
Nr. 345

Vorträge, Reden und
Berichte aus
dem Europa-Institut
– Sektion Rechtswissenschaft –

herausgegeben von
Prof. Dr.Dr.Dr.h.c.mult. Georg Ress
und Prof. Dr. Torsten Stein

Professor Dr.Dr.h.c. Ignaz Seidl-Hohenveldern
Wien

LKW-Transit durch Österreich und die EG

Vortrag
gehalten am 10. Juni 1996

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der ASKO Europa-Stiftung.

1996 © Europa-Institut
Universität des Saarlandes

Nicht im Buchhandel erhältlich

Abgabe gegen eine Schutzgebühr
von 10,- DM

Inhalt	Seite
A. Die Ausgangslage	5
1. <i>Das Verkehrsaufkommen</i>	5
2. <i>Die Verhandlungspositionen</i>	6
a) der EG	6
b) Österreich	8
B. Der Transitvertrag	9
C. Transitvertrag und Österreichs Beitritt zur EU	10
D. Das Protokoll Nr. 9 zum Beitrittsvertrag	12
E. Entwicklung nach Abschluß des Protokolls Nr. 9	14
F. Brenneraut	15
G. Schlußbetrachtung	17

LKW-Transit durch Österreich und die EG

A. Die Ausgangslage

1. Das Verkehrsaufkommen

Der Güterverkehr auf der Straße hat in den letzten drei Jahrzehnten rasant zugenommen. Der Nord-Süd-Verkehr in Europa konzentriert sich auf eine geringe Anzahl von Alpenpässen. Die Ostöffnung lenkte neue Verkehrsströme durch das Donautal und den Pyhrnpass nach dem Balkan. Dieser Verkehr dürfte nach dem Ende der Kämpfe und des Embargos gegen Serbien noch stärker werden. Die Bevölkerung entlang dieser Durchzugsstrecken, insbesondere am Brenner, kann die dadurch entstandenen Umweltschäden nicht länger ertragen und drängt unter Androhung von Verkehrsblockaden auf Abhilfe und auf Schutz vor dem ständig weiteren Anwachsen der Verkehrslawine.¹ Es ist heute nahezu unvorstellbar, daß noch vor 30 Jahren Österreich den Bau neuer Transitautobahnen anregte und vergebens dazu eine EG-Finanzhilfe erbat,² wenn man seinen jetzigen Widerstand gegen die Fertigstellung des österreichischen Teilstücks des *Alemagna*-Autobahnprojekts zwischen Ulm und Mailand kennt.³

Allerdings sah Österreich auch schon damals in der Zunahme des LKW-Verkehrs an sich kein erstrebenswertes Ziel. Österreich hoffte vielmehr, durch Aufsplitterung des Verkehrsstromes auf eine größere Zahl von Strecken die Belastung für die jeweiligen Anrainer geringer zu halten. Selbst wenn das heutige Verkehrsaufkommen auf weitere Übergänge und gerechter verteilt würde, bliebe die Belastung für die Anrainer unerträglich. Es würde also nicht viel nützen, die Schweiz dazu zu bewegen, auch LKW's über 28 Tonnen die Durchfahrt zu gestatten, um Österreich und Frankreich von dem dadurch verursachten Um-

¹ E. Brandt, Das Transitverkehrsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft, Österreich und der Schweiz, *Transportrecht* I – 95, S. 10. Vgl. die Drohungen des Transitforums Tirol, *Die Presse* vom 10.4.1996 als Reaktion auf den Brief der Kommission vom 9.4.1996 unter Anm. 53.

² T. Ogrinz, Entwicklung und gegenwärtiger Stand der Transitverhandlungen Österreichs mit der Europäischen Gemeinschaft, in: W. Hummer, *Alpenquerender Transitverkehr aus regionaler und überregionaler Sicht*, Wien 1993, S. 143.

³ Salzburger Nachrichten, 29.9.1995

wegverkehr⁴ zu entlasten. Die einzige Hoffnung⁵ auf Besserung bleibt die Verbesserung der Eisenbahninfrastruktur zwecks Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene, insbesondere im kombinierten Verkehr (Huckepack-Verkehr).⁶

Die Entwicklung geht in die andere Richtung. Zwischen 1970 und 1988 ist der Straßengütertransit von etwa 3 Millionen t/Jahr auf knapp 22 Millionen t gestiegen. Der Schienenverkehr wuchs nur geringfügig. 1970 gingen 30 % des Güterverkehrs über die Straße und 70 % über die Schiene. 1988 hatte sich diese Relation in das genaue Gegenteil verkehrt.⁷ Insbesondere seit auf Grund der schrittweisen Umsetzung der EU-Wegekostenrichtlinien gemäß Art. 15 des Protokolls Nr. 9 zum Beitrittsvertrag die österreichische Schwerverkehrsabgabe bis 1997 auf ein Drittel zu reduzieren ist,⁸ geht der Schienentransit prozentuell und absolut drastisch weiter zurück.

2. Die Verhandlungspositionen

a) der EG

Im Jahr 1992 gaben die Schweiz und Österreich eine Briefmarke heraus, die zeigt, wie alle Süd- und Südostverkehrsstränge der EG aus dem Norden sich in diesen beiden Ländern zu einem Knoten zusammenfügen. Man hätte darin eine versteckte Drohung gegen die EG sehen können, wenn Österreich und die Schweiz nicht gleichzeitig die Mitgliedschaft im EWR angestrebt hätten. Insbesondere Griechenland und die Niederlande bestanden auf einer Regelung des Transitverkehrs als Voraussetzung für den Beitritt Österreichs und der Schweiz zum EWR. Da die EG-Staaten diesen Beitritt einstimmig billigen

⁴ E. Brandt, a.a.O., S. 9.

⁵ Erläuternde Bemerkungen zum Transitvertrag, Nr. 505 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrats, XVIII. Gesetzgebungsperiode (abgekürzt EB I) S. 15.

⁶ Auf die Probleme des Schienenverkehrs, der im Transitvertrag ebenfalls geregelt ist, kann hier – außer bei Anm. 43 – nicht eingegangen werden. Siehe insoweit E. Brandt a.a.O. und I. Seidl-Hohenveldern, L'Union Européenne et le transit de marchandises par rail et par route à travers l'Autriche, Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne, Nr. 389, 1995, S. 380 ff., passim.

⁷ EB I, S.15.

⁸ Salzburger Nachrichten, 25.12.1995

mußten, ergab sich daraus ein Junktim mit den von der EG angestrebten Transitverträgen mit Österreich und der Schweiz.⁹

Laut *Brandt*¹⁰ war ein möglichst freier Transit das erklärte Ziel der Gemeinschaft. Das Abkommen sollte die administrativen und technischen Hindernisse beseitigen, die freie Wahl der Verkehrsnutzer garantieren, die Nichtdiskriminierung insbesondere im fiskalischen Bereich bekräftigen und eine bessere Verteilung des Verkehrs in räumlicher Hinsicht und unter den Verkehrsträgern sicberstellen.

Die Gemeinschaft ging und geht noch immer, auch bei der Bewältigung des Transitproblems, vom Ideal des einen Gemeinsamen Marktes ohne jede Binnengrenzen und mit gleichen Lebensbedingungen für alle aus. Bezeichnend dafür ist das Drängen, die zum Transit berechtigenden Ökopunkte¹¹ nicht mehr beim Grenzübertritt kontrollieren und bewerten zu lassen.¹² Dies wäre zwar die sinngemäßeste und billigste Lösung, verstieße aber gegen die so verstandene Freizügigkeit. Das Ideal des freien Wettbewerbs spricht gegen jede Maßnahme fiskalischer oder dirigistischer Art, die den Güterverkehr von der Straße auf die Schiene verlagern soll. Hier wird der Wert des Gemeinsamen Marktes zu hoch eingeschätzt. Gewiß, der Gemeinsame Markt soll den Warenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten fördern und hat dies auch getan. Aber soll das zu Lasten der Anrainer an den Hauptdurchzugsstraßen geschehen? Müßte nicht selbst dann, wenn Europa ein einziger Staat wäre, dessen Regierung und Gesetzgebung diese Gebiete vor den sie bedrohenden Gefahren schützen?

Mit Recht hat *Hans von der Groeben* der EG vorgeworfen: „die lange Jahre andauernde Hinnahme der erkennbaren Gefahren eines ungehemmten Verkehrs auf den Autobahnen und Landstraßen, die Vernachlässigung des Ausbaus der Eisenbahn und des Eisenbahnnetzes

⁹ *E. Brandt*, a.a.O. S. 8, *E.-M.Poesel*, Der Transitvertrag aus rechtlicher Sicht, in: W. Hummer (Hrsg.) a.a.O., S. 157.

¹⁰ *E. Brandt*, a.a.O., S. 12.

¹¹ Siehe unten Text bei Anm. 24.

¹² Art. 14 des Protokolls Nr. 9 zum Vertrag über den Beitritt Österreichs zur EU, ÖBGBl 1995/45, über den Straßen- und Schienenverkehr sowie den kombinierten Verkehr in Österreich. Kritisch einschränkend dazu die Erläuternden Bemerkungen zu diesem Vertrag, Beilage Nr. 11 zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrats XIX. Gesetzgebungsperiode (abgekürzt EB II), S. 409 versucht dies einschränkend auszulegen. Hiezu auch *E. Brandt*, a.a.O., S.16.

sowie die Duldung und Förderung des Frachtverkehrs durch die Lastwagen, was heute schon zu unerträglichen Verhältnissen geführt hat“¹³ Auf Drängen des Europäischen Parlaments hat der Rat in den im Dezember 1989 verabschiedeten Verhandlungsrichtlinien anerkannt „daß der größtmögliche Teil des Straßenverkehrs auf die Bahn verlagert wird, dabei insbesondere die Technik des kombinierten Verkehrs herangezogen wird... Der Rat ist der Ansicht, daß es sich empfiehlt, den negativen Effekt des Verkehrs auf die Umwelt und die Qualität des Lebens zu reduzieren“.¹⁴ Der damalige österreichische Verkehrsminister *Klima* ging aber dennoch wohl nicht fehl, als er das nach langen Verhandlungen erzielte Ergebnis, nämlich zunächst den Transitvertrag¹⁵ und sodann das Protokoll Nr. 9 zum Vertrag über den Beitritt Österreichs zur EU¹⁶ als ein „ungeliebtes Kind“ der EU bezeichnete. Er hielt daher ein Verlangen der Grünen auf Neuverhandlung des Transitproblems für gefährlich.¹⁷

b) Österreich

Österreich will den Verkehr von der Straße auf die Schiene verlagern und der freien Wahl des Verkehrsnutzers Grenzen setzen, durch Beseitigung des Umwegtransits¹⁸ dem Prinzip des kürzesten Weges zum Durchbruch verhelfen und durch Plafonierung den verbleibenden Straßenverkehr durch schrittweise zu verkleinernde Kontingente reduzieren.¹⁹

¹³ *H. von der Groeben*, Deutschland und Europa in einem unruhigen Jahrhundert, Baden-Baden 1995, S. 434.

¹⁴ *E. Brandt*, a.a.O., S. 12.

¹⁵ ÖBGBI 1992/823.

¹⁶ Siehe Anm. 12.

¹⁷ Kurier, 11.12.1995, Salzburger Nachrichten 29.9.1995.

¹⁸ Siehe oben Text bei Anm. 4.

¹⁹ *E. Brandt*, a.a.O., S. 11.

B. Der Transitvertrag

Nach langen Verhandlungen einigten Österreich und die EWG sich auf den Abschluß des Transitvertrages, der am 3.12.1991 paraphiert wurde. Auf Grund des Junktims mit dem EWR-Vertrag²⁰ wurde er erst nach dessen durch das Rechtsgutachten 1/91 des EuGH erzwungenen Änderung²¹ am 2.5.1992 unterzeichnet. Er trat am 1.1.1993 in Kraft.

Im Transitvertrag treten die Vertragspartner für die Entwicklung und Förderung des Schienenverkehrs und des kombinierten Verkehrs ein (Art. 4). Beihilfen, um den kombinierten Verkehr mit dem Straßenverkehr wettbewerbsfähig zu machen, sind zulässig und dürfen nicht durch Maßnahmen der anderen Partei unterlaufen werden (Art. 14). Abgaben für den Straßenverkehr sollen stufenweise erhöht werden, um den Grundsatz der Kostenwahrheit durchzusetzen. In der ersten Phase sind den Kraftfahrzeugen die Wegekosten anzulasten. In der zweiten Phase sollen auch die externen Kosten, insbesondere die Umweltkosten angelastet werden (Art. 14). Dies entspricht dem auch sonst im Völkerrecht geltenden²² Verursacherprinzip²³.

Auf diesem Prinzip beruht letztlich auch das Herzstück des Vertrages, das Ökopunktesystem (Art. 15), dessen Urhebererschaft sowohl die österreichischen²⁴ als auch die EG-Unterhändler²⁵ für sich beanspruchen. Das System will die Belastung der Umwelt durch den Stickoxyd (NOx)-Ausstoß der LKW begrenzen und schrittweise verringern. Zunächst wurde die Gesamtzahl der Transittfahrten für das Jahr 1991 geschätzt.²⁶ Entsprechend seiner damaligen Beteiligung am Transit-

²⁰ Siehe oben Text bei Anm. 9.

²¹ *I. Seidl-Hohenveldern*, L'avis de la CJCE No 1/91, Ann.Fr.Dr.Int. 37, 1991, S. 802-806.

²² *I. Seidl-Hohenveldern*, Völkerrecht, 8. Aufl., Köln 1994, S. 333, Rz 1528.

²³ EB I, S. 17.

²⁴ EB I, S. 16.

²⁵ *E. Brandt*, a.a.O., S. 14.

²⁶ Art. 2 der Verwaltungsvereinbarung vom 23.12.1992 zur Festlegung des Zeitpunkts und der Modalitäten der Einführung des im Abkommen zwischen der EG und der Republik Österreich über den Güterverkehr im Transit auf der Schiene und der Straße vorgesehene Ökopunktesystem, ÖBGBl 1992/879.

verkehr²⁷ erhält jeder Mitgliedstaat die entsprechende Anzahl von Ökopunkten. Für jede Transitfahrt ist eine Anzahl von Ökopunkten zu entwerfen, die dem NO_x-Ausstoß des betreffenden Fahrzeugs entspricht. Für die Zuweisung der Ökopunkte an die einzelnen Staaten ist man vom NO_x-Ausstoß eines LKW von damals durchschnittlicher Qualität ausgegangen. Ein LKW modernerer Bauart benötigt also für den Transit jeweils eine geringere Zahl von Ökopunkten. Die Gesamtzahl der Ökopunkte wird schrittweise um 60 % gesenkt, bis sie im Jahr 2003 40 % der NO_x-Menge entsprechen, die als NO_x-Belastung für das Jahr 1991 geschätzt wurde. Diese drastische Senkung soll durch den Einsatz von LKW erreicht werden, die noch schadstoffärmer arbeiten werden als die besten heutigen LKW.

Dem österreichischen Anliegen nach Plafonierung, also nach einer Beschränkung der Transitsfahrten ohne Rücksicht auf den NO_x-Ausstoß, wurde für den Sonderfall Rechnung getragen, daß durch die Verwendung schadstoffarmer LKW, die weniger Ökopunkte pro Transit entwerfen müssen, die Zahl der Transitsfahrten trotz verringerter Ökopunktezuweisung nicht sinkt sondern steigt. Sollte dieser Anstieg um 8 % über der Zahl der für 1991 geschätzten Transitsfahrten liegen, so wird die Zuweisung der Ökopunkte für das nächste Jahr in einem komplizierten Verfahren über das an und für sich vorgesehene Ausmaß hinaus verringert (Art. 15 Abs. 5 und Anhang IX Abs. 4).

C. Transitvertrag und Österreichs Beitritt zur EU

Gemäß seines Art. 23 wurde der Transitvertrag für eine Dauer von zwölf Jahren abgeschlossen. Er hätte also bis 31.12.2004 gelten sollen. Dennoch stellte sich die EG anlässlich der Beitrittsverhandlungen mit Österreich auf den Standpunkt, daß das Transitproblem neuerlich verhandelt werden müßte. *Topmann*²⁸ begründet das schlicht damit,

²⁷ Vgl. die Tabelle in: *W. Hummer*, Der österreichische und schweizerische Transitvertrag im Vergleich, a.a.O., S. 351.

²⁸ *G. Topmann*, Die Position des Europäischen Parlaments zum alpenquerenden Transitverkehr, in: *W. Hummer* (Hrsg.), a.a.O., S. 181.

daß im Falle eines Beitritts Österreichs zur EG alle bestehenden bilateralen Verträge zwischen diesen beiden Parteien hinfällig werden. In den Debatten in Österreich wurde dies damit näher erklärt, daß Österreich als nunmehriger Mitgliedstaat der EU nicht gut weiterhin als Vertragspartner der EU auftreten könne. Dieser Gedanke würde allerdings auch den zahlreichen Sitzabkommen die Grundlage entziehen, die eine internationale Organisation mit dem Mitgliedstaat abgeschlossen hat, auf dessen Gebiet sie ihren Sitz begründet.

*Brandt*²⁹ geht dagegen von EU-spezifischen Erwägungen aus. Ziel der EU sei es, zumindest bei Beitrittsverhandlungen den *acquis communautaire* unbedingt zu sichern. Es entspricht der starken Verhandlungsposition der EU, daß sie dieses Ziel im vorliegenden Fall durchgesetzt hat. Allerdings gehört die Wahrung des *acquis communautaire* doch wohl nicht generell zum *ius cogens* der EU. Sonst wäre es ja nicht möglich gewesen, EG-Normen aufzuheben, die auf Grund des Subsidiaritätsprinzips nicht länger in die Kompetenz der EG fielen.³⁰

Die Besonderheit bei der versuchten Beseitigung des Transitvertrages liegt darin, daß Österreich ja schon am 12.11.1991 den Antrag auf Beitritt zur EU gestellt hat – also vor der Paraphierung des Transitvertrages am 3.12.1991. Die EU-Kommission hat in ihrer Stellungnahme zum österreichischen Beitrittsantrag zwar erklärt, daß der Transitvertrag nur vorläufigen Charakter haben könne.³¹ Dies findet aber ebensowenig einen Niederschlag im Vertrag wie die Versuche Österreichs, den Transitvertrag „beitrittsfest“ zu machen.³² Aus dem Fehlen jeder besonderen Bestimmung, die den Wortlaut des Art. 23 über die zwölfjährige Laufzeit des Vertrages im Fall eines Beitritts Österreich zur EU einengt oder erweitert, folgt zumindest nach Völkerrecht die Gültigkeit dieses Vertrages, nicht aber die Notwendigkeit einer Neuverhandlung.³³ Die EU hat aber ihre Ansicht durchsetzen können.

²⁹ E. Brandt, a.a.O., S. 17.

³⁰ B. Schima, Das Subsidiaritätsprinzip im Europäischen Gemeinschaftsrecht (Wien 1994) S.127 und 148.

³¹ Kommission der EG, Stellungnahme der Kommission zum Beitrittsantrag Österreichs, Bulletin der EG, Beilage 4/92, S.17 lt. E. Brandt, a.a.O., S. 17.

³² E. Brandt, a.a.O., S. 18, EB I, S. 24.

³³ So aber E. Brandt, a.a.O., S. 18.

Die EG wollte Verkehrsbeschränkungen nur in sensiblen (alpinen) Gebieten zulassen, die Grenzkontrollen hinsichtlich der Ökopunkte abschaffen und Österreich zur Übernahme des 40 t-Gewichtslimits statt des österreichischen 38 t-Limits verpflichten. Überdies sollte die Laufzeit der Transitregelung, d.h. des Ökopunktesystems so kurz wie möglich gehalten werden.³⁴

Österreich versuchte in zähen Verhandlungen wenigstens vom materiellen Inhalt des Vertrages zu retten, was zu retten war. Im Zuge der Beitrittsverhandlungen kam es nämlich zu einer Neubewertung des Transitvertrages in der öffentlichen Meinung Österreichs. Er war ursprünglich von den Grünen und von den Freiheitlichen als viel zu weitgehend angesehen und als Ausverkauf der Heimat verteufelt worden. Nunmehr aber sah man in diesem Vertrag einen Schutzschild gegen noch weiter gehende Umweltbelastungen und würdigte die Aussicht auf eine Verkehrsminderung in absehbarer Zeit. Die öffentliche Meinung maß diesem Vertrag nun eine so große Bedeutung bei, daß die Volksabstimmung, die für den Beitritt Österreichs zur EU angeblich³⁵ erforderlich war, zu scheitern drohte, wenn der materielle Inhalt des Vertrages nicht übernommen werden könnte.

D. Das Protokoll Nr. 9 zum Beitrittsvertrag

Das Ergebnis der Neuverhandlung war das Protokoll Nr. 9 über den Straßen- und Schienenverkehr sowie den kombinierten Verkehr in Österreich. Die EU ließ ihre Forderung auf eine Beschränkung der Regelung auf den alpinen Bereich fallen.³⁶

Da Ökopunktesystem wurde im Ergebnis, auch mit seinem Ziel der schrittweisen Reduzierung der Ausgabe von Ökopunkten bis 31.12.2003 auf 40 % der für 1991 geschätzten Menge beibehalten.

³⁴ Bericht der Bundesregierung über das Ergebnis der Verhandlungen zum Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, Wien, Juni 1994, (abgekürzt „Bericht“), S. 15.

³⁵ Hierzu *J. Seidl-Hohenveldern*, Die Bundesländer und die Europäische Union, in: Universidad Carlos III de Madrid (Hrsg.), *La acción exterior y comunitaria de los Länder (etc) I*, Madrid 1994, S. 442-444.

³⁶ Bericht, S. 15.

Bis zum 1.1.1998 gilt das im Transitvertrag vorgesehene Verfahren. Dieses wird bis 1.1.2001 verlängert, falls der Rat bei einer vor dem 1.1.1998 vorzunehmenden Überprüfung nichts anderes einstimmig beschließt. Kommt die Kommission vor dem 1.1.2001 auf Grund einer wissenschaftlichen Studie zu dem Schluß, daß am 1.1.2001 das Ziel der 60 % Reduzierung der Umweltbelastung auf einer dauerhaften und umweltgerechten Grundlage erreicht worden ist, so läuft das Ökopunktesystem am 1.1.2001 aus. Ist die Kommission nicht dieser Meinung, so könnte der Rat mit Stimmenmehrheit Maßnahmen erlassen, die ebenfalls die Reduzierung der Umweltbelastungen um 60 % gewährleisten. Tut er das nicht, bleibt das Ökopunktesystem bis 1.1.2004 bestehen (Art.11). Eine solche Feststellung der Kommission bzw. die Entscheidung des Rats könnte vom EuGH überprüft werden.

Es ist also wohl anzunehmen, daß das Ökopunktesystem bis 1.1.2004 bestehen bleibt. Österreich nahm die Verkürzung der Gesamtlaufzeit von zwölf auf elf Jahre hin. Wäre der Transitvertrag, wie ursprünglich vorgesehen, am 1.1.1992 in Kraft getreten, wäre er ebenfalls am 1.1.2004 ausgelaufen. Die als Endziel angestrebte 60 % Reduzierung der Umweltbelastung muß ja so oder so schon am 1.1.2003 erreicht worden sein.

Der Streit um das Maximalgewicht war schon bisher müßig. Auf Grund des § 19 des Verwaltungsstrafgesetzes 1991 wurde nämlich eine Überschreitung des 38 t-Höchstgewichts bis zu 5 %, d.h. also bis 40 t lediglich mit einer Bagatelstrafe belegt.³⁷ In der Erklärung Nr. 19 zum Beitrittsvertrag verpflichtet sich Österreich, daß diese Überschreitung straffrei bleibt. Auf Grund der 17. Novelle zum Kraftfahrzeuggesetz 1967³⁸ kommt es hier nunmehr lediglich zu einer gebührenfreien Verwarnung. Die 38 t-Grenze bleibt aber grundsätzlich aufrecht.³⁹ Überschreitet ein LKW aus einem andern EG-Land diese Toleranzgrenze von 40 t auch nur geringfügig, ist die Verwaltungsstrafe in voller Höhe fällig.

Die Kontrolle der Entwertung der Ökopunkte soll nunmehr grundsätzlich nicht mehr an der Staatsgrenze vorgenommen werden⁴⁰

³⁷ Ebda, S. 16.

³⁸ ÖBGBl 1994/654, Z. 36.

³⁹ EB II, S. 434.

⁴⁰ Siehe oben Anm. 12.

E. Entwicklung nach Abschluß des Protokolls Nr. 9

Insbesondere in Tirol fühlte man sich nach Inkrafttreten des Protokolls Nr. 9 enttäuscht. Dank der Ökopunkteregelung stieg zwar die NO_x-Belastung nicht über die für das Jahr 1991 vielleicht schon zu großzügig geschätzte Menge.⁴¹ Die Zahl der Transitfahrten nahm aber weiter zu und mit ihr auch alle die übrigen Umweltbelastungen wie Lärm, Straßenschäden usw. Hinzu kam die Enttäuschung, daß die in dem Vertrag zwar nur als Absichtserklärungen enthaltenen Zusagen zur Förderung des Schienenverkehrs,⁴² insbesondere zur Teilfinanzierung des Brenner-Basistunnels, bisher noch nicht einmal in Ansätzen verwirklicht worden sind.⁴³ Der Ruf nach Neuverhandlung wurde laut, wurde aber von der Regierung als für Österreich gefährlich erachtet.⁴⁴

Trotzdem die Ökopunktezahl am 1.1.1996 nur mehr 71,7 % der für 1992 vorgesehenen betrug, hat der LKW-Verkehr im Vergleich mit dem 1. Halbjahr 1994 im ersten Halbjahr 1995 um 22 % zugenommen.⁴⁵ Dies ist darauf zurückzuführen, daß schadstoffarme LKW's rascher als geschätzt eingesetzt wurden. Es gab bisher also Ökopunkte über den tatsächlichen Bedarf hinaus. Tirol weigerte sich 1995, die in Tirol nicht abgerufenen Ökopunkte der Kommission zur Gemeinschaftsreserve zu übergeben,⁴⁶ wie dies Art. 3 Abs. 2 der VO Nr. 3637/92 vorsieht.⁴⁷ Tirol sah darin eine Bestrafung der Länder, die sich besonders um den verstärkten Einsatz von schadstoffarmen LKW bemühen.⁴⁸ Im Hinblick darauf, daß auch ohne diese Rückgabe die Kommission den Gesamtbedarf an Ökopunkten decken konnte, wollte diese keinen Prinzipienstreit auslösen und nahm daher diese Weigerung hin.⁴⁹

⁴¹ Der Standard, 14.12.1995.

⁴² E. Brandt, a.a.O., S. 13.

⁴³ F.A.Z. 30.5.1996.

⁴⁴ Siehe oben Text bei Anm. 17.

⁴⁵ Salzburger Nachrichten 15.12.1995.

⁴⁶ Die Presse, 8.12.1995.

⁴⁷ W. Hummer, a.a.O., S. 351.

⁴⁸ Salzburger Nachrichten, 13.10.1995.

⁴⁹ Die Presse, 8.5.1995.

Im Lauf des Jahres 1996, in dem die Zahl der Ökopunkte auf 65 % reduziert wird, dürfte gegen Ende des Jahres die Einschränkung endlich greifen. Die Kommission könnte also auch aus der Gemeinschaftsreserve nicht mehr die volle Nachfrage nach Ökopunkten decken. Österreich beabsichtigt nicht, dem zu erwartenden Druck der Frachter und wohl auch der Kommission auf Aufstockung der Zahl der Ökopunkte nachzugeben.

Für den Transit von LKW aus Osteuropa erteilt Österreich in bilateralen Abkommen Kontingente. Die EG hatte in ihrem Transportabkommen mit Slowenien⁵⁰ dessen LKW-freien Transit durch das Gebiet der EG gestattet. Österreich hatte mit der Schweiz eine günstigere Transitregelung als der Transitvertrag. Diese Verträge müssen neu verhandelt werden, um nicht gegen Frachter aus EG-Ländern zu diskriminieren.⁵¹

Die EG will nunmehr die Kompetenz zu Transitabkommen ganz an sich ziehen.⁵² Im Hinblick darauf, daß die österreichischen Durchfahrtsstraßen zu den sensibelsten Gebieten gehören, könnten solche Abkommen wohl nur einstimmig, also gemäß Art.75 Abs.3 EGV, beschlossen werden.

F. Brennermaut

Österreich hat die Mautgebühren auf der Brennerautobahn ab 1.2.1996 beträchtlich erhöht, insbesondere für dreiachsige LKW. Die Kommission hat Österreich mitgeteilt,⁵³ daß sie darin Verstöße gegen EG-Recht sieht. Die Erhöhung übersteige um das Dreifache die Erhaltungs- und Verzinsungskosten der Brennerautobahn. Die besonders starke Erhöhung für Dreiachser-LKW betreffe Ausländer stärker

⁵⁰ Art. 12, Abs. 2 des Vertrages vom 5.4.1993, Abl. L 189 vom 29.7.1993, S. 1.

⁵¹ Erklärung Nr. 21 zu der Schlußakte zum Beitrittsvertrag.

⁵² Kurier, 5.6.1996.

⁵³ Schreiben vom 9.4.1996, SG (96)D 3730, 96/2059. Vgl. oben Anm. 1.

als Inländer, die im Brennerverkehr vorwiegend kleinere LKW einsetzen. Auch die geringere Erhöhung der Maut für die Fahrt von Teilstrecken bevorzuge Österreicher.

Die österreichische Antwort erging am 4.6.1996.⁵⁴ Ihr zufolge sei die gesamte Zinsenlast der ASFINAG, die u.a. auch die Brennerautobahn finanzierte und nicht nur die Zinsenlast für diese Strecke in den Vergleich einzubeziehen. Völkerrechtlich betrachtet ist die stärkere Belastung der Dreiachser LKW und die Begünstigung für Teilstreckenbenutzer keine Diskriminierung, selbst wenn sie vorwiegend Ausländer bzw. Inländer betrifft. Die Unterschiede sind vielmehr sachlich gerechtfertigt. Das entspricht der Beurteilung z.B. von angeblich diskriminatorischen Nationalisierungsgesetzen.⁵⁵

Aber selbst wenn der EG-Diskriminierungsbegriff strenger sein sollte, bleibt eine weitere Erwägung. Österreich will durch diese Erhöhungen die Frachter von der Straße auf die Schiene vertreiben. In Art. 14 Abs. 1 des Transitvertrages hat die EG eine künftige Regelung der Kosten für den Straßentransit in Aussicht gestellt, die eine Deckung der externen Kosten, insbesondere der Umweltkosten einschließt. Dies sollte die Grundlage für die Lösung der Umweltprobleme sein, die durch den LKW-Verkehr verursacht werden. Laut der Erklärung Nr. 34 zur Schlußakte des Beitrittsvertrages hat der Rat die Kommission beauftragt, diesbezügliche Vorschläge vorzulegen. Das Ziel ist also klar. Kann man Österreich wirklich vorwerfen, daß es dieses Ziel im Vorgriff anstrebt, insbesondere im Hinblick auf die Querschnittsklausel über den Umweltschutz des Art. 130r Abs. 2 Satz 3 EGV?⁵⁶ Der EuGH hat eine sofortige Wirkung von Richtlinien im Vorgriff auf die Verpflichtung der Staaten zu deren Umsetzung nicht nur gutgeheißen, sondern sogar gefordert.⁵⁷ Die erwähnten Bestimmungen mögen *soft law* sein, aber die Zustimmung eines Staates zu *soft law* schließt es

⁵⁴ Kurier, 4.6.1996.

⁵⁵ I. Seidl-Hohenveldern, International Economic Law, 2. Aufl., Dordrecht 1992, S. 136.

⁵⁶ C. Calliess, Ansatzpunkte für eine umweltverträgliche Verkehrspolitik im europäischen Binnenmarkt – unter besonderer Berücksichtigung der Querschnittsklausel des Art. 130r Abs. 2 S. 3 EGV –, Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 1994, S. 322 (333).

⁵⁷ H. Oppermann, Europarecht, München 1991, S. 179-180.

aus, daß er einem anderen Staat völkerrechtswidriges Verhalten vorwerfen könnte, wenn dieser diese Regeln in zwingendes Recht umsetzt.⁵⁸

G. Schlußbetrachtung

Das erstmals im Transitvertrag vorgesehene Ökopunktesystem wird erst im Laufe des heurigen Jahres vor eine ernste Bewährungsprobe gestellt. Wenn es sie besteht, wäre seine generellere Anwendung wünschenswert. Allerdings würde es selbst dann nicht alle Umweltprobleme des Straßentransits befriedigend lösen können. Vor allem bleibt offen, was nach der für 1.1.2003 vorgesehenen Reduzierung der NO_x-Werte auf 40 % des Niveaus von 1991 geschehen soll. Österreich hofft, daß bis dahin die EG eigene, gleich strenge Umweltnormen entwickelt haben wird, die zu einer Verlagerung des Fernverkehrs von der Straße auf die Schiene führen werden.

⁵⁸ I. Seidl-Hohenveldern, International Economic Law, S. 44-45 a.M. M. Schweitzer in: Die Presse 13.5.1995.