

DER KONGRESS
DER GEMEINDEN UND REGIONEN

Europarat
F – 67075 Strasbourg Cedex
Tel : +33 (0)3 88 41 20 00
Fax : +33 (0)3 88 41 27 51/ 37
<http://www.coe.int/cplre>



11. PLENARSITZUNG

ELFTE TAGUNG

(Straßburg, 25. – 27. Mai 2004)

Empfehlung 149 (2004)¹
zu

Problemen des grenzüberschreitenden Durchgangsverkehrs

¹ Diskussion und Annahme durch den Kongress am 27. Mai 2004, 3. Sitzung (siehe Dok. CG (11) 6, Empfehlungsentwurf vorgelegt durch L. Pedrazzini (Schweiz, R, NI) Berichterstatter)

Der Kongress,

1. Bezieht sich auf folgende Unterlagen:

- a.* der von Herrn Luigi Pedrazzini (Schweiz) im Namen des Ausschusses für nachhaltige Entwicklung erstellte Bericht über Probleme des Durchgangsverkehrs über die Alpen;
- b.* frühere vom Kongress zu Verkehrsproblemen verabschiedete Texte, insbesondere die Entschließung 137 (2002) über integrierte Verkehrspolitik und die Entschließung 220 (1991) über den Regionalverkehr;
- c.* das von der Europäischen Kommission im September 2001 verabschiedete „Weißbuch zur europäischen Verkehrspolitik bis 2010: die Stunde der Entscheidung“;
- d.* der Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Abänderung der Richtlinie 1999/62/EC über Gebühren für der Benutzung bestimmter Infrastrukturen durch den Schwerverkehr (Eurovignette-Richtlinie);
- e.* die Abschlusserklärung der Konferenz über „Nachhaltige Entwicklung der Bergregionen, europäische Transitpolitik und die Herausforderung der Globalisierung“ (Cavalese, Italien, 17. Juni 2003), die betont, dass der Durchgangsverkehr auf keinen Fall zu einer unzumutbaren Mehrbelastung der Umwelt der betroffenen Regionen führen darf;

2. Der Kongress geht bei seiner Empfehlung von folgenden Überlegungen aus:

- a.* der Verkehr staut sich auf den großen transeuropäischen Verkehrsachsen von Jahr zu Jahr immer ärger, ohne dass geeignete Maßnahmen zur Abhilfe geschaffen worden wären;
- b.* der Frachtverkehr in Europa nimmt jährlich um 4 % zu, während das jährliche Wirtschaftswachstum in Europa nur halb so viel beträgt;
- c.* die Entwicklung des Landverkehrs (Straße und Schiene) verläuft seit Jahren in äußerst unausgewogener Weise. Der Straßenverkehr hat rapide zugenommen, während der Bahnverkehr zurückgegangen ist. Der Anteil der Bahn am Frachtverkehr ist in der Europäischen Union auf 15 gesunken;
- d.* in sensiblen Gegenden, vor allem auf den großen Verkehrswegen durch die Alpen, hat der Verkehr bereits ein Ausmaß erreicht, das über dem liegt, was im Höchstfall in Bezug auf Schadstoffausstoß und Verkehrssicherheit verkraftet werden kann;
- e.* den wachsenden und berechtigten Befürchtungen wegen der Folgen des Straßenverkehrs und besonders des Schwerverkehrs für die Umwelt wird nicht die gebührende Aufmerksamkeit geschenkt;

3. Der Kongress stellt fest, dass der Anteil der Bahn am Frachtverkehr über die Alpen im Gegensatz zum sonstigen Trend in Europa mit 40 % gleichbleibend hoch liegt. Dieser hohe Prozentsatz zeugt vom politischen Willen, den Verkehr durch die Alpen mittels verbesserter Bahnangebote effizienter zu gestalten;

4. Der Kongress weist auf folgende Umstände hin:

a. in sensiblen Gegenden entlang der großen Verkehrsachsen durch die Alpen hat der Ausstoß an Stickstoffoxiden (NO_x) durch den Schwerverkehr ständig zugenommen;

b. bis jetzt wurde die beträchtliche Zunahme des Schwerverkehrs nicht durch technische Verbesserungen an den Fahrzeugen ausgeglichen;

c. der tatsächliche NO_x – Ausstoß durch den Schwerverkehr in den Alpen ist trotz der verbesserten technischen Ausstattung mancher Lastzüge nach den neueren Euro II – und Euro III – Normen keinesfalls in dem Ausmaß gesunken, wie es nach genormten Prototyp-Testen erwartet worden war;

d. in den Bergtälern ist infolge der topographischen und klimatischen Bedingungen (häufiger Temperatursturz usw.) die Alarmstufe in Bezug auf Umweltverschmutzung schneller erreicht als in der Ebene oder in hügeligem Land;

e. die Vielfalt der Straßenbenutzer (Anwohner, kleinere und mittlere Betriebe, Industriebetriebe, Frachtverkehr, Freizeit- und Urlaubsverkehr) führt in den Alpen auf engem Raum – angesichts einer Landschaft, die Schutz braucht – sehr viel leichter zu Konflikten;

5. Der Kongress ist folgender Überzeugung:

a. zuverlässige Verkehrsverbindungen sind von besonderer Bedeutung dafür, dass ein vereintes Europa auch gebietsmäßig zusammenwächst ;

b. eine leistungsfähige Verkehrsstruktur ist für die moderne Gesellschaft und ihre Wirtschaft von größter Bedeutung;

c. das gesundheitliche Wohl der einheimischen Bevölkerung hat Vorrang vor der Freiheit, ein bestimmtes Verkehrsmittel zu wählen, wenn es zum Interessenkonflikt kommt;

d. je nach Region müssen unterschiedliche Maßnahmen getroffen werden, wenn allen Bürgern Europas ein gleiches Maß an Schutz und Sicherheit geboten werden soll;

e. Großprojekte zur Verbesserung der Verkehrsstruktur (Tunnel unter dem Brenner, Bahnverbindung Lyon – Turin) erfordern eine Beteiligung privater Investoren. Die Verkehrspolitik muss hierfür einen entsprechend günstigen Rahmen bieten;

6. Der Kongress fürchtet, dass die vorgeschlagene Änderung der Eurovignette-Richtlinie 1999/62/EC auch nicht zu einer ausreichenden Reduzierung der Schadstoffbelastung der sensiblen Alpenregionen führen wird;

7. Der Kongress empfiehlt dem Ministerkomitee des Europarats, die Regierungen der Mitgliedsstaaten in den Alpen zu folgenden Maßnahmen aufzufordern:

a. es sollten flexible Gebühren für den Frachtverkehr erhoben werden, die je nach den Merkmalen der betreffenden Region und je nach Verkehrsart verschieden zu gestalten wären. Die Gebührenordnung sollte einen Anreiz bieten, die Frachtbeförderung über lange Strecken auf die Bahn zu verlagern, ohne den einheimischen Verkehr über Gebühr zu belasten. Die Gebühren sollten mit der Zeit angehoben werden, und zwar in einer genau bestimmten Weise (Angabe des Zeitpunkts, wann Erhöhungen fällig werden, Umfang der vorgesehenen Erhöhungen und Endbetrag in der letzten Stufe), so dass der Markt die Gebührenhöhe im Rahmen seiner Entwicklungsstrategie einplanen kann;

b. die grundsätzliche Wahl der kürzesten Strecke sollte durch eine Angleichung der Gebühren und der allgemeinen Bestimmungen über den Frachtverkehr durch die Alpen gefördert werden. Um die Fahrer davon abzuhalten, lange Umwege zu fahren, sollte dafür gesorgt werden, dass die Mautgebühren auf den verschiedenen Abschnitten der Strecken durch die Alpen vergleichbar sind;

c. es sollte eine Reihe von – auf europäischer Ebene abgestimmten – Maßnahmen zur Lenkung der Verkehrsströme über die Alpen eingeführt werden, und zwar entsprechend dem Grundsatz der Verwaltung knapper Ressourcen. Dies würde den Gütertransport auf der Straße gewissen Beschränkungen unterwerfen und dadurch weniger attraktiv machen. Besonders in sensiblen Gegenden muss der Schwerverkehr beschränkt werden. Derartige Maßnahmen zur Beschränkung des freien Gütertransports auf der Straße würden mittelbar Anreiz bieten, den Frachtverkehr auf die Schiene zu verlagern;

d. der Ausbau des Eisenbahnnetzes sollte finanziell gefördert werden, auch wenn sich die Investitionen in Anbetracht der schwierigen Bedingungen in den Alpen nicht unmittelbar lohnen. Es geht dabei nicht um Verschwendung öffentlicher Gelder, sondern um Investitionen, die zwar nicht unmittelbar rentabel sind, wohl aber die Wettbewerbsfähigkeit der Bahn verstärken und dadurch die Verlagerung des Gütertransports auf die Schiene begünstigen. Mautgebühren auf der Straße sollten helfen, den Ausbau des Bahnnetzes und günstigere Angebote der Bahn zu finanzieren;

e. die technischen Normen und Verwaltungsmethoden der Eisenbahn sollten angeglichen werden, um eine bessere Integration und Öffnung der Bahnsysteme der verschiedenen Länder zu erreichen;

f. die Bahn sollte ihre Güterverkehrspolitik nach dem Modell des Personenverkehrs neu gestalten, um die gleichen Vorteile wie der Gütertransport auf der Straße bieten zu können. Das heißt, kurz gesagt, dass der Spediteur sich auf klare Abfahrts- und Ankunftszeiten verlassen können muss, damit auch beim Bahntransport die pünktliche Ankunft der Ware gewährleistet ist;

8. Der Kongress empfiehlt dem Ministerkomitee, die Europäische Union zu folgenden Schritten aufzufordern:

a. die Neufassung der Richtlinie 1999/62/EC sollte so rasch als möglich verabschiedet werden. Die in diesem Text vorgesehene Möglichkeit der Querfinanzierung alternativer Transportformen in sensiblen Regionen ist von größter Bedeutung für den Ausbau der Bahnstrecken durch die Alpen. Der Anteil der Mautgebühren, der zur Querfinanzierung der Bahn herangezogen würde, sollte flexibel gehalten werden, je nach der Dringlichkeit und Bedeutung des jeweiligen Projekts aus europäischer Sicht, jedoch nicht 30 % übersteigen;

b. im Rahmen einer Neufassung der Eurovignette-Richtlinie (Neufassung der Richtlinie 1999/62/EC) sollten externe Kosten soweit möglich verinnerlicht werden, um eine Umkehr des Trends zum Rückgang des Bahntransports zugunsten des Straßentransports zu erreichen;

c. zusätzlich dazu sollten neue Maßnahmen zur Beschränkung des Schwerverkehrs in sensiblen Gegenden getroffen werden. Technische Verbesserungen an den Fahrzeugen allein genügen nicht, um die Ziele des Umweltschutzes in den Alpentälern entlang der Durchgangsstraßen zu erreichen und den Schadstoffausstoß in zumutbaren Grenzen zu halten;

d. eine Reihe abgestimmter Maßnahmen zur Lenkung der Güterverkehrsströme über die Alpen sollte erarbeitet werden, wobei auf die Koordinierung der bisherigen, aus verschiedenen Gründen getroffenen Regelungen für den Schwerverkehr über die Alpen zu achten wäre. Es gilt, die Bedürfnisse des Markts zu berücksichtigen, zugleich aber den Grundsatz der Verwaltung knapper Ressourcen zu beherzigen. Dazu gehören Maßnahmen wie ein Reservierungssystem, ein Austauschsystem für Transitrechte, Regelungen für den Emissionshandel usw.. Maßnahmen und Regelungen dieser Art sollten von der Europäischen Kommission in Zusammenarbeit mit den betroffenen Ländern ausgearbeitet werden;

e. der Bahnverkehr sollte weiter liberalisiert werden und die Öffnung der Bahnnetze weiter betrieben werden. Richtlinien zur Angleichung der technischen und verwaltungsmäßigen Bestimmungen für die Bahn sollten erlassen werden;

9. Der Kongress empfiehlt dem Ministerkomitee:

a. die Vorschläge in Abschnitt 7 der vorliegenden Empfehlung den Regierungen zuzuleiten;

b. die Vorschläge in Abschnitt 8 der vorliegenden Empfehlung dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission zuzuleiten;

c. die Möglichkeit der Abhaltung einer Konferenz der Verkehrs- und Umweltminister der vom Durchgangsverkehr durch die Alpen betroffenen Länder zu prüfen. Eine solche Konferenz müsste in enger Zusammenarbeit mit der Europäischen Union und der Europäischen Verkehrsministerkonferenz (ECMT/CEMT) organisiert werden und auf eine bessere Lenkung der Verkehrsströme über die Alpen durch vermehrte Verlagerung des Gütertransports auf die Schiene abzielen. Der Kongress könnte die Beteiligung der Alpenregionen veranlassen.