedlich ausfallen können.

Die Folgenabschätzung enthält eine sehr knappe und allgemein gehaltene Erörterung der regionalen Verteilung der Auswirkungen, aber eine territoriale Folgenabschätzung wurde nicht durchgeführt. Es wird nicht deutlich, welche Mitgliedstaaten, Regionen und Häfen am stärksten von den geforderten Änderungen betroffen sind.

Der Kommission zufolge zielen alle Politikpakete darauf ab, die allgemeinen Umweltauswirkungen des Verkehrs zu verringern, zumal sie alle dazu beitragen, den Seeverkehr im Vergleich zum Straßengüterverkehr attraktiver zu gestalten¹². Die Folgenabschätzung enthält eine Tabelle zu den Auswirkungen jedes Politikpakets auf den Anstieg des Kurzstreckenseeverkehrs, den Rückgang beim Straßengüterverkehr über Entfernungen ab 300 km und den jeweiligen Nutzen bei externen Kosten. Die Einsparungen bei externen Kosten liegen zwischen 23 Mio. EUR bei Politikpaket 1 und 76 Mio. EUR bei Politikpaket 3 (die Einsparungen bei Politikpaket 2a betragen 69 Mio. EUR). Der Ausschuss für Folgenabschätzung der Kommission hatte gefordert, dass die Bewertung der Umweltauswirkungen gestärkt werden sollte, um auch direkte Auswirkungen in Form von Wasserverschmutzung und dem Umgang mit Schiffsabfällen zu berücksichtigen. Dieser Empfehlung wurde offenbar nicht entsprochen.

Die möglichen sozialen Auswirkungen werden im Zusammenhang mit einer möglichen Produktivitätssteigerung durch technologische Veränderungen, die mit den Politikpaketen einhergehen, bewertet. In der Folgenabschätzung wird davon ausgegangen, dass technologische Veränderungen kurzfristig zwar zu einem Verlust von Arbeitsplätzen führen

¹¹ In Anhang IX der Folgenabschätzung wird die Berechnung der Verwaltungskosten erläutert.

¹² Verkehrsweißbuch 2011.

könnten, dass aber mittel- und langfristig durch alle Politikpakete neue Hafenaktivitäten generiert wird und damit ein positiver, wenn auch begrenzter, Nettoeffekt auf die Beschäftigung erzeugt wird. Die genauen Berechnungen und Annahmen hierzu werden in Anhang VII der Folgenabschätzung aufgeführt. Da arbeitsmarktpolitische Regelungen in dem Vorschlag ausgeklammert werden, werden besondere Auswirkungen auf Löhne, Arbeitsbeziehungen und Arbeitsbedingungen nicht ermittelt.

In der Folgenabschätzung wird darauf hingewiesen, dass alle Politikpakete einen Kompromiss zwischen wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen darstellen und anerkannt, dass das Risiko sozialer Spannungen im Zuge der Aufhebung von Marktzugangsbeschränkungen, insbesondere im Bereich der Ladungsumschlagsdienste, nicht zu vernachlässigen ist¹³.

• **Subsidiarität/Verhältnismäßigkeit**

Die Folgenabschätzung enthält eine Subsidiaritätsanalyse für jedes Politikpaket. Die Analyse stützt sich sowohl auf die Erforderlichkeitsprüfung als auch auf die Prüfung des europäischen Mehrwerts. Der Vorschlag beruht auf Artikel 100 Absatz 2 AEUV, wonach das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren geeignete Vorschriften für die Seeschifffahrt erlassen können. In der Folgenabschätzung wird darauf hingewiesen, dass eine Parallele zu anderen Verkehrsträgern gezogen werden kann, da der Hafensektor der einzige Transportsektor sei, für den es so gut wie keine EU-Rechtsvorschriften zu Sachverhalten wie Marktzugang, finanzielle Transparenz, Infrastrukturentgelte und Fragen der Koordinierung gebe. Wenngleich die Kommission die spezifischen Merkmale der Schifffahrt und ihre lange kulturhistorische Tradition anerkennt, ist sie der Ansicht, dass die vorgeschlagene Initiative aufgrund der Skaleneffekte und der internationalen Dimension des Sektors mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist.

Auch die Verhältnismäßigkeit wird überprüft. Dazu führt die Kommission an, dass die Verhältnismäßigkeit insofern gesichert sei, als die Initiative nur für TEN-V-Seehäfen gilt, in denen 90 % des Verkehrsaufkommens abgefertigt werden.

Begründete Stellungnahmen wurden vom schwedischen Reichstag, dem spanischen Parlament, dem lettischen Parlament, dem polnischen Sejm, dem italienischen Senat und dem maltesischen Senat abgegeben. Die Parlamente befürchten, dass eine Verordnung unter den gegebenen Umständen als Instrument zu restriktiv ist, da es keine Flexibilität auf Basis nationaler Praktiken zulässt. Sie haben auch die Verhältnismäßigkeit des Vorschlags infrage gestellt.

• **Auswirkungen auf den Haushalt oder die öffentlichen Finanzen**

Die Kommission geht nicht auf die Auswirkungen auf den Haushalt ein.

• **KMU-Test/Wettbewerbsfähigkeit**

Die Analyse der wirtschaftlichen Folgen umfasst einen Abschnitt zu KMU, da Aktivitäten wie Festmachen, Schleppen, Lotsen und Bunkerung typischerweise von KMU und Kleinstunternehmen ausgeführt werden. In der Folgenabschätzung wird davon ausgegangen, dass die Einführung des freien Marktzugangs vorteilhaft für KMU sein wird, da damit ein unternehmensfreundlicheres und unternehmerischeres Umfeld geschaffen wird. Auch die Verwaltungskosten für KMU werden untersucht, mit dem Ergebnis, dass das Politikpaket 2a

¹³ Folgenabschätzung, S. 54.

die geringsten zusätzlichen Verwaltungskosten für diese Unternehmen nach sich zieht. Abschließend wird in der Folgenabschätzung festgestellt, dass KMU mit keinem der Politikpakete besondere Verpflichtungen auferlegt werden. Allerdings hätte man genauer auf die Folgen des verstärkten Wettbewerbs im Sektor der Hafendienste für KMU eingehen können.

Es wird angenommen, dass alle Politikpakete eine Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der südeuropäischen Häfen zur Folge haben werden, die zurzeit Geschäfte an nordafrikanische Häfen und sowie in geringerem Maß auch an Ostseehäfen verlieren, die mit russischen Häfen konkurrieren.

• **Qualität der Daten, Untersuchungen und Analysen**

Die Folgenabschätzung beruht durchgängig auf hochwertigen Forschungsergebnissen begleitet. Zusätzlich zu den Beiträgen von Interessenträgern (durch Anhörungen, Konferenzen und Befragungen) stützt sich die Folgenabschätzung auf ergiebiges wissenschaftliches Forschungsmaterial und auf eine Studie von PriceWaterhouseCoopers in Zusammenarbeit mit Paneteia (PWC 2013) über Maßnahmen zum Ausbau der Effizienz und Qualität von Hafendiensten in der EU, die im Auftrag der Kommission zur Vorbereitung dieser Folgenabschätzung durchgeführt wurde. Auf diese Studie wird in der Folgenabschätzung allerdings nicht hinreichend Bezug genommen.

Die Folgenabschätzung enthält umfassende quantitative Informationen. Die Folgenabschätzung ist hinsichtlich der zugrundeliegenden Annahmen und der Belege (Erhebungsdaten), die zur Berechnung der erwarteten Kosten und des Nutzens der Optionen herangezogen wurden, sehr transparent, und es wird offen davor gewarnt, sich ausschließlich auf eine Analyse zu verlassen, die auf mehrfachen Annahmen beruht.

• **Konsultation der Interessenträger**

Aufgrund der technischen Eigenschaften des Dokuments entschied sich die GD MOVE dafür, anstatt einer umfassenden öffentlichen Konsultation unter allgemeiner öffentlicher Beteiligung eine intensive, gezielt sektorspezifische öffentliche Konsultation durchzuführen. Die öffentliche Konsultation wurde in Form bilateraler Kontakte zwischen der Kommission und den wichtigsten Branchenverbänden im Hafensektor sowie den zwei wichtigsten Hafentarbeitergewerkschaften durchgeführt. Außerdem wurden die Interessenträger durch zwei zielgerichtete, von PWC entworfene Online-Umfragen im Zusammenhang mit der Studie über Maßnahmen zum Ausbau der Effizienz und Qualität von Hafendiensten in der EU konsultiert. Zudem wurden eine EU-Konferenz zur Zukunft der EU-Hafenpolitik¹⁴ und eine öffentliche Anhörung in Brüssel unter Beteiligung aller betroffenen Parteien abgehalten.

Die von PWC durchgeführten Online-Umfragen wurden von den zwei wichtigsten Hafentarbeitergewerkschaften hinsichtlich der Konsultationsmethode und der Formulierung der Fragen zu Qualitäts- und Effizienzaspekten von Häfen in Verbindung mit Fragen zur Hafendarbeit kritisiert. In der Folgenabschätzung wird in Anhang V bestätigt, dass die Beteiligung nationaler Gewerkschaften an den Online-Umfragen gering war; Stellungnahmen wurden eher von Gewerkschaften auf EU-Ebene in Positionspapieren und Erklärungen zum Ausdruck gebracht. In Anhang V ist auch eine Zusammenfassung der Positionen der Interessenträger enthalten.

- **Überwachung und Bewertung**

Die Kommission wird die Umsetzung und Effektivität anhand einer Reihe von Hauptindikatoren überwachen. Die Daten sollen mithilfe des bereits eingerichteten Projekts PPRISM¹⁵ und eines Berichts zur Informationsbeschaffung erfasst werden. Des Weiteren hat die Kommission ein Forschungsprojekt auf den Weg gebracht, um die praktischen und operativen Anforderungen für die Einrichtung einer Hafen-Beobachtungsstelle zu untersuchen, durch das kontinuierlich Daten bereitgestellt werden sollen. Die Kommission wird drei Jahre nach Umsetzung des Gesetzgebungsvorschlags auf Basis der vorgesehenen Hauptindikatoren einen Umsetzungsbericht erstellen.

- **Ausschuss für Folgenabschätzung der Kommission**

In der Folgenabschätzung wird die Stellungnahme des Ausschusses für Folgenabschätzung anerkannt, und die Änderungen, die vorgenommen wurden, um den Empfehlungen des Ausschusses nachzukommen, werden dargelegt. In seiner Stellungnahme vom 20. März 2013 brachte der Ausschuss seine Bedenken vor allem hinsichtlich der Schwächen der Problemdefinition und des Basisszenarios, der Definition der Kernziele und der Auswahl der Optionen, insbesondere des Fehlens eines horizontalen Instruments als Option, zum Ausdruck. Das Basisszenario wird nun umfassend behandelt und enthält eine Erläuterung der Fragen, die voraussichtlich entstehen werden, wenn der Status quo beibehalten wird. Mit dem Politikpaket 1 wurde ferner die Option eines horizontalen Instruments eingeführt.

Es ist außerdem erkennbar, dass die derzeitige Folgenabschätzung den meisten weiteren Empfehlungen des Ausschusses Rechnung trägt: Sie enthält jetzt genaue Informationen zu den Annahmen und zugehörigen Unsicherheiten, zu den verschiedenen, der Kostenberechnung zugrundeliegenden Modelle, eine detailliertere Subsidiaritätsanalyse, eine klarere Beschreibung der Verbindungen mit dem Europäischen Semester und dem Strukturfonds, eine bessere Darstellung der Ansichten von Interessenträgern zu den Optionen und ihrer Kritik hinsichtlich der Konsultationsmethode, sowie eine kurze (allerdings recht skizzenhafte) Erörterung der regionalen Verteilung der Auswirkungen. Diesbezüglich enthält die Folgenabschätzung keine umfassenderen Hinweise auf eine Analyse der Folgen des Vorschlags für die verschiedenen Regionen mit wichtigen Häfen. Trotz einiger allgemeiner Anmerkungen zu den erwarteten Folgen für die Regionen werden die Regionen im Einzelnen nicht eingehender überprüft.

- **Kohärenz zwischen dem Legislativvorschlag der Kommission und der Folgenabschätzung**

Die Folgenabschätzung und der Vorschlag scheinen übereinzustimmen.

¹⁴ 3. Quartal 2012.

¹⁵ Das Projekt liefert eine Auswahlliste von Indikatoren, die die Grundlage einer zukünftigen Europäischen Hafen-Beobachtungsstelle bilden, die in Form eines Port Sector Performance Dashboard umgesetzt wird.

Verfasserinnen: Aisling Carney and Alexia Maniaki-Griva

Referat Ex-ante-Folgenabschätzungen

Direktion für Folgenabschätzung und Europäischen Mehrwert
Generaldirektion Wissenschaftlicher Dienst (DG EPRS)
Europäisches Parlament

Dieses Themenpapier, das vom Referat Ex-ante-Folgenabschätzung für den Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr (TRAN) des Europäischen Parlaments erstellt wurde, analysiert, ob die in den eigenen Leitlinien der Kommission zur Folgenabschätzung festgelegten wichtigsten Kriterien sowie die vom Parlament in seinem Handbuch zur Folgenabschätzung identifizierten zusätzlichen Faktoren durch die Folgenabschätzung erfüllt werden. Es versucht nicht, sich mit dem Inhalt des Vorschlags zu befassen. Die Folgenabschätzung wird zur Bereitstellung allgemeiner Informationen und von Hintergrundinformation erstellt, um die jeweiligen Parlamentsausschüsse und Abgeordneten umfassender bei ihrer Arbeit zu unterstützen.

Dieses Dokument ist auch im Internet verfügbar:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/de/studies.html>

Wenn Sie sich an das Referat Folgenabschätzung wenden möchten, schicken Sie eine E-Mail an: impa-secretariat@ep.europa.eu.

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung - außer zu -kommerziellen Zwecken - mit Quellenangabe ist gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

Redaktionsschluss: November 2013
Brüssel © Europäische Union, 2013.

ISBN: 978-92-823-5040-9
DOI: 10.2861/24617
Katalognummer: QA-02-13-565-DE-N