EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 8.10.2026
COM(2026) 535 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Bericht zu Funktion und Wirksamkeit der Verordnung über Hafendienste

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Bericht zu Funktion und Wirksamkeit der Verordnung über Hafendienste

1. EINLEITUNG

In der Europäischen Union (EU) mit ihrer insgesamt 60 000 km langen Küste gibt es über 1 000 gewerblich genutzte Seehäfen. Damit gehört die EU zu einem der Gebiete weltweit mit den meisten Häfen. 327[1] dieser Häfen gehören zum transeuropäischen Verkehrsnetz, davon 97 zum Kernnetz und 230 zum Gesamtnetz.

Mit der Verordnung (EU) 2017/352 des Europäischen Parlaments und des Rates[2] (im Folgenden „Verordnung“) werden im Wesentlichen drei Ziele verfolgt. Das erste Ziel ist, einen Rahmen für die Erbringung von Hafendiensten zu schaffen. Das zweite Ziel besteht darin, geeignete Rahmenbedingungen für die Anziehung der erforderlichen Investitionen in allen Seehäfen des transeuropäischen Verkehrsnetzes zu schaffen. Das dritte Ziel sieht vor, gleiche Wettbewerbsbedingungen unter den und innerhalb der Häfen in ganz Europa sicherzustellen.

Wie in Erwägungsgrund 10 dargelegt, wird mit dieser Verordnung kein bestimmtes Modell für die Verwaltung von Seehäfen vorgeschrieben, und sie berührt in keiner Weise die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Erbringung – im Einklang mit dem Unionsrecht – nicht-wirtschaftlicher Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Nach der Verordnung sind unterschiedliche Modelle des Hafenmanagements möglich, sofern der Rahmen für die Erbringung von Hafendiensten und die gemeinsamen Vorschriften für die finanzielle Transparenz gemäß dieser Verordnung eingehalten werden.

Gemäß Artikel 20 der Verordnung war die Kommission verpflichtet, dem Europäischen Parlament und dem Rat diesen Bericht spätestens am 24. März 2023 zu übermitteln. Aus zwei Gründen kann der Bericht erst 2026 vorgelegt werden: i) Verzögerungen bei der Übermittlung der angeforderten Informationen durch die Mitgliedstaaten und ii) geringe Geschwindigkeit der Antworten der Interessenträger auf einen Fragebogen[3].

[1] 283 Seehäfen und 44 gemischte See- und Binnenhäfen.

[2] Verordnung (EU) 2017/352 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Februar 2017 zur Schaffung eines Rahmens für die Erbringung von Hafendiensten und zur Festlegung von gemeinsamen Bestimmungen für die finanzielle Transparenz der Häfen (ABl. L 57 vom 3.3.2017, S. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/352/oj).

[3] Im Rahmen einer von der Kommission in Auftrag gegebenen Begleitstudie zur Erhebung von Daten und zur Konsultation der Mitgliedstaaten und relevanter Interessenträger. Die Begleitstudie ist dem vorliegenden Bericht als Anhang beigefügt.

In diesem Bericht wird auf die Auswirkungen der Durchführung der Verordnung hingewiesen. Er ist als aktuelle Momentaufnahme der Durchführung der Verordnung und ihrer Funktion zu verstehen, wobei auch die Fortschritte berücksichtigt werden, die im Rahmen des Ausschusses für den sektoralen sozialen Dialog für die Häfen auf EU-Ebene gemäß Artikel 20 der Verordnung erzielt wurden. Der Bericht stellt keine Bewertung der Verordnung dar.

Der vorliegende Bericht stützt sich auf

– Mitteilungen der Mitgliedstaaten in Anwendung der Verordnung,

– die Ergebnisse einer Begleitstudie (zusammen mit diesem Bericht veröffentlicht), die von der Kommission in Auftrag gegeben wurde, um Daten zu erheben und die Mitgliedstaaten und relevanten Beteiligten mittels Fragebögen und gezielten Befragungen zu konsultieren,

– den Austausch mit den Mitgliedstaaten und Akteuren des Seeverkehrssektors im Rahmen der Expertengruppe der Kommission „Europäisches Hafenforum“ (European Ports Forum, EPF)[4],

– Informationsaustausch mit den für Seehäfen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zur Erfüllung ihrer Informationspflichten gegenüber der Kommission[5].

Der Dialog zwischen der Kommission, den für die Häfen zuständigen nationalen Behörden und den verschiedenen Akteuren des Seeverkehrs- und Hafensektors findet im Rahmen des EPF statt.

Das EPF wurde im Mai 2017 als Expertengruppe der Kommission eingesetzt. Die Aufgabe des Forums besteht darin, Informationen auszutauschen und die Kommission in hafenbezogenen Fragen zu beraten und sie insbesondere bei Initiativen zur Förderung und Unterstützung der einheitlichen Durchführung der Verordnung zu beraten.

Das EPF setzt sich aus Behörden von 27 Mitgliedstaaten, anderen öffentlichen Einrichtungen (z. B. Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums) und 15 Organisationen zusammen, die Hafenberufe und die Hafenwirtschaft vertreten.

Das EPF ist seit seiner Einsetzung zehnmal zusammengetreten und hat eine Vielzahl von Themen erörtert, die für den Hafensektor von unmittelbarem Interesse sind. Gegenstand der Besprechungen waren insbesondere einige zentrale Bestimmungen der Verordnung, vor allem die Bestimmungen über i) den Zugang zum Markt für Hafendienste, ii) Transparenz, iii) Gebühren, iv) Konsultationen, v) Beschwerdemanagementverfahren und vi) Übergangsbestimmungen.

[4] European Ports Forum (E03542), https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=de&do=groupDetail.groupDetail&groupID=3542.

[5] Gemäß den Artikeln 16 (Umgang mit Beschwerden), 17 (zuständige Behörden) und 19 (Sanktionen) der Verordnung.

Die Kommission trug dabei Fragen zu einigen Bestimmungen der Verordnung zusammen und gab Hinweise darauf, wie diese Fragen am besten beantwortet werden können. Die Fragen und Antworten sind dem Protokoll der dritten Sitzung des EPF vom 14. Dezember 2018 als Anhang beigefügt.

Weitere Diskussionsthemen im EPF waren i) legislative oder politische Initiativen, die von der Kommission seit der Einsetzung der Expertengruppe vorgeschlagen wurden, ii) Förder- und Finanzierungsmöglichkeiten für Häfen, iii) Studien, die von Beratern im Auftrag der Kommission durchgeführt werden, iv) Austausch von Beispielen für bewährte Verfahren im Hafensektor, v) Rückmeldungen der EPF-Untergruppen und vi) allgemeine Rückmeldungen der Interessenträger.

Um Daten über die Durchführung der Verordnung zu erheben, vergab die Kommission einen Beratungsauftrag mit dem Titel „Support Study for The Report on The Implementation of The Regulation Establishing a Framework for The Provision of Port Services and Common Rules on The Financial Transparency of Ports (EU) 2017/352“ (Begleitstudie zum Bericht über die Durchführung der Verordnung zur Schaffung eines Rahmens für die Erbringung von Hafendiensten und zur Festlegung von gemeinsamen Bestimmungen für die finanzielle Transparenz der Häfen (EU) 2017/352)[6].

Im Rahmen des Auftrags war zur Unterstützung dieses Durchführungsberichts ein Überblick zu erarbeiten, und zwar durch i) gezielte Fragebögen für Mitgliedstaaten, Leitungsorgane von Häfen, Hafendiensteanbieter und Schifffahrtsunternehmen und ii) gezielte Befragungen von Leitungsorganen von Häfen und Hafendiensteanbietern. Die der Datenerhebung dienende Studie bietet eine Momentaufnahme der Durchführung der Verordnung.

Die Studie deckt den Zeitraum von Januar 2023 bis April 2024 ab. Ursprünglich war eine Laufzeit von 12 Monaten vorgesehen, diese wurde jedoch aufgrund des geringen Rücklaufs der Fragebögen seitens einiger Mitgliedstaaten und Interessenträger verlängert.

Die Behörden von acht der 22 am Meer gelegenen Mitgliedstaaten – mehr als ein Drittel – beantworteten die Fragebögen trotz mehrerer Erinnerungen, unter anderem durch die Kommission, nicht. Diese mangelnde Reaktion zeigte sich auch bei den Interessenträgern. Leitungsorgane von Häfen in zehn Mitgliedstaaten – d. h. fast die Hälfte – beantworteten den Fragebogen überhaupt nicht und jene in weiteren sechs beantworteten ihn nur teilweise. Bei den Hafendiensteanbietern ergab sich ein etwas erfreulicheres Bild. Zwar gingen von ihren Vertretern aus sieben Mitgliedstaaten nur unzureichende Antworten ein, aber aus 15 Mitgliedstaaten wurden vollständig beantwortete Fragebögen übermittelt.

Wie aus den Karten in der Begleitstudie hervorgeht, war die Gesamtantwortquote unausgewogen, da einige Mitgliedstaaten oder Interessenträger nur teilweise oder überhaupt keine Antworten übermittelten, obwohl sowohl der Berater als auch die Kommission wiederholt um Rückmeldungen gebeten hatten. Folglich ist die Repräsentativität der Studienergebnisse mit Vorsicht zu betrachten.

---

[6] Europäische Kommission: Generaldirektion Mobilität und Verkehr, *Support study for the Report on the implementation of the Regulation establishing a framework for the provision of port services and common rules on the financial transparency of ports (EU) 2017/352*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2026, ISBN: 978-92-68-36569-4, https://op.europa.eu/publication/manifestation_identifier/PUB_MI0126001ENN.

2. UMSETZUNG DER VERORDNUNG NACH KAPITELN

2.1. Kapitel I: Gegenstand, Geltungsbereich und Begriffsbestimmungen

Kapitel I der Verordnung, das die **Artikel 1 und 2** umfasst, gibt den allgemeinen Rahmen der Verordnung vor.

Artikel 1 der Verordnung (Gegenstand und Geltungsbereich)

Bezogen auf die Frage des geografischen Geltungsbereichs gilt die vorliegende Verordnung für alle in Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 (die inzwischen durch die Verordnung (EU) Nr. 2024/1679[7] ersetzt wurde) aufgeführten Seehäfen des transeuropäischen Verkehrsnetzes.

Gemäß Artikel 1 Absatz 5 der Verordnung können die Mitgliedstaaten jedoch beschließen, die Verordnung nicht auf Seehäfen des Gesamtnetzes anzuwenden, die in den Gebieten in äußerster Randlage liegen. Portugal hat eine solche Mitteilung gemacht. Ebenso können die Mitgliedstaaten beschließen, die Verordnung auf Seehäfen anzuwenden, die nicht zum transeuropäischen Verkehrsnetz gehören[8]. Die Verordnung gilt daher derzeit für alle 97 Häfen des Kernnetzes und für 230 Häfen des Gesamtnetzes.

In Bezug auf den **sachlichen Geltungsbereich** gilt diese Verordnung für die Erbringung folgender Kategorien von Hafendiensten entweder innerhalb des Hafengeländes oder auf der Wasserstraße, die den Zugang zu dem Hafen darstellt: i) Betankung, ii) Festmachen, iii) Sammeln von Schiffsabfällen und Ladungsrückständen und iv) Schleppen.

Artikel 2 der Verordnung (Begriffsbestimmungen)

Einige Mitgliedstaaten und Interessenträger haben Fragen zur Auslegung mehrerer Begriffsbestimmungen in Artikel 2 gestellt. Die Fragen und Antworten wurden von der Kommission im Rahmen der oben genannten Arbeit des EPF geteilt.

2.2. Kapitel II: Erbringung von Hafendiensten

Kapitel II der Verordnung, das die **Artikel 3 bis 10** umfasst, enthält Vorschriften über die Erbringung von Hafendiensten, namentlich: i) die Organisation von Hafendiensten, ii) Mindestanforderungen für die Erbringung von Hafendiensten, iii) Verfahren zur Gewährleistung der Einhaltung der Mindestanforderungen, iv) zahlenmäßige Begrenzung der Anzahl der Hafendiensteanbieter, v) gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen, vi) interne

[7] Verordnung (EU) 2024/1679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 über Leitlinien der Union für den Aufbau des Transeuropäischen Verkehrsnetzes, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1153 und (EU) Nr. 913/2010 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 (ABl. L, 2024/1679, 28.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1679/oj).

[8] Bislang hat kein Mitgliedstaat eine solche Mitteilung gemacht.

Betreiber, vii) die Wahrung der Ansprüche und Rechte der Arbeitnehmer und viii) Ausnahmen.

Artikel 3 der Verordnung (Organisation von Hafendiensten)

In diesem Artikel werden die Vorschriften für die Organisation von Hafendiensten, wie sie in den nachfolgenden Artikeln dargelegt wurden, grob umrissen. Diese Vorschriften betreffen u. a. folgende Aspekte: i) Mindestanforderungen, ii) zahlenmäßige Begrenzung der Anbieter, iii) gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen und iv) Beschränkungen im Zusammenhang mit internen Betreibern.

Der Studie zufolge waren Mindestanforderungen die Bedingung, der Hafendienste am häufigsten unterworfen wurden, gefolgt von der zahlenmäßigen Begrenzung der Anzahl der Anbieter und gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen. Beschränkungen im Zusammenhang mit internen Betreibern wurden, wenn überhaupt, nur in geringem Maße angewandt. Die meisten dieser Bedingungen waren jedoch bereits vor der Anwendung der Verordnung in Kraft. Die Bedingungen wurden größtenteils von den Leitungsorganen der Häfen angewandt, da die meisten Mitgliedstaaten, mit zwei Ausnahmen, keine dieser Bedingungen auferlegten.

Artikel 4 der Verordnung (Mindestanforderungen für die Erbringung von Hafendiensten)

Der der Studie zufolge gaben alle Hafendiensteanbieter, die an der Umfrage teilnahmen, an, dass sie Mindestanforderungen erfüllen müssen. Die meisten befragten Anbieter äußerten, dass die Anwendung der Verordnung keine Änderungen an diesen Anforderungen zur Folge hatte. Mit einigen Ausnahmen wandten alle Leitungsorgane von Häfen Mindestanforderungen für die Erbringung von Hafendiensten an.

Mit dem Verweis auf Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung teilten drei Mitgliedstaaten – Frankreich, Italien und Spanien – der Kommission ihre Entscheidung mit, für Wasserfahrzeuge, die überwiegend für Schlepparbeiten in Häfen innerhalb ihres Hoheitsgebiets eingesetzt werden, eine Nationalflagge vorzuschreiben (Schleppschiffe mussten bislang unter der Flagge des Landes registriert sein, in dem sie Dienste erbracht haben). Daraufhin ging bei der Kommission eine Beschwerde über die Umsetzung von Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung gegen einen dieser Mitgliedstaaten ein. Die Kommission leitete daraufhin Vertragsverletzungsverfahren gegen die drei Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit dieser Anforderung der Nationalflagge ein: INFR(2025)2080 – Frankreich, INFR(2025)2081 – Italien und INFR(2025)4021 – Spanien.

Artikel 5 der Verordnung (Verfahren zur Gewährleistung der Einhaltung der Mindestanforderungen)

Der Studie zufolge gab die überwiegende Mehrheit der Hafendiensteanbieter an, dass sie innerhalb eines Monats eine Antwort auf ihren Antrag auf Erbringung eines Hafendienstes erhalten haben. In zwei Fällen meldeten Hafendiensteanbieter, dass ihr Antrag auf Erbringung eines Hafendienstes auf der Grundlage von Mindestanforderungen abgelehnt worden sei.

Artikel 6 der Verordnung (zahlenmäßige Begrenzung der Anzahl der Hafendiensteanbieter)

Portugal hat unter Berufung auf Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung beschlossen[9], seinen Häfen im Gesamtnetz (die die Kriterien des Artikels 20 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung (EU) Nr. 1315/2013[10] nicht erfüllen) die Befugnis zu erteilen, die Anzahl der Diensteanbieter für einen bestimmten Hafendienst zu begrenzen.

Die Studie führte zu dem Ergebnis, dass etwa die Hälfte der befragten Leitungsorgane von Häfen solche Beschränkungen auferlegt, während die andere Hälfte davon absieht. Alle Leitungsorgane von Häfen, die angaben, dass sie die Anzahl der Hafendiensteanbieter begrenzen, wiesen darauf hin, dass die betreffende Begrenzung bereits vor der Anwendung der Verordnung bestand. Im Allgemeinen ist die Betankung der am wenigsten eingeschränkte Hafendienst, während Lotsendienste und Schleppen die am stärksten begrenzten Dienste sind, unter anderem durch die Einführung des Erfordernisses einer Nationalflagge für Schlepper. Die Hauptgründe der Leitungsorgane für die Auferlegung von Begrenzungen betreffen die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen und die Notwendigkeit, einen sicheren, geschützten oder ökologisch nachhaltigen Hafenbetrieb zu gewährleisten. Einige Leitungsorgane von Häfen erbringen einige der Hafendienste selbst oder über einen von ihnen kontrollierten Rechtsträger, und einige Leitungsorgane von Häfen haben beschlossen, die Anzahl der Anbieter auf einen zu begrenzen.

Artikel 7 der Verordnung (Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen)

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass zwei Mitgliedstaaten – Belgien und Portugal – das Recht zur Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen den Leitungsorganen der Häfen übertragen haben. Darüber hinaus erlegen auch ein finnischer und ein italienischer Hafen gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auf. In dieser Hinsicht unterliegen Lotsen-, Schlepp- und Festmachdienste und das Sammeln von Abfällen am stärksten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen.

Artikel 8 der Verordnung (Interner Betreiber)

Der Studie zufolge sind in einem Mitgliedstaat (Dänemark) interne Betreiber[11] verhältnismäßig häufig und gibt es auch einige interne Betreiber für einen Teil der Hafendienste in einigen Häfen in Belgien, Kroatien, Deutschland, Italien, Lettland und Portugal. Bei den Hafendiensten, die als von internen Betreibern erbracht gemeldet wurden, handelt es sich ausschließlich um Hafendienste, die unter die Verordnung fallen, ohne besondere Hervorhebung eines bestimmten Hafendienstes für die Anzahl der Ereignisse.

[9] Gesetzesdekret Nr. 9/2022 vom 11. Januar 2022.
[10] Jetzt Artikel 25 Absatz 4 Buchstabe b der Verordnung (EU) 2024/1679.
[11] Das Leitungsorgan des Hafens oder die zuständige Behörde beschließt, einen Hafendienst selbst oder durch eine rechtlich selbstständige Stelle, über die es/sie ein Ausmaß an Kontrolle ausübt, die der Kontrolle über seine/ihre eigenen Dienststellen entspricht, zu erbringen.

Artikel 9 der Verordnung (Wahrung der Ansprüche und Rechte der Arbeitnehmer)

Die Studie ergab, dass die meisten Leitungsorgane von Häfen bereits vor der Anwendung der Verordnung angemessene Arbeitsbedingungen für ihr Personal forderten und vier Häfen sogar die Rechte und Pflichten eines ausscheidenden Hafendiensteanbieters auf den neuen Anbieter übertragen haben.

Artikel 10 der Verordnung (Ausnahmen)

Kapitel II (über die Erbringung von Hafendiensten) und Artikel 21 (über Übergangsmaßnahmen) der Verordnung gelten nicht für Ladungsumschlags-, Fahrgast- oder Lotsendienste. Gemäß Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung können die Mitgliedstaaten jedoch beschließen, sowohl Kapitel II als auch Artikel 21 auf Lotsendienste anzuwenden. Ein Mitgliedstaat, Slowenien, hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht[12].

2.3. Kapitel III: Finanzielle Transparenz und Autonomie

Kapitel III der Verordnung, das die **Artikel 11 bis 13** umfasst, enthält Vorschriften über i) die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Behörden und dem Leitungsorgan eines Hafens, ii) Hafendiensteentgelte und iii) Hafeninfrastrukturentgelte.

Es wird darauf hingewiesen, dass gemäß Artikel 10 Absatz 1 Ladungsumschlags-, Fahrgast- und Lotsendienste zwar vom Geltungsbereich des Kapitels II ausgenommen sind, diese drei Dienste jedoch alle unter die Bestimmungen des Kapitels III fallen.

Artikel 11 der Verordnung (Transparenz der finanziellen Beziehungen)

In der Studie wird festgestellt, dass seit der Annahme der Verordnung ein Leitungsorgan eines Hafens und mehrere Hafendiensteanbieter ihre Rechnungsführungssysteme angepasst haben. Die finanzielle Transparenz sowohl für die Leitungsorgane der Häfen als auch für die Hafendiensteanbieter wird durch die Veröffentlichung von Jahresabschlüssen oder Geschäftsberichten sowie durch Audits oder Übermittlungen an benannte staatliche Stellen gewährleistet. Die Begleitstudie enthält ausführlichere Informationen zu folgenden Themen: i) die Trennung der für die Erbringung von Hafendiensten oder Ausbaggerungen erhaltenen öffentlichen Mittel von den für andere Tätigkeiten zugewiesenen Mitteln (Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung), ii) Beschwerden (Artikel 11 Absatz 5 der Verordnung), iii) neue öffentliche Mittel (Artikel 11 Absatz 6 der Verordnung), iv) Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen (Artikel 11 Absatz 7 der Verordnung) und iv) die von keinem Mitgliedstaat in Anspruch genommene Möglichkeit, Artikel 11 Absatz 2 nicht auf ihre Seehäfen des Gesamtnetzes anzuwenden (Artikel 11 Absatz 8 der Verordnung). Die Studie hat ergeben, dass die Anforderungen an die getrennte Rechnungsführung wirksam waren.

[12] Uradni list RS (Amtsblatt der Republik Slowenien) Nr. 11/20.

Artikel 12 der Verordnung (Hafendiensteentgelte)

In der Studie wird festgestellt, dass etwa ein Drittel der Leitungsorgane von Häfen, die an der Umfrage teilnahmen, angegeben hat, dass Hafendiensteentgelte in andere Zahlungen einbezogen werden. Hafendiensteanbieter bestätigten, dass Hafendiensteentgelte in der Regel nicht in anderen Zahlungen enthalten sind, da die Kunden Hafendiensteentgelte direkt an den Diensteanbieter zahlen. Zwischen Januar 2023 und April 2024 gab es nur sehr wenige förmliche Beschwerden bei den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Hafendiensteentgelten oder Auskunftsersuchen an die zuständige Behörde.

Artikel 13 der Verordnung (Hafeninfrastrukturentgelte)

Die Studie ergab, dass die Hafeninfrastrukturentgelte für die überwiegende Mehrheit der Hafendiensteanbieter leicht zu ermitteln sind. Änderungen der Hafeninfrastrukturentgelte aus den in Artikel 13 Absatz 4 genannten Gründen wurden seit der Annahme der Verordnung von fünf Leitungsorganen der Häfen eingeführt. Im Gegensatz dazu gaben fast drei Viertel der Hafendiensteanbieter, die geantwortet haben, an, dass die Hafeninfrastrukturentgelte in diesem Zeitraum geändert worden seien und diese Änderungen in fast allen Fällen rechtzeitig mitgeteilt wurden. Darüber hinaus deuteten die Rückmeldungen der konsultierten Interessenträger in drei Fällen darauf hin, dass die Hafeninfrastrukturentgelte nicht mit den in der Verordnung festgelegten Transparenzgrundsätzen im Einklang standen. In nahezu allen Fällen werden Hafeninfrastrukturentgelte veröffentlicht. Schließlich gab ein Viertel der Leitungsorgane von Häfen in Bezug auf Beschwerden im Zusammenhang mit Hafeninfrastrukturentgelten, die bei den nationalen Behörden eingingen, an, dass sie aufgefordert wurden, der zuständigen Behörde Informationen zu übermitteln.

2.4. Kapitel IV: Allgemeine und Schlussbestimmungen

Kapitel IV der Verordnung, das die **Artikel 14 bis 22** umfasst, enthält Vorschriften über i) die Schulung von Personal, ii) die Konsultation der Hafennutzer und anderer Beteiligter, iii) den Umgang mit Beschwerden, iv) die zuständigen Behörden, v) Rechtsbehelfe und vi) Sanktionen.

Artikel 14 der Verordnung (Schulung von Personal)

Der Studie zufolge mussten vier Hafendiensteanbieter seit der Anwendung der Verordnung ihre Praxis in Bezug auf die Schulung von Personal ändern.

Artikel 15 der Verordnung (Konsultation der Hafennutzer und anderer Beteiligter)

Die Studie zufolge haben die Leitungsorgane fast aller Häfen vor der Anwendung der Verordnung die Hafennutzer und andere Beteiligte konsultiert. Vier dänische Häfen gaben an, die Interessenträger nicht zu konsultieren. Mit Ausnahme der Raumplanung ist die Anzahl der Konsultationen seit der Anwendung der Verordnung in fast allen Kategorien von Gründen der

Konsultation gestiegen. Diese Zunahme zeigte sich besonders bei den Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit im Hafengelände, einschließlich gegebenenfalls der Gesundheit und Sicherheit der Hafenarbeiter. Die Studie ergab, dass die in Artikel 15 der Verordnung enthaltene Konsultationspflicht wirksam war.

Artikel 16 der Verordnung (Umgang mit Beschwerden)

Nach den Artikeln 16, 17 und 19 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Kommission über ihre nationalen Beschwerdeverfahren und -stellen (Artikel 16), die zuständigen Behörden (Artikel 17) und die Sanktionen (Artikel 19) zu unterrichten.

Bis zum 24. März 2019 mussten die Mitgliedstaaten der Kommission Folgendes mitteilen: i) ihr Verfahren für die Bearbeitung von Beschwerden und ii) ihre für die Bearbeitung von Beschwerden zuständigen Behörden (Artikel 16 Absatz 7 der Verordnung).

Bis zum Ablauf der Frist am 24. März 2019 hatten acht der damals 23 Küstenmitgliedstaaten[13] ihre Mitteilungspflichten vollständig erfüllt. Bis Oktober 2019 hatten 14 Küstenmitgliedstaaten ihre Mitteilungspflichten vollständig erfüllt, und die Kommission richtete ein Schreiben an die übrigen Küstenmitgliedstaaten und erinnerte sie an ihre Mitteilungspflichten. Bis Juni 2020 hatten insgesamt 16 Mitgliedstaaten ihre Mitteilungspflichten vollständig erfüllt. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten drei weitere Mitgliedstaaten ihre Mitteilungspflichten nur teilweise erfüllt. Die Kommission leitete daher mehrere Vertragsverletzungsverfahren ein, die in der Folge eingestellt wurden, nachdem die Mitgliedstaaten ihren Mitteilungspflichten nachgekommen waren oder die Beanstandungen in der Sache behoben hatten[14].

Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Berichts haben alle Küstenmitgliedstaaten ihre Mitteilungspflichten erfüllt[15].

Den von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen zufolge lassen sich die Beschwerdestellen in verschiedene Kategorien einteilen: i) für den Verkehr zuständige Regulierungsbehörden, ii) Seeverkehrsbehörden, iii) Wettbewerbsbehörden oder Verbraucher- oder Marktaufsichtsbehörden, iv) für Verkehrspolitik zuständige Ministerien und v) speziell geschaffene Stellen für den Umgang mit Beschwerden im Zusammenhang mit Häfen.

Nach Konformitätsprüfungen der eingegangenen Meldungen leitete die Kommission im Juli 2023 aus den folgenden Gründen das Vertragsverletzungsverfahren INFR(2021)2041

[13] D. h. Mitgliedstaaten mit mindestens einem Seehafen.

[14] Im Juli 2020 leitete die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen vier Mitgliedstaaten ein, die bis dahin ihrer Mitteilungspflicht nicht nachgekommen waren: INFR(2020)2210 – Belgien, INFR(2020)2211 – Zypern, INFR(2020)2212 – Niederlande und INFR(2020)2213 – Portugal. Bis Dezember 2022 hatten alle vier Mitgliedstaaten sämtliche Mitteilungspflichten erfüllt, und bis April 2023 wurden die entsprechenden Vertragsverletzungsverfahren eingestellt.
Im Juni 2021 leitete die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen drei Mitgliedstaaten ein, die bis dahin ihre Mitteilungspflichten nur teilweise erfüllt hatten: INFR(2021)2042 – Kroatien, INFR(2021)2043 – Italien und INFR(2021)2044 – Slowenien. Bis November 2021 hatten zwei dieser Mitgliedstaaten alle ihre Mitteilungspflichten erfüllt, und bis Mai 2022 wurden die entsprechenden Vertragsverletzungsverfahren eingestellt. Das letzte noch ausstehende Vertragsverletzungsverfahren wurde im Dezember 2025 eingestellt.

[15] Die folgende Website bietet einen Überblick über die Mitteilungen: https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/maritime/ports/port-services-regulation_de.

gegen Deutschland ein: i) die Beschwerdestellen für Häfen in einigen seiner Regionen wurden nicht benannt, ii) die Beschwerdestellen für Häfen in anderen deutschen Regionen wurden nicht mit der erforderlichen Sicherheit ermittelt und iii) die benannten Beschwerdestellen entsprachen nicht den Anforderungen gemäß Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung. Nachdem Deutschland die Beschwerden ausgeräumt hatte, wurde das Vertragsverletzungsverfahren im Mai 2025 eingestellt.

In der Studie wird festgestellt, dass gegen die Leitungsorgane von sechs Häfen Beschwerden erhoben wurden. Auch Hafendienste waren Gegenstand von Beschwerden, insbesondere von Schiffseigentümern. Es wird darauf hingewiesen, dass den Rückmeldungen der Mitgliedstaaten im Rahmen der Begleitstudie zufolge nur drei Mitgliedstaaten – Dänemark, Irland und Schweden – die Kommission über die bei ihnen eingegangenen Beschwerden unterrichtet haben. In den meisten Mitgliedstaaten ist das Formular für den Umgang mit Beschwerden in der Landessprache und auf Englisch verfügbar. In Bezug auf den Informationsaustausch über die Anwendung von Artikel 16 (der den Umgang mit Beschwerden betrifft) wird in der Begleitstudie auf eine solche Zusammenarbeit zwischen Dänemark und Schweden sowie zwischen Polen und Slowenien hingewiesen. Die Kommission fördert eine solche Zusammenarbeit im Einklang mit Artikel 16 Absatz 8 der Verordnung. Gemäß Artikel 16 Absatz 7 hat die Kommission die von den Mitgliedstaaten erhaltenen Informationen über ihre Beschwerdestellen veröffentlicht[16].

Artikel 17 der Verordnung (zuständige Behörden)

Die Mitgliedstaaten waren gemäß der Verordnung auch verpflichtet, sicherzustellen, dass den Hafennutzern und anderen relevanten Beteiligten die zuständigen Behörden nach i) Artikel 11 Absatz 5 (im Zusammenhang mit Beschwerden über die Transparenz der finanziellen Beziehungen), ii) Artikel 12 Absatz 3 (im Zusammenhang mit Beschwerden über Hafendiensteentgelte) und Artikel 13 Absatz 6 (im Zusammenhang mit Beschwerden über Hafeninfrastrukturentgelte) bekannt gegeben werden, und die Kommission über diese Behörden zu informieren. Diese Angaben wurden durch die Kommission veröffentlicht[17].

Den von den Mitgliedstaaten übermittelten Angaben zufolge gibt es unter anderem folgende Arten von zuständigen Behörden: i) für den Verkehr zuständige Regulierungsbehörden, ii) Seeverkehrsbehörden, iii) Ministerien, die für Verkehrs- oder Hafenpolitik zuständig sind oder, sofern zutreffend, iv) andere Ministerien, Wettbewerbsbehörden oder hafenspezifische Stellen für den Umgang mit Beschwerden.

Artikel 18 der Verordnung (Rechtsbehelf)

Im Rahmen der Studie konnten keine Informationen für das Einlegen von Rechtsbehelfen gegen die gemäß der Verordnung vom Leitungsorgan des Hafens, von der zuständigen Behörde oder von jeder anderen zuständigen nationalen Behörde getroffenen Entscheidungen oder Einzelmaßnahmen ermittelt werden.

[16] https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/maritime/ports/port-services-regulation_de.
[17] https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/maritime/ports/port-services-regulation_de.

Artikel 19 der Verordnung (Sanktionen)

Gemäß der Verordnung waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, i) Vorschriften über die bei Verstößen gegen die Verordnung zu verhängenden wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen zu erlassen und ii) alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass diese Sanktionen angewandt werden. Die Mitgliedstaaten waren ferner verpflichtet, diese Maßnahmen der Kommission mitzuteilen. Anders als bei den Vorschriften über den Umgang mit Beschwerden und die Unterrichtung der Kommission über die zuständigen Behörden bestehen jedoch keine Veröffentlichungsvorgaben seitens der Kommission in Bezug auf Sanktionen. Die Begleitstudie ergab keine weiteren Informationen.

Artikel 20 der Verordnung (Berichterstattung – Fortschritte, die im Rahmen des Ausschusses für den sektoralen sozialen Dialog für die Häfen auf EU-Ebene erzielt wurden)

Zusätzlich zur Vorlage dieses Berichts an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung und Wirksamkeit der Verordnung müssen in diesem Bericht gemäß Artikel 20 der Verordnung alle Fortschritte berücksichtigt werden, die im Rahmen des Ausschusses für den sektoralen sozialen Dialog für die Häfen auf EU-Ebene erzielt wurden. Seit Inkrafttreten der Verordnung fanden 22 Sitzungen des Ausschusses für den sektoralen sozialen Dialog für die Häfen statt. Ein wichtiger Erfolg unter den Sozialpartnern, die in diesem Ausschuss zusammenkommen, ist die 2023 erzielte Einigung über die Schulung von Hafenarbeitern in Bezug auf begaste Container. Der Ausschuss für den sektoralen sozialen Dialog für die Häfen auf EU-Ebene erörterte ferner i) die Auswirkungen des technologischen Wandels auf den Sektor, ii) die Auswirkungen der EU-Wettbewerbspolitik, einschließlich der Gruppenfreistellungsverordnung für Konsortien, auf den Sektor, iii) Leitlinien für die Unfallverhütung in Häfen, iv) Sicherheit an Bord, v) Qualifikation und Ausbildung, vi) im Hafensektor tätige Frauen und junge Menschen, vii) EU-Anforderungen für das sichere Be- und Entladen von Massengutschiffen, viii) Sicherheit im Seeverkehr, ix) die Auswirkungen der Ausweitung des Emissionshandelssystems auf den Seeverkehr und x) eine europäische Strategie für Häfen.

Im Vorfeld der Sitzung des Ausschusses für den sektoralen sozialen Dialog für Häfen auf EU-Ebene am 5. Februar 2026 äußerten die drei Organisationen auf EU-Ebene, die Hafenarbeiter vertreten, ihre Auffassung, dass der soziale Dialog auf EU-Ebene zu begrenzten greifbaren Ergebnissen geführt habe, und informierten die Kommission und die anderen anerkannten Sozialpartner über ihre Entscheidung, aus dem Ausschuss auszutreten. Die Kommission nimmt den Beschluss zur Kenntnis, setzt sich jedoch weiterhin für den sozialen Dialog und die Konsultation der Sozialpartner ein, um die Einbeziehung aller Interessenträger in die Politikentwicklung sicherzustellen.

Artikel 21 der Verordnung (Übergangsmaßnahmen)

Dieser Artikel enthält Bestimmungen über **Übergangsmaßnahmen**, in denen es heißt:

- Diese Verordnung gilt nicht für vor dem 15. Februar 2017 geschlossene Hafendiensteverträge, die zeitlich begrenzt sind.

- Hafendiensteverträge, die vor dem 15. Februar 2017 geschlossen wurden und unbefristet sind oder ähnliche Wirkung haben, werden bis zum 1. Juli 2025 geändert, um dieser Verordnung zu entsprechen.

In der Studie wird festgestellt, dass sieben Hafenbehörden erklärten, dass sie über keine Hafendiensteverträge verfügten, die vor dem 15. Februar 2017 geschlossen wurden und zeitlich begrenzt waren oder zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung in Kraft waren. Andere Leitungsorgane von Häfen erklärten hingegen, dass sie über solche Verträge für bestimmte Arten von Hafendiensten verfügten. Ein Fünftel der antwortenden Hafendiensteanbieter gab an, dass sie über einen Vertrag verfügten, der vor dem Inkrafttreten der Verordnung geschlossen wurde und zeitlich begrenzt war. Keine der Leitungsorgane hatte vor dem 15. Februar 2017 Hafendiensteverträge geschlossen, die unbefristet waren. Einige Hafendiensteanbieter verfügten jedoch über solche Verträge, meist mit einem Übergangszeitraum, um der Verordnung zu entsprechen. Die Studie zur Bestandsaufnahme ergab, dass ein Mitgliedstaat über solche Verträge für alle in diesem Mitgliedstaat tätigen Lotsenunternehmen verfügte. Es wird darauf hingewiesen, dass gemäß Artikel 21 Absatz 2 der Verordnung vor dem 15. Februar 2017 geschlossene Hafendiensteverträge, die unbefristet sind oder ähnliche Wirkung haben, bis zum 1. Juli 2025 hätten geändert werden müssen, um der Verordnung zu entsprechen.

Artikel 22 der Verordnung (Inkrafttreten)

Schließlich sieht dieser Artikel eine **Verschiebung des Geltungsbeginns** der Verordnung um zwei Jahre ab ihrem Inkrafttreten vor, was bedeutet, dass sie erst ab dem 24. März 2019 galt.

3. ÄNDERUNGEN DER VERORDNUNG UND IHRE DURCHFÜHRUNG

Die Verordnung wurde seit ihrer Annahme am 14. Februar 2017 einmal geändert, nämlich durch die Verordnung (EU) 2020/697 des Europäischen Parlaments und des Rates[18], die eine flexiblere Handhabung der Erhebung von Hafeninfrastrukturentgelten durch die Leitungsorgane oder zuständigen Behörden bis Oktober 2020 aufgrund des COVID-19-Ausbruchs ermöglichte.

Gemäß Artikel 1 der Verordnung (EU) 2020/697 kann das Leitungsorgan des Hafens oder die zuständige Behörde beschließen, die Zahlung von für den Zeitraum vom 1. März 2020 bis zum 31. Oktober 2020 fälligen Hafeninfrastrukturentgelten zu erlassen oder auszusetzen, zu ermäßigen oder zu stunden.

Den im Rahmen der Begleitstudie erhobenen Daten zufolge haben fünf Mitgliedstaaten für alle Häfen in ihrem Land, Leitungsorgane von sechs Häfen und eine zuständige Behörde von

[18] Verordnung (EU) 2020/697 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 2020 zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/352 in Bezug auf die Möglichkeit einer flexibleren Handhabung der Erhebung von Hafeninfrastrukturentgelten durch das Leitungsorgan eines Hafens oder eine zuständige Behörde vor dem Hintergrund des COVID-19-Ausbruchs (ABl. L 165, 27.5.2020, S. 7, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/697/oj).

den oben genannten Möglichkeiten gemäß Artikel 1 der Verordnung (EU) 2020/697 Gebrauch gemacht. Einzelheiten zu den durchgeführten Maßnahmen sind der Begleitstudie zu entnehmen.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Seit der Annahme der Verordnung vor neun Jahren wurde die Verordnung schrittweise mit einigen Verzögerungen umgesetzt.

Vor der Anwendung der Verordnung wiesen die Mitgliedstaaten und Interessenträger darauf hin, dass sie von der Kommission zu einer Reihe von Bestimmungen beraten werden müssten, um deren Bedeutung zu klären. Die Kommission stellte diese Leitlinien im Jahr 2018 zur Verfügung, um die ordnungsgemäße Durchführung der Verordnung zu unterstützen. Es gab eine begrenzte Zahl von Beschwerden und Vertragsverletzungsverfahren im Zusammenhang mit der fehlerhaften Anwendung der Verordnung.

Im Bereich der Durchsetzung konzentrierte sich die Kommission bei ihren Durchsetzungsmaßnahmen auf die Mitteilungspflichten der Mitgliedstaaten. Dazu gehörte erforderlichenfalls die Einleitung einer Reihe von Vertragsverletzungsverfahren, die alle die gewünschte Wirkung erzielt haben, nämlich die Einhaltung der Mitteilungspflichten der Mitgliedstaaten sicherzustellen.

Mit der Verordnung (EU) 2020/697 wurde dem Leitungsorgan des Hafens oder der zuständigen Behörde die Möglichkeit eingeräumt, vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie die Zahlung der für den Zeitraum vom 1. März 2020 bis zum 31. Oktober 2020 fälligen Hafeninfrastrukturentgelte zu erlassen, auszusetzen, zu ermäßigen oder zu stunden. Diese vorübergehende Möglichkeit wurde von den europäischen Häfen kaum genutzt, und es wurde nicht für notwendig erachtet, die Maßnahme zu verlängern.

Die Kommission ist insgesamt der Auffassung, dass die Umsetzung des EU-Rahmens für die Erbringung von Hafendiensten und zur Festlegung von gemeinsamen Bestimmungen für die finanzielle Transparenz der Häfen mit den in der Verordnung festgelegten Zielen im Einklang steht und zufriedenstellend ist.

Die Kommission wird dennoch weiterhin mit den Mitgliedstaaten und Interessenträgern zusammenarbeiten, um die ordnungsgemäße Anwendung in den 327 Häfen des transeuropäischen Verkehrsnetzes zu überwachen.