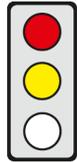


## KERNPUNKTE

**Ziel der Richtlinie:** Durch die Neugestaltung und Ausweitung der Förderkriterien für den „kombinierten Verkehr“ (KV) soll mehr Güterverkehr von der Straße auf Schiene und Wasserstraßen verlagert werden.

**Betroffene:** Transport- und Logistikunternehmen, Eisenbahnen, Binnen- und Seeschifffahrt.



**Pro:** Die Begrenzung der Vor- und Nachlaufstrecken auf der Straße auf 150 km oder 20% der Gesamtstrecke schafft mehr Flexibilität und Rechtssicherheit.

**Contra:** (1) Beim Subventionsmodell zur Förderung des Kombinierten Verkehrs werden Ineffizienzen subventioniert, und es besteht die Gefahr von Mitnahmeeffekten.

(2) Die pauschale Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die für die Verringerung des Straßengüterverkehrs „erforderlichen Investitionen“ in Umschlagterminals zu fördern, geht zu weit.

(3) Die vorgesehenen Nachweispflichten benachteiligen aufgrund aufwendiger Pflichtangaben den KV.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag COM(2017) 648** vom 8. November 2017 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 92/106/EWG **über** die Festlegung gemeinsamer Regeln für bestimmte **Beförderungen im kombinierten Güterverkehr zwischen Mitgliedstaaten**

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund und Ziele

- Durch die Verlagerung von Gütertransporten von der Straße auf die Schiene, Binnenwasserstraßen oder auf See sollen negative Auswirkungen des Güterverkehrs – CO<sub>2</sub>- und Luftschadstoff-Emissionen, Unfälle, Lärm und Staus („externe Effekte“) – reduziert werden (Erwägungsgründe 1 und 2).
- „Kombinierter Verkehr“ (KV) ist ein Gütertransport, der
  - auf der „Hauptlaufstrecke“ auf der Schiene, Binnenwasserstraßen oder auf See und
  - nur auf der „Vorlauf-“ und/oder „Nachlaufstrecke“ auf der Straße erfolgt (Art. 1 Abs. 2).
- Die KV-Richtlinie [92/106/EWG] regelt
  - zulässige KV-Fördermaßnahmen der Mitgliedstaaten – z.B. Kfz-Steuerermäßigungen (Art. 6 Abs. 1) – und
  - die Bedingungen für die Anerkennung von Gütertransporten als förderfähigen KV.
- Die Kommission will die Wettbewerbsfähigkeit des KV stärken, um so die Verlagerung des Straßengüterverkehrs „voranzutreiben“ und dessen negative Auswirkungen zu verringern (S. 3).

#### ► Förderfähige „kombinierte Verkehre“ (KV)

- Als förderfähiger KV kann ein Gütertransport künftig auch dann anerkannt werden, wenn
  - er nicht nur zwischenstaatlich, sondern auch rein innerstaatlich erfolgt (geänderter Art. 1 Abs. 4) oder
  - er Container unter 20 Fuß (6,096 m) Länge betrifft (geänderter Art. 1) oder
  - die Hauptlaufstrecke auf der Schiene, auf Binnenwasserstraßen oder auf See kürzer als 100 km Luftlinie ist; dies gilt nicht für Hauptlaufstrecken auf Binnenwasserstraßen oder auf See, zu denen es keine wirtschaftliche Alternative auf der Straße gibt (geänderter Art. 1 Abs. 2 lit. b).
- Als förderfähiger KV kann ein Gütertransport künftig nur anerkannt werden, wenn sowohl die Vorlauf- als auch die Nachlaufstrecke auf der Straße (geänderter Art. 1 Abs. 3) jeweils
  - höchstens 150 km Luftlinie beträgt oder
  - höchstens 20% der KV-Gesamtstrecke beträgt.
- Ausnahmsweise können Mitgliedstaaten bei KV-Schienen-gütertransporten längere Straßen-Teilstrecken genehmigen, wenn dies erforderlich ist, um das „nächstgelegene“ Umschlagterminal („Hub“) mit der „erforderlichen Leistungsfähigkeit“ für das Be- und Entladen – Umschlaganlagen, Kapazität, „geeignete Schienen-güterverkehrsdienste“ – zu erreichen (geänderter Art. 1 Abs. 3).

### ► Ausweitung der KV-Förderung

- Die Mitgliedstaaten müssen die für die Verringerung des Straßengüterverkehrs „erforderlichen Investitionen“ in Umschlagterminals fördern. Dies gilt (Art. 6 neuer Abs. 4)
  - für den Bau und – „falls erforderlich“ – die Erweiterung von Umschlagterminals sowie
  - für die Effizienzsteigerung in bestehenden Umschlagterminals.
- Dabei müssen sich benachbarte Mitgliedstaaten untereinander und mit der Kommission abstimmen und sicherstellen, dass (Art. 6 neuer Abs. 4)
  - einer EU-weit „ausgewogenen und ausreichenden geografischen Verteilung“ von Umschlagterminals vor allem im „Transeuropäischen Verkehrsnetz“ (TEN-V, s. [cepAnalyse](#)) „Vorrang eingeräumt wird“, sodass
  - jeder beliebige Ort in der EU nicht weiter als 150 km von einem Umschlagterminal entfernt ist.
- Die Mitgliedstaaten können „zusätzliche Maßnahmen“ ergreifen, um den KV wettbewerbsfähiger zu machen (Art. 6 neuer Abs. 5). Diese können sich beziehen
  - auf eine ganze KV-Beförderung oder Teilstrecken sowie
  - auf das auf einer Teilstrecke eingesetzte Fahrzeug, die Ladeinheit oder den Umschlag.

### ► Dokumentationspflichten zum KV-Nachweis

- Bei Kontrollen müssen Lkw-Fahrer, wenn es sich um eine förderfähige KV-Beförderung handelt, Nachweise dafür vorlegen. Spezielle KV-Dokumente sind nicht mehr erforderlich. (Art. 3 neue Abs. 3 und 4).
- Die Nachweise müssen dabei KV-relevante Informationen enthalten, wie (Art. 3 neuer Abs. 2)
  - Streckenplanung und Reihenfolge der Teilstrecken, Umschlagorte;
  - Bestätigung – Unterschrift oder Stempel – des Beförderers auf der Hauptlaufstrecke;
  - Ort und Datum von Beginn und Ende der KV-Beförderung;
  - Entfernung zwischen Start- und Zielort der KV-Beförderung und der Vor- und Nachlaufstrecken.
- Der Nachweis kann (Art. 3 neuer Abs. 5)
  - ein „gängiges Beförderungspapier“ sein, das um die für den KV relevanten Angaben ergänzt wurde,
  - auch elektronisch in einem „revidierbaren strukturierten Format“ – z.B. XML – erfolgen.

### ► Berichterstattung

- Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission zweijährlich berichten, u.a. über (Art. 5 geänderter Abs. 1)
  - die Anzahl und geografische Verteilung der Umschlagterminals und die Zahl der Umladungen pro Jahr;
  - alle genutzten und geplanten nationalen Fördermaßnahmen, ihre „Akzeptanz“ und „Auswirkungen“.
- Die Kommission muss zweijährlich dem EU-Parlament und dem Rat berichten, u.a. über (Art. 5 neuer Abs. 3)
  - die wirtschaftliche Entwicklung des KV;
  - die Wirksamkeit und Effizienz der mitgliedstaatlichen Fördermaßnahmen.

### ► Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Transparenz

- Die Mitgliedstaaten müssen untereinander grenzüberschreitend zusammenarbeiten, sich „relevante“ Informationen zur Verfügung stellen und diese veröffentlichen (neuer Art. 9a Abs. 2 und 3).
- Die Kommission muss eine Liste der zuständigen Behörden und der Fördermaßnahmen veröffentlichen (neuer Art. 9a Abs. 4).

## Wesentliche Änderungen zum Status quo

- Bisher konnten nur zwischenstaatliche Gütertransporte als förderfähiger KV anerkannt werden. Nun gilt dies auch für innerstaatliche Gütertransporte.
- Bisher musste die Hauptlaufstrecke auf der Schiene, auf Binnenwasserstraßen oder auf See mindestens 100 km Luftlinie lang sein. Nun gilt dies nur für Hauptlaufstrecken auf Binnenwasserstraßen oder auf See, zu denen es keine wirtschaftliche Alternative auf der Straße gibt.
- Bisher waren die Straßen-Teilstrecken auf Fahrten zum nächstgelegenen „geeigneten“ Umschlagterminal begrenzt. Nun darf jede Straßen-Teilstrecke 20% der KV-Gesamtstrecke oder 150 km betragen.
- Bisher mussten zum KV-Nachweis gestempelte Beförderungspapiere mitgeführt werden. Nun können eigenständige Nachweise auch in elektronischer Form verwendet werden.

## Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Über 80% des Gütertransports durch mehrere Verkehrsträger erfolgt grenzüberschreitend. Nur EU-Vorgaben für mitgliedstaatliche KV-Fördermaßnahmen können laut Kommission verhindern, dass diese zu Überschneidungen oder „unterschiedlichen Ergebnissen“ führen. Bei den Investitionsförderungen für Umschlagterminals können nur EU-Vorgaben zur Flächenabdeckung und eine grenzüberschreitende Koordination Überkapazitäten verhindern. Die Ausweitung der KV-Richtlinie auf rein innerstaatliche Gütertransporte soll deren negative Auswirkungen, die „über nationale Grenzen hinaus spürbar“ sind – wie CO<sub>2</sub>-Emissionen und Verkehrsüberlastung –, verringern. (S. 6 f.)

## Politischer Kontext

Die Kommission will die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Verkehrssektors bis 2050 um mindestens 60% gegenüber 1990 senken, gesundheitsschädliche Luftschadstoff-Emissionen „drastisch und unverzüglich“ reduzieren sowie Lärm und Staukosten eindämmen [„Strategie für emissionsarme Mobilität“ COM(2016) 501, s. [cepAnalyse 30/2016](#)].

## Stand der Gesetzgebung

08.11.17 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

## Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Verkehr (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Verkehr (federführend), Berichterstatter: Daniela Aiuto (EFDD-Fraktion, IT); Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, Berichterstatter: N.N.
Bundesministerien:	Verkehr und digitale Infrastruktur (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	N.N. (federführend);
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

## Formalien

Kompetenznorm:	Art. 91 AEUV (Verkehr)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

# BEWERTUNG

## Ökonomische Folgenabschätzung

Durch eine Verlagerung eines Teils des Güterverkehrs von der Straße auf Schiene, Binnenwasserstraßen und See werden externe Effekte wie CO<sub>2</sub>- und Luftschadstoff-Emissionen sowie Unfall- und Staukosten reduziert und die weitere Zersiedelung der Landschaft durch den Aus- oder Neubau von Fernstraßen eingedämmt.

**Beim** von der Kommission verfolgten **Subventionsmodell zur Förderung des Kombinierten Verkehrs** erhalten beteiligte Akteure für Transportleistungen oder für dazu benötigte Fahrzeuge von den Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung, um Wettbewerbsnachteile des KV gegenüber anderen Beförderungsvarianten auszugleichen. Dies wirft Probleme auf: Zwar kann bei geeigneter Höhe der Zuwendungen das gewünschte Ergebnis erzielt werden. Wie bei jedem planwirtschaftlichen Eingriff ist es jedoch unbekannt, wie hoch der optimale Anteil des KV überhaupt ist und wo dafür Fördermittel in welcher Höhe eingesetzt werden müssen. Folglich **werden** auch **Ineffizienzen subventioniert**. Zudem kostet dies Steuergelder. **Auch besteht die Gefahr von Mitnahmeeffekten.**

Ein marktwirtschaftlicher Ansatz wäre hingegen, – über die möglichst exakte Inrechnungstellung der anteiligen Infrastrukturkosten hinaus – CO<sub>2</sub>-Emissionen und andere externe Effekte aller Verkehrsträger mit Preisen zu versehen. **Die Alternative einer Anlastung externer Umweltkosten im Güterverkehr** würde – auch wenn dies nur grob angenähert möglich ist – die Diskriminierung der umweltfreundlicheren Verkehrsträger im Wettbewerb beseitigen. Dies **gäbe den Logistikunternehmen Anreize, die Straße immer dann zu meiden, wenn die Summe aus Fracht- und Umweltkosten von Schiff oder Bahn gegenüber der Straße geringer ist.** Kontrollen der Lkw-Fahrer im KV und andere bürokratische Vorgänge oder Subventionen wären überflüssig. Dafür müsste für CO<sub>2</sub> eine einheitliche Bepreisung im Verkehrssektor eingeführt werden. **Dies ließe sich am besten erreichen, indem man** – für die Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen – **den gesamten Verkehr in ein Emissionshandelssystem (ETS) wie dem EU-ETS oder einem verkehrsspezifischen ETS einbezieht** (s. [ceplInput 05/2015](#)) **und** – für die Bepreisung der anderen externen Effekte wie Lärm, Staus und Flächenverbrauch – **die Nutzungsgebühren für Straße, Schiene und Wasserstraßen anpasst**, so dass gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Verkehrsträger hergestellt werden.

Die Kommissionsvorschläge sind wie folgt zu bewerten: Die Gleichbehandlung von nationalem und internationalem KV vermeidet Wettbewerbsverzerrungen vor allem in Grenzgebieten. Der Wegfall der 20-Fuß-Mindestlänge für Container kann die Effizienz des KV erheblich beeinträchtigen und damit vollends unrentabel machen, denn Umschlagterminals und Waggon sind nicht für kleinere Einheiten ausgelegt. Die von der Kommission angestrebte Nutzung kleinerer Container für geringe Entfernungen lässt sich auch durch die privatwirtschaftliche Entwicklung von Adaptern auf 20-Fuß-Container erreichen. Der Wegfall der Mindestlänge der Hauptlaufstrecke von 100 km Luftlinie bewirkt, dass die Binnenschifffahrt auch auf kurzen Strecken zum förderfähigen KV zählt. Dies beendet deren ungerechtfertigte Benachteiligung.

**Die Begrenzung der Vor- und Nachlaufstrecken auf der Straße auf 150 km bzw. bei langen Transportstrecken auf 20% der Gesamtstrecke schafft mehr Flexibilität und Rechtssicherheit** als der jetzige – von den Mitgliedstaaten unterschiedlich interpretierte – Verweis auf das nächstgelegene „geeignete“ Umschlagterminal. Dies macht den KV attraktiver, kann aber im Einzelfall Spediteure davon abhalten, das nächstgelegene geeignete Umschlagterminal zu nutzen.

**Die pauschale Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die für die Verringerung des Straßengüterverkehrs „erforderlichen Investitionen“ in Umschlagterminals zu fördern, geht zu weit.** Denn sie gilt im Prinzip, bis kein Verkehr mehr verlagert werden kann – ohne Kosteneffizienz zu berücksichtigen. Die Vorgabe, dass jeder beliebige Ort nicht weiter als 150 km von einem Umschlagterminal entfernt sein soll, ist für dünn besiedelte Regionen ohne Industrie nicht zweckmäßig. Mitgliedstaaten sollten über diese Klausel nicht in ihrer Entscheidungsfreiheit eingeschränkt werden, ob sie diese Maximalentfernung sicherstellen wollen oder die in der Richtlinie ohnehin vorgesehene Ausnahmeregelungen nutzen wollen. Hingegen ist die vorgeschlagene Pflicht der Mitgliedstaaten zur Koordinierung untereinander und mit der Kommission angebracht, um eine angemessene geografische Verteilung von Umschlagterminals in der EU – vor allem im TEN-V-Netz – sicherzustellen. Denn so können Überkapazitäten vermieden werden.

KV-Fördermaßnahmen sollten, wenn sie denn schon ergriffen werden, nicht wie geplant nur an Effizienzsteigerungen bestehender Umschlagterminals, sondern auch an Effizienzsteigerungen des Gesamtsystems geknüpft werden. Denn ein gravierender Wettbewerbsnachteil des KV liegt im Mehraufwand an Zeit und Kosten für den mehrfachen Umschlag des Transportgutes [s. Folgenabschätzung SWD(2017) 362, S. 15], und ohne Effizienzsteigerung bleibt der KV trotz Subventionen auf mittleren Entfernungen unattraktiv. Ansatzpunkte dafür wären neben „Mega-Hubs“, die Ladungen mehrerer Züge gleichzeitig umsortieren, auch dezentrale schienengestützte horizontale Umschlagsysteme. Dies sind auf Schienenfahrzeugen installierte Verschiebevorrichtungen, die in Bahnhöfen auf der Strecke auf einem Gleis neben dem einfahrenden Zug in Position gebracht werden und dann Container schnell auf- und abladen sowie auf Zubringerzüge umladen können (vgl. EU-Projekt [IN.HO.TRA](#)). Das verringert Vor- und Nachläufe erheblich. Ohne eine entsprechende Öffnung der Förderkriterien besteht die Gefahr einer alleinigen Ausrichtung des KV auf lange Hauptläufe zwischen großen Umschlagterminals mit entsprechend langen Vor- und Nachläufen.

Die geplante Obergrenze für Straßen-Teilstrecken von 20% der KV-Gesamtstrecke erfordert weitaus detailliertere Nachweise als das bisherige Kriterium, wonach der Straßentransport zum nächstgelegenen „geeigneten“ Terminal zu erfolgen hat. **Die vorgesehenen Nachweispflichten** werden zwar durch elektronische Formate effizienter erfüllbar, **benachteiligen** aber **aufgrund aufwendiger Pflichtangaben** – wie unterschriebene Streckenplanung sowie Unterschriften oder Stempel von Beförderern des Hauptlaufs – **den KV** gegenüber dem reinen Straßenverkehr.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Die EU darf Vorschriften für den internationalen Verkehr – wie hier dem grenzüberschreitenden KV-Gütertransport – erlassen (Art. 91 Abs. 1 lit. a AEUV). Außerdem darf sie zur Erreichung einer gemeinsamen EU-Verkehrspolitik „alle zweckdienlichen Vorschriften“ erlassen (Art. 91 Abs. 1 lit. d AEUV), die – z.B. für den verkehrsbezogenen Umweltschutz – für den internationalen und den nationalen Verkehr gleichermaßen gelten sollen. Schließlich darf die EU auch zum Schutz der Umwelt und des Klimas tätig werden (Art. 191 AEUV).

### Subsidiarität

Grundsätzlich ist Ausdehnung der europäischen KV-Regulierung auf rein innerstaatliche Verkehre unter Subsidiaritätsgesichtspunkten problematisch. Dies gilt hier z.B. für die angestrebte Verminderung überwiegend lokaler Auswirkungen des Straßengüterverkehrs wie Lärm. Allerdings kann die Verlagerung von innerstaatlichen Gütertransporten weg von der Straße deren negative grenzüberschreitende Folgen – wie insbesondere CO<sub>2</sub>-Emissionen und Verkehrsüberlastung auf dem europäischen TEN-V-Netz – verringern. Ferner erfordert das Ziel, dass jeder beliebige Ort in der EU höchstens 150 km von einem geeigneten Umschlagterminal entfernt sein soll, eine grenzüberschreitende Koordinierung, um Fehlinvestitionen durch Ballungen an Ländergrenzen zu vermeiden. Die Vorgaben hierfür können nur auf EU-Ebene getroffen werden. Daher ist der Kommissionsvorschlag insgesamt mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar.

## Zusammenfassung der Bewertung

Beim Subventionsmodell zur Förderung des Kombinierten Verkehrs werden Ineffizienzen subventioniert, und es besteht die Gefahr von Mitnahmeeffekten. Die Alternative einer Anlastung externer Umweltkosten im Güterverkehr gäbe den Logistikunternehmen Anreize, die Straße zu meiden, wenn die Summe aus Fracht- und Umweltkosten von Schiff oder Bahn geringer ist. Dies ließe sich erreichen, indem man den gesamten Verkehr in ein Emissionshandelssystem einbezieht und die Nutzungsgebühren für Straße, Schiene und Wasserstraße anpasst. Die Begrenzung der Vor- und Nachlaufstrecken auf der Straße auf 150 km bzw. auf 20% der Gesamtstrecke schafft mehr Flexibilität und Rechtssicherheit. Die pauschale Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die für die Verringerung des Straßengüterverkehrs „erforderlichen Investitionen“ in Umschlagterminals zu fördern, geht zu weit. Die vorgesehenen Nachweispflichten benachteiligen aufgrund aufwendiger Pflichtangaben den KV.