



Als der Transit im Herzen Europas ankam

Zum Jahrestag der Genehmigung des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention durch die EU

Von Nicole Ehlotzky
Wien, 25. Juni 2014,
ISSN 2305-2635

Handlungsempfehlungen an die Alpenstaaten

1. Hinwirken auf eine Ratifikation des Verkehrsprotokolls durch Monaco und die Schweiz, grenzüberschreitende Abstimmung und koordiniertes Vorgehen, vor allem auch in den Organen der EU.
2. Einflussnahme im EU-Rechtsetzungsprozess, um das EU-Recht – insbesondere die Leitlinien des transeuropäischen Verkehrsnetzes und die Wegekostenrichtlinie – konform zum Verkehrsprotokoll weiterzuentwickeln.
3. Beachtung des Verkehrsprotokolls – insbesondere durch Verzicht auf den Bau neuer hochrangiger Straßen für den alpenquerenden Verkehr – und Einhaltung des EU-Rechts – vor allem beim Erlass von Verlagerungsmaßnahmen.

Zusammenfassung

Im Juni 2013 genehmigte die Europäische Union (EU) das Verkehrsprotokoll (VerkP) der Alpenkonvention. Aus Perspektive der EU handelt es sich dabei um ein gemischtes Abkommen sowohl mit Drittstaaten als auch mit fünf ihrer Mitgliedstaaten. Nachfolgend wird erörtert, welche Rechtswirkungen die Genehmigung – die einen großen politischen Erfolg für die Alpenstaaten darstellt – nach sich zieht. Hierbei ist zu klären, wie das Verkehrsprotokoll die EU und ihre Mitgliedstaaten bindet und wie es sich in die Rechtsordnung der EU einfügt. Inhaltlich stehen die auf eine nachhaltige Verkehrsentwicklung im Alpenraum ausgerichteten Vorgaben des Protokolls in einem gewissen Spannungsverhältnis zum EU-Recht, vor allem zu

den Grundfreiheiten des europäischen Binnenmarktes und zu relevanten Sekundärrechtsakten wie der Wegekostenrichtlinie oder den Leitlinien des transeuropäischen Verkehrsnetzes. Es obliegt den Vertragsparteien, das Verkehrsprotokoll im Einklang mit dem EU-Recht durchzuführen, sei es beim Erlass von Maßnahmen zur Verkehrsverlagerung auf die Schiene, sei es bei der Einführung verursachergerechter Abgabensysteme wie der Alpentransitbörse. Ferner haben die Vertragsparteien bei der Errichtung hochrangiger Straßenprojekte Art. 11 VerkP zu beachten, dessen erster Absatz einen unbedingten Verzicht der Vertragsparteien auf den Bau neuer hochrangiger Straßen für den alpenquerenden Verkehr normiert.



Als der Transit im Herzen Europas ankam Zum Jahrestag der Genehmigung des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention durch die EU

1. Die Alpenkonvention und ihr Verkehrsprotokoll

Am 25. Juni 2014 jährt sich zum ersten Mal der Tag, an dem die Europäische Union (EU) ihre Urkunde über die Genehmigung des Verkehrsprotokolls (VerkP) bei der Republik Österreich hinterlegte, dem Verwahrer der Alpenkonvention. Drei Monate später, am 25. September 2013, ist das Protokoll für die EU in Kraft getreten.¹

Für Österreich und jene anderen Alpenstaaten, die Vertragsparteien der am 6. März 1995 in Kraft getretenen Rahmenkonvention der Alpenkonvention sind (Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Monaco, die Schweiz und Slowenien)², ist die Genehmigung des Verkehrsprotokolls durch die EU von zentraler Bedeutung. Umweltschutz und Verkehr stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander, das sich im Alpenraum aufgrund seiner ökologischen Sensibilität und besonderen Topografie noch verschärft. Der freie Verkehr im europäischen Binnenmarkt hat das Verkehrsaufkommen in den und durch die Alpen weiter verstärkt und die verkehrsbedingten Belastungen intensiviert. Als verbindliches multilaterales Rahmenwerk stellt die Alpenkonvention ein nicht zu unterschätzendes Rechtsinstrument dar, das einen integrativen Lösungsweg für dieses gesamteuropäische Anliegen vorgibt.³

Ziel des am 18. Dezember 2002 in Kraft getretenen Verkehrsprotokolls ist eine Senkung der Be-

lastungen für Mensch und Umwelt und eine nachhaltige Verkehrsentwicklung im Alpenraum.⁴ Der EU-internen Genehmigung des Protokolls durch den Rat am 10. Juni 2013⁵ war ein langes Tauziehen voran gegangen, befürchteten doch einige EU-Mitgliedstaaten eine protokollkonforme Verkehrspolitik der EU könnte wirtschaftliche Nachteile mit sich bringen. Neben der EU haben das Protokoll bisher sechs Alpenstaaten ratifiziert, wobei es sich – mit Ausnahme von Liechtenstein – um Mitgliedstaaten der EU handelt (Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und Slowenien). Die Ratifikationen der Drittstaaten Monaco und Schweiz sind noch ausständig, was die Wirkung des Protokolls erheblich mindert.

2. Das Verkehrsprotokoll in der EU-Rechtsordnung

Das Verkehrsprotokoll wurde sowohl durch die EU als auch durch fünf ihrer Mitgliedstaaten ratifiziert, weshalb es aus Perspektive der EU ein gemischtes Abkommen darstellt. Der Grund für den Abschluss als gemischtes Abkommen liegt einerseits darin, dass die Alpenstaaten ein politisches Interesse daran haben, selbst Vertragsparteien zu sein. Andererseits konnte die EU ohne Beteiligung der betreffenden Mitgliedstaaten nicht Vertragspartei werden, denn der Gegenstand des Protokolls deckt sich nicht vollkommen mit jenen Sachmaterien, für welche die EU nach der Kompetenzverteilung zwischen ihr und den Mitgliedstaaten auch zuständig ist.

Völkerrechtlich sind die EU und die Alpenstaaten, die das Verkehrsprotokoll ratifiziert haben, umfassend an das Protokoll gebunden. Die Genehmigung durch die EU führte darüber hinaus

1) Beschluss 2013/332/EU vom 10.6.2013, ABl. 2013, Nr. L 177/13; Mitteilung über das Inkrafttreten, ABl. 2013, Nr. L 206/1.

2) Übereinkommen zum Schutz der Alpen, BGBl. 1995/477 i.d.F. BGBl. III 1999/18. Auch die EU ist Vertragspartei dieser Rahmenkonvention.

3) Hierzu Schroeder/Ehlotzky, Zustand und Perspektiven grenzüberschreitender Kooperation im Alpenraum, in Hilpold et al. (Hrsg.), Rechtsvergleichung an der Sprachgrenze (2011), 93 ff.

4) Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Verkehr, BGBl. III 2002/234 i.d.F. BGBl. III 2005/108.

5) Vgl. Fn. 1.



zu einer EU-internen Bindung ihrer Mitgliedstaaten und Organe an das Protokoll. Das bedeutet, dass auch jene 23 Mitgliedstaaten, die selbst nicht Vertragsparteien des Protokolls sind, die EU bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen zu unterstützen haben. Die Organe der EU wiederum dürfen keine sekundärrechtlichen Verordnungen oder Richtlinien erlassen, die dem Verkehrsprotokoll widersprechen, denn in der EU-Rechtsordnung nimmt das Protokoll nunmehr einen Rang zwischen primärem und sekundärem Recht ein. Bereits existierendes Sekundärrecht ist im Einklang mit dem Verkehrsprotokoll auszulegen und inhaltlich entsprechend anzupassen, sonst könnte es vom Gerichtshof der EU (EuGH) aufgehoben werden.

3. Zentrale Vorgaben des Verkehrsprotokolls

Fest umrissene Verpflichtungen enthalten vor allem die Art. 10, 11 und 14 VerkP. Alpenstaaten wie Österreich, die sowohl das Verkehrsprotokoll ratifiziert haben als auch Mitgliedstaaten der EU sind, stehen nun vor der Herausforderung, die Vorgaben des Protokolls im Einklang mit dem EU-Recht durchzuführen.

a) Verkehrsverlagerung auf die Schiene (Art. 10 VerkP)

Ein grundlegendes Ziel des Verkehrsprotokolls ist die verstärkte Verlagerung insbesondere des Gütertransportes über längere Distanzen von der Straße auf die Schiene. Leicht verwirklichen lässt sich dieses Ziel nicht, denn entsprechende Verlagerungsmaßnahmen der Alpenstaaten beschränken die Wirtschaftsteilnehmer in ihrer Handlungsfreiheit und bereiten ihnen letztlich Mehrkosten. Lässt sich dies nicht rechtfertigen, verstoßen die ergriffenen Maßnahmen gegen tragende Grundsätze des primären EU-Rechts: die Warenverkehrsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit.

Als EU-rechtlich unbedenklich gelten gemeinhin zeitliche Fahrverbote wie Wochenend- und Nacht-

fahrverbote oder auch Fahrverbote für emissionsintensive Fahrzeuge. Es fragt sich allerdings, ob der Erlass dieser Maßnahmen – die durchwegs zu einer Verringerung von Luftschadstoffen und Lärm beitragen – tatsächlich eine Verkehrsverlagerung auf die Schiene bewirkt. Deutlich zeigt sich dies vor allem bei emissionsabhängigen Fahrverboten, die in erster Linie zu einer kontinuierlichen Aufrüstung der Fahrzeuge führen. Auf lange Sicht wird eine regelmäßige Anpassung der Fahrverbote an höhere Emissionsklassen die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer zudem finanziell und logistisch mehr belasten als eine konsequente Verlagerung ihrer Transporte auf die Schiene.⁶

Abgesehen von zeitlichen Fahrverboten, die das Verkehrsaufkommen primär verschieben und nicht anhaltend verlagern dürften, ist es vor allem das umstrittene Konzept des sektoralen Fahrverbotes, welches den Wirtschaftsteilnehmern keine Wahl in Hinblick auf eine Verlagerung lässt. Sektoriale Fahrverbote knüpfen direkt an einzelne Waren bzw. Warengruppen an und verbieten ihren Transport auf der Straße. Bereits zweimal hat der EuGH sektorale Fahrverbote für nicht erforderlich und damit für EU-rechtswidrig erklärt.⁷ Übersehen darf man dabei aber nicht, dass der EuGH in seinem zweiten Urteil vom 21. Dezember 2011 durchaus auch neue Perspektiven eröffnet. So anerkennt er die Notwendigkeit verkehrslenkender Maßnahmen zugunsten nachhaltiger Verkehrsträger. Er bestätigt die Eignung des sektoralen Fahrverbotes, Ziele des Umwelt- und Gesundheitsschutzes zu erreichen, und er befürwortet Ausnahmebestimmungen für den regionalen Verkehr, ohne darin eine unzulässige Diskriminierung zu sehen.

6) Vgl. Ranacher, Urteil des EuGH in der Rs C-28/09, in Gamber/Ranacher (Hrsg.), Rechtsfragen des grenzüberschreitenden Verkehrs (2012), 106 f.

7) EuGH, Rs. C-320/03, Sektorales Fahrverbot I, Slg. 2005, I-9871; EuGH, Rs. C-28/09, Sektorales Fahrverbot II, Slg. 2011, I-13525. Hierzu Ehlötzy, Eine (rein) österreichische Angelegenheit? in Epiney/Heuck (Hrsg.), Der alpenquerende Gütertransport (2012), 57 ff.



b) Nichterrichtung hochrangiger Straßenprojekte (Art. 11 VerkP)

Das Verkehrsprotokoll anerkennt zwar die Notwendigkeit einer funktionierenden Straßeninfrastruktur im Alpenraum, eine Kapazitätserweiterung im hochrangigen Straßennetz soll jedoch vermieden werden. Für die Beurteilung einer Straße als hochrangig ist dabei primär die Wirkung ihres Verkehrsaufkommens maßgebend, nicht der Grad des Straßenausbaues.

Während das Protokoll für die Verwirklichung von inneralpinen hochrangigen Straßenprojekten in Art. 11 Abs. 2 VerkP enge Voraussetzungen festlegt, formuliert Art. 11 Abs. 1 VerkP einen unbedingten Verzicht auf den Bau neuer hochrangiger Straßen für den alpenquerenden Verkehr. Dieser Verzicht – der weithin als wichtigste Bestimmung und als größter Erfolg Österreichs bei den Vertragsverhandlungen bezeichnet wird – bezieht sich auf alle Projekte, die zum Zeitpunkt der Annahme des Vertragstextes, d.h. am 31. Oktober 2000, noch nicht in rechtsverbindlichen Texten festgeschrieben waren.⁸

Seit ihrer Genehmigung bindet der in Art. 11 Abs. 1 VerkP normierte Verzicht auch die EU, deren Leitlinien für das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN)⁹ als sekundäres EU-Recht mit dem ranghöheren Protokoll konform gehen müssen. Darüber hinaus räumt der Territorialvorbehalt des Art. 172 S. 2 AEUV jedem betroffenen EU-Mitgliedstaat ein Vetorecht gegen die Aufnahme eines protokollwidrigen Projektes in die Leitlinien ein.

Italien hat anlässlich der Hinterlegung seiner Ratifikationsurkunde am 7. Februar 2013 einen weitreichenden Vorbehalt zu Art. 11 Abs. 1 VerkP abge-

geben.¹⁰ Mit diesem hält sich Italien die Möglichkeit offen, neue hochrangige Straßen für den alpenquerenden Verkehr zu bauen, wie beispielsweise die Alemagna-Autobahn, die eine hochrangige alpenquerende Verbindung von Venetien nach Bayern schaffen soll. Mit Österreich und Deutschland haben diesen Vorbehalt – der nicht mit Ziel und Zweck des Verkehrsprotokolls vereinbar ist – zumindest zwei Vertragsparteien offiziell beeinsprucht.¹¹ Seine praktischen Folgen werden außerdem dadurch relativiert, dass die EU, welcher die Planung der Grundzüge wichtiger Fernverkehrsstraßen in ihren TEN-Leitlinien obliegt, das Protokoll vorbehaltlos genehmigt hat und folglich vollständig daran gebunden ist.

Doch auch ein österreichisches Straßenprojekt steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zu Art. 11 Abs. 1 VerkP. So würde der Neu- bzw. Ausbau der Murtal Schnellstraße S 36 und der Klagenfurter Schnellstraße S 37 eine hochrangige Straße für den alpenquerenden Verkehr schaffen. Nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofes (VfGH) ist dieses Projekt jedoch nicht „neu“ im Sinne des Verkehrsprotokolls.¹² Dabei knüpft der VfGH an die Aufnahme der B 317 – also jener Straße, die durch die S 36/S 37 ersetzt werden soll – in das Bundesstraßengesetz¹³ an. Wäre hingegen die erst nach dem 31. Oktober 2000 erfolgte Aufnahme der S 36/S 37 ausschlaggebend gewesen, würde der Bau gegen Art. 11 Abs. 1 VerkP verstoßen.

In Hinblick auf den beabsichtigten Bau eines inneralpinen Stadttunnels zur Entlastung der Stadt Feldkirch ist es indes entscheidend, ob der Tunnel

8) Dies ergibt sich aus Art. 8 Abs. 2 S. 3 VerkP.

9) Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 vom 11.12.2013, ABl. 2013, Nr. L 348/1; Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 vom 11.12.2013, ABl. 2013, Nr. L 348/129.

10) Abgedruckt in der Kundmachung betreffend den Geltungsbereich des Verkehrsprotokolls, BGBl. III 2013/37; berichtigt BGBl. III 2013/138. Hierzu Bittner, Vorbehalte in der Praxis, in Benedek et al. (Hrsg.), Bestand und Wandel des Völkerrechts (2014), 117 ff.

11) Abgedruckt auf <http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aussenpolitik/voelkerrecht/staatsvertraege/oesterreich-als-depositaer.html> (22.6.2014).

12) VfGH 24.6.2010, V 78/09.

13) Bundesstraßengesetz 1971, BGBl. 1971/286 i.d.F. BGBl. I 2014/96.



„hochrangig“ im Sinne des Verkehrsprotokolls ist. Wird der Tunnel nicht nur vom lokalen Verkehr genutzt, sondern substituiert er auch eine fehlende Hauptverbindung zwischen anderen hochrangigen Streckenabschnitten, ist er aufgrund seiner Verkehrswirkung als hochrangig zu qualifizieren. Seine Errichtung ist sodann nur bei Einhaltung der Bedingungen des Art. 11 Abs. 2 VerkP möglich.

c) Verursachergerechte Abgabensysteme (Art. 14 VerkP)

Eine wesentliche Forderung des Verkehrsprotokolls ist schließlich die Einführung verkehrsspezifischer Abgabensysteme, die jedem Verkehrsteilnehmer die von ihm verursachten Kosten anlasten. Auf diese Weise sollen die externen Kosten des Verkehrs internalisiert und Kostenwahrheit gewährleistet werden.

Der Spielraum der EU-Mitgliedstaaten bei der Einführung entsprechender Abgabensysteme ist jedoch im Güterverkehr durch die Wegekostenrichtlinie begrenzt, die zeitgebundene Benutzungs- und fahrleistungsgebundene Mautgebühren für Lastkraftwagen vorsieht.¹⁴ Seit ihrer Novellierung im Jahre 2011 besteht nun erstmals die Möglichkeit, externe Kosten in der Mautgebühr anzulasten. Dennoch entspricht die Wegekostenrichtlinie dem Verkehrsprotokoll noch nicht, weshalb sie erneut zu überarbeiten und an das ranghöhere Protokoll anzupassen ist. Beispielsweise belohnt die in der Richtlinie vorgesehene Benutzungsgebühr im Ergebnis Vielfahrer und in der Mautgebühr dürfen nicht alle im Protokoll genannten externen Kostenkategorien verrechnet werden. Wünschenswert wäre zudem ein größerer Spielraum für die Mitgliedstaaten im Rahmen der in der Richtlinie enthaltenen Sonderregelungen für Bergregionen.

Ein denkbare Abgabensystem im Sinne von Art. 14 VerkP, das nicht in den Geltungsbereich der Wegekostenrichtlinie fällt, ist die Alpentransitbörse, welche explizit die Verlagerung des Straßengüterverkehrs auf die Schiene bezweckt.¹⁵ Nach ihrem Modell wird die Gesamtzahl der zulässigen Lastkraftwagenfahrten über die wichtigsten Alpenpässe quantitativ begrenzt. Jeder Lastkraftwagen muss für jede Fahrt über einen Alpenübergang ein im freien Handel erstandenes Transitrecht vorweisen. Fraglich ist, ob die Alpentransitbörse zum gegenwärtigen Zeitpunkt aus Sicht des EuGH die Kriterien der Verhältnismäßigkeit erfüllen würde, impliziert sie doch aufgrund möglicher Engpässe und Preisschwankungen einen noch stärkeren Eingriff in die Waren- bzw. Dienstleistungsfreiheit als ein sektorales Fahrverbot.

4. Ergebnisse

- Zunächst obliegt es den Alpenstaaten, auf eine baldige Ratifikation des Verkehrsprotokolls durch Monaco und die Schweiz hinzuwirken, sei es in den Gremien der Alpenkonvention, sei es auf diplomatischem Wege. Vor allem im Rahmen der EU-Rechtsetzung sollten die Alpenstaaten außerdem ihren Einfluss dafür einsetzen, das EU-Recht – insbesondere die TEN-Leitlinien und die Wegekostenrichtlinie – konform zum Verkehrsprotokoll weiter zu entwickeln. Mittelfristig könnten auch Verlagerungsmaßnahmen harmonisiert oder die Alpentransitbörse unter Miteinbeziehung der EU umgesetzt werden. Die Position der Alpenstaaten würde durch eine bewusste Identifikation mit den Zielsetzungen des Protokolls und ein koordiniertes Auftreten gestärkt.
- Nicht förderlich sind hingegen völkerrechtswidrige Bauvorhaben, durch welche Staaten

14) Richtlinie 1999/62/EG vom 17.6.1999, ABl. 1999, Nr. L 187/42, i.d.F. Richtlinie 2011/76/EU vom 27.9.2011, ABl. 2011, Nr. L 269/1.

15) Vgl. Epiney, Alpentransitbörse als Instrument, in Gamper/Ranacher (Hrsg.), Rechtsfragen des grenzüberschreitenden Verkehrs (2012), 114; Epiney/Heuck, Swiss Approach to Mountain Protection, in Quillacq/Onida (Hrsg.), Environmental Protection and Mountains (2011), 49 f.



wie Italien oder auch Österreich Gefahr laufen, die Effektivität des Art. 11 Abs. 1 VerkP und letztendlich ihre eigene Glaubwürdigkeit zu untergraben. Je konsequenter sich die Durchführung des Verkehrsprotokolls am EU-Recht orientiert, desto mehr wird auch der EuGH geneigt sein, in seinen Entscheidungen den Besonderheiten des Alpenraums und dessen nachhaltiger Entwicklung den gebührenden Stellenwert einzuräumen.

- Im Endeffekt stellt das Verkehrsprotokoll ein wertvolles völkerrechtliches Instrumentarium dar, das einem geeinten Alpenraum eine konkrete Argumentations- und Handlungsgrundlage bieten könnte. Die positive Einbindung der EU ist essenziell, denn ohne sie und ihr Rechtssystem kann das Verkehrsprotokoll sein Potenzial nicht voll entfalten.

Literaturhinweis

EHLLOTZKY, Nicole (2014): *Grundfreiheiten im Spannungsfeld von Verkehr und Nachhaltigkeit. Eine Analyse anhand des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention*. Schriften zum Internationalen und Vergleichenden Öffentlichen Recht, Bd. 19.



Über die Autorin

MMag. Dr. Nicole Ehlötzky ist Universitätsassistentin am Institut für Europarecht und Internationales Recht der Wirtschaftsuniversität Wien. Ihr Buch „Grundfreiheiten im Spannungsfeld von Verkehr und Nachhaltigkeit. Eine Analyse anhand des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention“ ist im Rahmen der von Univ.-Prof. Dr. Harald Eberhard, Univ.-Prof. Dr. Anna Gamper, Dr. Konrad Lachmayer und Dr. Gerhard Thallinger herausgegebenen Reihe „Schriften zum Internationalen und Vergleichenden Öffentlichen Recht“ erschienen. Die Arbeit wurde mit dem Preis des Fürstentums Lichtenstein 2011 sowie dem Franz Gschnitzer-Förderungspreis 2012 ausgezeichnet.

Kontakt: Nicole.Ehlötzky@wu.ac.at

Über die ÖGfE

Die Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) ist ein parteipolitisch unabhängiger Verein auf sozialpartnerschaftlicher Basis. Sie informiert über die europäische Integration und steht für einen offenen Dialog über aktuelle europapolitische Fragen und deren Relevanz für Österreich. Sie verfügt über langjährige Erfahrung im Bezug auf die Förderung einer europäischen Debatte und agiert als Katalysator zur Verbreitung von europapolitischen Informationen.

ISSN 2305-2635

Die Ansichten, die in dieser Publikation zum Ausdruck kommen, stimmen nicht unbedingt mit jenen der ÖGfE oder jenen, der Organisation, für die die Autorin arbeitet, überein.

Zitation

Ehlötzky, N. (2014). *Als der Transit im Herzen Europas ankam. Zum Jahrestag der Genehmigung des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention durch die EU*. Wien. ÖGfE Policy Brief, 13'2014

Impressum

Österreichische Gesellschaft für Europapolitik
Rotenhausgasse 6/8-9
A-1090 Wien, Österreich

Generalsekretär: Mag. Paul Schmidt
Verantwortlich: Dipl. KW Marion Obermayr (MA)

Tel.: +43 1 533 4999
Fax: +43 1 533 4999 – 40
E-Mail: policybriefs@oegfe.at
Web: <http://oegfe.at/policybriefs>