

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, 11.12.2008
SEK(2008) 3029

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zu dem

**Vorschlag einer
VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen
Güterverkehr**

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2008) 852 endgültig}
{SEK(2008) 3028}

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zu dem

Vorschlag einer VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

1. ORGANISATION UND PLANUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Diese Folgenabschätzung stellt eine Folgemaßnahme zur Mitteilung der Kommission „Aufbau eines vorrangig für den Güterverkehr bestimmten Schienennetzes“ vom 18. Oktober 2007¹ dar. Sie wurde mit Unterstützung eines externen Beraters erstellt.

Darüber hinaus wurden mehrere Konsultationen durchgeführt. Eine erste Konsultation fand 2006 statt zur Unterstützung der im Oktober 2007 verabschiedeten und von der Branche sowie von Parlament und Rat positiv aufgenommenen Mitteilung. Anschließend wurde von Januar bis Juni 2008 eine Gruppe von Fachleuten konsultiert, die die von der Maßnahme betroffenen Akteure verschiedener Mitgliedstaaten repräsentieren. Schließlich wurde im Juni und Juli 2008 eine öffentliche Konsultation gemäß den Vorgaben der Kommission durchgeführt.

2. WARUM EINE MAßNAHME ZUR SCHAFFUNG EINES SCHIENENNETZES FÜR EINEN WETTBEWERBSFÄHIGEN GÜTERVERKEHR?

Der Schienengüterverkehr befindet sich seit rund 30 Jahren in Schwierigkeiten, die auf mehrere Faktoren zurückzuführen sind: industrieller Wandel, Bau von Autobahnen, neue Ansprüche der Unternehmen an die Logistik. Um diesen Schwierigkeiten zu begegnen, betreibt die Gemeinschaft eine aktive Politik zur Wiederbelebung der Eisenbahn, und zwar durch eine schrittweise (im Güterverkehr seit 1. Januar 2007 vollzogene) Liberalisierung der Schienenverkehrsdienste und die Förderung der Interoperabilität der Eisenbahnsysteme.

Die unzureichenden Fortschritte im Bereich des Schienengüterverkehrs haben verschiedene Ursachen: die schleppende Entwicklung des Wettbewerbs und der Interoperabilität sowie der Mangel an hochwertigen und zuverlässigen Fahrwegkapazitäten im grenzüberschreitenden Güterverkehr.

Das geltende Gemeinschaftsrecht, insbesondere die Richtlinie 2001/14/EG über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, enthält eine Reihe von Bestimmungen über

¹ KOM(2007) 608 endgültig.

die Zusammenarbeit der nationalen Infrastrukturbetreiber (IB) zur Vereinfachung des grenzüberschreitenden Schienengüterverkehrs sowie über die Modalitäten der Fahrwegzuweisung für diese Verkehrsart. Wegen ihrer mangelnden Genauigkeit erscheinen diese Bestimmungen unzureichend.

Im Hinblick auf die Fahrwegkapazitäten im Güterverkehr, insbesondere dem grenzüberschreitenden, stehen daher folgende Probleme im Vordergrund: die unzureichende Zusammenarbeit im Bereich der Investitionen und des Infrastrukturbetriebs, durch die der Verkehrsfluss an den Grenzen unterbrochen werden kann; die fehlende Koordinierung zwischen der Schieneninfrastruktur und den Terminals generell (Häfen, Hinterland und Rangierbahnhöfe); der Bedarf an transparenteren Informationen für die Nutzer der Infrastruktur; die häufige Benachteiligung des Güterverkehrs gegenüber dem Personenverkehr was den Betrieb von Strecken mit gemischtem Verkehr und Investitionsentscheidungen anbelangt.

Wenn keine weiteren Maßnahmen ergriffen werden, können diese Schwierigkeiten noch weiter zunehmen und dazu führen, dass die Eisenbahn nicht angemessen auf die Güterverkehrsnachfrage reagieren kann.

3. ZIELE

Die Kommission möchte erreichen, dass die Qualität der Dienstleistungen, die die Infrastrukturbetreiber für die Unternehmen des grenzüberschreitenden Güterverkehrs erbringen, verbessert wird, indem die bestehenden Initiativen auf dem Gebiet ausgeweitet, verstärkt und/oder ergänzt werden und so ein aus Korridoren bestehendes europäisches Schienennetz für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr entsteht.

Die in dieser Folgenabschätzung untersuchte Maßnahme entspricht den Wachstumszielen der Agenda von Lissabon und steht mit den Leitlinien der Kommission aus ihrem Weißbuch über die europäische Verkehrspolitik bis 2010 und der dazugehörigen Halbzeitbilanz von 2006 voll im Einklang. Sie leistet zudem einen Beitrag zu den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung in der Union.

Der Schaffung solcher Güterverkehrskorridore dienen oder dienten bereits eine Reihe von Initiativen: das erste Eisenbahnpaket (Richtlinien 2001/14/EG und 2001/12/EG), das Programm für das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V), die Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten (MS) und IB im Rahmen der ERTMS-Korridore und die Anwendung der technischen Spezifikation für die Interoperabilität von Telematikanwendungen im Güterverkehr (TSI TAG).

Zur Bekämpfung der wesentlichen Probleme möchte die Kommission ihre Arbeit auf vier Schwerpunkte richten: Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen IB; Verbesserung der Bedingungen des Infrastrukturzugangs; Gewährleistung einer angemessenen Priorität für Güterzüge; Verbesserung der Intermodalität entlang den Korridoren.

4. ALTERNATIVEN

Zur Schaffung eines solchen Netzes hat die Kommission im Rahmen ihrer Mitteilung von Oktober 2007² drei Alternativen einer Bewertung unterzogen: keine neuen Maßnahmen, die Schaffung eines Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr und die Schaffung eines vorrangig für den Güterverkehr bestimmten Schienennetzes. Die Kommission gelangte zu dem Schluss, dass ein Schienennetz für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr die beste Lösung darstellt. Die Schaffung eines solchen Netzes darf jedoch der langfristigen Verwirklichung eines vorrangig für den Güterverkehr bestimmten Schienennetzes nicht im Wege stehen.

Die vorliegende Folgenabschätzung befasst sich mit der Schaffung dieses Netzes, wobei drei Alternativen näher betrachtet wurden:

- Alternative A (Status quo): Bezugsszenario, bei dem keine neuen Maßnahmen ergriffen und die bereits eingeleiteten (TEN-V-Programm, Förderung der Interoperabilität) fortgeführt werden. Bereits geplante, aber noch nicht angelaufene Maßnahmen (insbesondere die Neufassung des ersten Eisenbahnpakets und das Konzept zur Internalisierung externer Kosten) bleiben in diesem Szenario ebenfalls unberücksichtigt.
- Alternative B (politische Maßnahmen): Ausweitung des ERTMS-Programms auf andere Korridore; Verbreitung bewährter Praktiken; systematische Kontrolle der Anwendung bestehender Rechtsvorschriften (u. a. über die grenzübergreifende Zusammenarbeit und leistungsabhängige Entgeltregelungen); Anreize für die MS und IB zur Zusammenarbeit und freiwilligen Einrichtung von Güterverkehrskorridoren.
- Alternative C (Verschärfung von Rechtsvorschriften): Vorschlag einer Ergänzung der bestehenden Vorschriften, wonach die MS und IB zur Zusammenarbeit verpflichtet werden, um bis 2013 mindestens einen Korridor je MS einzurichten. Auf diesen Korridoren würde der Güterverkehr hinreichenden Vorrang genießen und der Wettbewerb unter den Güterverkehrsbetreibern erleichtert. Der Geltungsbereich dieser Ergänzung würde sich auf ein Netz von Korridoren erstrecken.

5. METHODIK DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Die Kommission hat die Auswirkungen auf die Korridore A (Rotterdam-Genua) und E (Dresden-Budapest) untersucht, die sich in vielerlei Hinsicht ergänzen: geografisch (Nord-Süd/Ost-West und in unterschiedlichen Regionen der EU gelegen), in Bezug auf die Märkte (See/Land, dicht/dünn besiedelte Gebiete), auf die Verkehrsbedingungen (Verkehrsdichte, Aufteilung Personen-/Güterverkehr und grenzüberschreitender/innerstaatlicher Güterverkehr) sowie auf den Stand der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen nationalen Akteuren³.

² Siehe Folgenabschätzung SEK(2007) 1322.

³ Siehe Schlüsseldaten zu den ERTMS-Korridoren in Anhang 7.

Die anhand dieser beiden Korridore gewonnenen Ergebnisse wurden auf das ERIM⁴-Netz hochgerechnet, das die Abschnitte mit dem größten Güterverkehrsaufkommen (20 % des gesamten europäischen Streckennetzes und 56 % der geleisteten Tonnenkilometer) umfasst.

Zunächst wurden die operationellen Auswirkungen bewertet und anschließend die Auswirkungen auf die Gesellschaft mit Hilfe des Modells Transtools, wobei allgemeine Hypothesen und die ermittelten operationellen Auswirkungen zugrunde gelegt wurden⁵.

Um nach den operationellen Auswirkungen auch die gesellschaftlichen Auswirkungen bewerten zu können, wurden die auf operationeller Ebene gewonnenen Ergebnisse für jeden Korridor in Kostenentwicklungsfaktoren sowie in Faktoren für die Entwicklung der Beförderungsgeschwindigkeiten im Güterverkehr und im Personenverkehr umgewandelt. Anschließend wurden diese Entwicklungsfaktoren in die Daten integriert, die für die Verwendung von Transtools notwendig sind.

6. QUALITATIVE ANALYSE FÜR DIE KORRIDORE A UND E

Aus qualitativer Sicht besteht der Hauptvorteil der Alternative B darin, dass die für die gewünschten Fortschritte erforderlichen Maßnahmen sehr flexibel gestaltet und durchgeführt werden könnten. Die IB und MS könnten auf die sich ihnen stellenden Herausforderungen optimal reagieren. Die Alternative B ist allerdings auch mit hohen Risiken behaftet hinsichtlich der konkreten Umsetzung der geplanten Maßnahmen und der Verschiedenartigkeit der Korridore, sowohl in technischer und organisatorischer Hinsicht als auch in Bezug auf die Fortschrittsgeschwindigkeit.

Mit der Alternative C würde ein strengerer Rahmen abgesteckt, der allerdings den Vorteil hätte, dass die Entwicklung der Korridore für die Güterverkehrsbetreiber sichtbarer wäre, die Schaffung des Güterverkehrsnetzes koordinierter vonstatten ginge und es zu wirklichen Veränderungen im Management der Strecken mit gemischtem Verkehr käme.

7. QUANTITATIVE ANALYSE

Die quantitative Folgenabschätzung ergibt eine Verkürzung der Wartezeiten an den Grenzen und in den Terminals und einen Rückgang der Stücktransportkosten (Korridor A und Korridor E), der bei Alternative C noch größer ausfällt als bei Alternative B. Die durch eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den IB entstehenden höheren Verwaltungskosten würden durch entsprechende Einsparungen in den Eisenbahnunternehmen zum Teil ausgeglichen.

Insgesamt lassen sich die operationellen und gesellschaftlichen Auswirkungen für das gesamte ERIM-Netz wie folgt darstellen (die Zahlen in der Tabelle beziffern die Differenz gegenüber der Alternative A in Mio. €):

	Kosten/Nutzen	Alternative B	Alternative C
--	---------------	---------------	---------------

⁴ ERIM ist ein Projekt, das vom Internationalen Eisenbahnverband (UIC) geleitet wurde. Siehe Karte in Anhang 8.

⁵ In den Anhängen werden die operationellen Auswirkungen der *Mikroebene* und die gesellschaftlichen Auswirkungen der *Makroebene* zugerechnet.

		Netto- kapitalwert (Mio. €)	Netto- kapitalwert (Mio. €)
Technische Harmonisierung der Infrastruktur	Investitionen für die Verlängerung von Überholgleisen	-3 219,6	-3 219,6
	Geringere Kosten des Schienengüterverkehrs	2 409,9	2 409,9
	Kürzere Wartezeiten an den Grenzen	4 941,4	6 532,7
Regeln für die Trassenzuweisung und das Verkehrsmanagement	<i>Zusätzliche Kapazitäten für Güterzüge</i>	-	1 209,3
	Kürzere Wartezeiten (planmäßige und außerplanmäßige) im Güterverkehr	-	854,2
	Längere Wartezeiten (planmäßige und außerplanmäßige) im Personenverkehr	-	-473,8
	Höhere Wegeentgelte im Schienengüterverkehr	-	-263
Terminals	Investitionen für die Verlängerung der Gleise für den Güterumschlag	-322	-322
	Geringere Kosten für die Zugzusammenstellung	221,9	221,9
	Schnellerer Güterumschlag	1 160,3	1 160,3
	Geringere Wartezeiten	-	3 770,9
Verwaltungskosten	Zusätzliche Verwaltungskosten	5,9	-0,8
Nettokapitalwert auf operationeller Ebene insgesamt (ohne Zusatzkapazitäten)		5 197,8	10 670,7
Nettokapitalwert auf operationeller Ebene insgesamt (mit Zusatzkapazitäten)			11 880
Wirtschaftliche Folgen	Geringere Beförderungskosten	3 806,9	5 604,3
Umweltfolgen	Vermeidung externer Kosten	58 050,5	86 567,3
	<i>Vermeidung von Kosten infolge der Verkehrsüberlastung</i>	303 912,3	455 298,9
Nettokapitalwert auf Gesellschaftsebene insgesamt (ohne Überlastung)		61 857,4	92 171,6
Nettokapitalwert auf Gesellschaftsebene insgesamt (mit Überlastung)		365 769,7	547 470,5

8. SENSITIVITÄT UND RISIKEN

Im Rahmen der Alternative A wurde für die Sensitivitätsanalyse auf operationeller Ebene eine Variante gewählt, die in Bezug auf die technische Harmonisierung und das Terminalmanagement günstiger ausfällt. Die Analyse belegt, dass die Alternative C auch bei einem optimistischeren Bezugsszenario noch eine ausgesprochen positive Bilanz aufweist.

Bei den gesellschaftlichen Auswirkungen wurde untersucht, wie stark die Ergebnisse auf Kostenschwankungen im Straßengüterverkehr (durch einen stärkeren Ölpreisanstieg, eine bessere Internalisierung externer Kosten oder die Inbetriebnahme schwererer und längerer Fahrzeuge) reagieren. Dabei stellte sich heraus, dass die Alternative A am empfindlichsten und die Alternative C am unempfindlichsten gegenüber solchen Kostenschwankungen ist. Die Sensitivität auf die Einführung größerer und schwererer Straßenfahrzeuge ist allerdings bei allen drei Alternativen gleich.

Das größte Hemmnis bei der wirksamen Umsetzung der Alternative B sind die fehlenden Ergebnisgarantien in bestimmten Handlungsfeldern, in denen verbindliche Maßnahmen fast unausweichlich erscheinen (u. a. die Bereiche, die den Vorrang für den Güterverkehr betreffen).

Bei der Alternative C besteht die größte Gefahr darin, dass das Engagement der verschiedenen Akteure zu gering oder uneinheitlich ausfällt. Ein zweites Risiko ist mit dem Umstand verbunden, dass es sich bei der vorrangigen Behandlung des Güterverkehrs und einer - im Vergleich zu heute - möglicherweise geringfügigen Benachteiligung des Personenverkehrs um politisch sensible Themen handelt.

9. ZUSAMMENFASSUNG DER KRITERIEN – GEWÄHLTE ALTERNATIVE

Die nachstehende Tabelle zeigt anhand mehrerer Kriterien, inwieweit die einzelnen Alternativen den allgemeinen und den spezifischen Zielen gerecht werden.

		Alternative A keine Änderung	Alternative B politische Maßnahmen	Alternative C Rechtssetzungsmaßnahmen
SPEZIFISCHE ZIELE	Bessere Koordinierung unter den Infrastrukturbetreibern	+	+	++
	Verbesserung der Bedingungen des Infrastrukturzugangs	0	0	+
	Gewährleistung einer angemessenen Priorität für Güterzüge	--	-	+
	Verbesserung der Intermodalität entlang den Korridoren	+	+	++
ALLGEMEINE ZIELE	Wirtschaftliche Folgen	0	+	++
	Umweltfolgen	-	+	+
	Folgen für die Gesellschaft	0	0	-

Legende: ++: sehr günstige Auswirkungen; +: günstige Auswirkungen; 0: geringe Auswirkungen; -: ungünstige Auswirkungen; --: sehr ungünstige Auswirkungen.

Die Ergebnisse im operationellen Bereich fallen für die Alternativen B und C sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht positiv bis sehr positiv aus. Sie sind jedoch von unterschiedlicher Tragweite. Da die Alternative B auf Freiwilligkeit beruht, sind die in Bezug auf ihre Umsetzung bestehenden Risiken größer als bei Alternative C. Zudem generieren die

Bestimmungen der Alternative C, die sich auf den Vorrang des Güterverkehrs und die Terminals beziehen, den größten Nutzen (und sind damit hauptverantwortlich für die Nettokapitalwert-Differenz zwischen den Alternativen B (5,1 Mrd. €) und C (10,6 Mrd. €) im ERIM-Netz). Andererseits ist im Fall der Alternative B die Gefahr, dass diese Elemente nicht zur Anwendung kommen, besonders groß.

Auch die gesellschaftlichen Auswirkungen sind als positiv einzustufen. Zudem sind bei Alternative C die gesellschaftlichen Auswirkungen generell noch günstiger als bei Alternative B. Dies gilt besonders für den Korridor E, bei dem der gesellschaftliche Nutzen bei Alternative B praktisch gleich Null wäre, während sich bei Alternative C ein Nettokapitalwert von 5,5 Mrd. € ergäbe.

Die quantitativen Ergebnisse sind somit hinreichend positiv, um der Alternative C den Vorzug zu geben und auf Gemeinschaftsebene Rechtssetzungsmaßnahmen einzuleiten, was auch die im Rahmen dieser Studie durchgeführten Konsultationen bestätigen.

Darüber hinaus ist festzuhalten, dass die Konsultation der Öffentlichkeit eine breite Zustimmung zu den in den Alternativen B und C enthaltenen Vorschlägen der Kommission ergeben hat. Für die meisten Tätigkeitsfelder gaben mindestens 80 % der Befragten⁶ an, dass die Vorschläge nach ihrer Einschätzung eher positive oder positive Auswirkungen haben werden. Die Vorschläge bezüglich der Terminals wurden ausgesprochen positiv aufgenommen. Die bestehenden Verwaltungsstrukturen wurden von 69 % der Befragten als unzureichend eingestuft und müssen gestärkt werden. Auch die Auswirkungen der Vorschläge bezüglich einer bevorzugten Trassenzuweisung im Güterverkehr werden von mehr als 80 % der Befragten als positiv oder eher positiv eingeschätzt.

Die Kommission betrachtet deshalb die Alternative C als vorrangig. Auch Elemente der Alternative B können zur Anwendung kommen, um eine Gesetzesinitiative vorzubereiten und zu begleiten und gegebenenfalls zu unterstützen und ihr Impulse zu verleihen.

Im Hinblick auf die Auswahl der Korridore und die Verwaltung des Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr erscheint das Konzept, nach dem die MS die Schaffung von Korridoren vorschlagen und die Kommission diese Vorschläge anhand zuvor festgelegter Kriterien validiert, die ausgewogenste Lösung. Damit dürfte eine hinreichende Kontrolle über die Entwicklung des Schienennetzes auf Gemeinschaftsebene gewährleistet und die politische Durchführbarkeit relativ wahrscheinlich sein. Darüber hinaus werden dadurch die Kohärenz zwischen dem Schienennetz für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr und den Netzen des TEN-V-Programms (TEN-V-Netz, vorrangige Vorhaben, ERTMS-Korridore) sowie die Lesbarkeit der Gemeinschaftspolitik im Bereich der Schieneninfrastruktur sichergestellt, so dass die Schaffung des europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr im Rahmen dieses Programms finanziell gefördert werden kann.

10. ÜBERWACHUNG UND EVALUIERUNG

Die Kommission wird vor Ende 2008 den Vorschlag einer Verordnung zur Schaffung eines Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr (Alternative C) vorlegen. Diesem Instrument wird gegenüber einer Richtlinie der Vorzug gegeben, weil damit Bestimmungen

⁶ 91 % der Befragten gehen von positiven (und 75 % von eher positiven) Auswirkungen der Vorschläge aus.

und Verpflichtungen an die Akteure der Branche und die Mitgliedstaaten gerichtet werden können, die Anwendung rascher erfolgt als bei einer Richtlinie, die erst in nationales Recht umgesetzt werden muss, und die Homogenität der über Landesgrenzen hinweg zu ergreifenden Maßnahmen gewährleistet ist. Die Kommission wird zudem politische Begleitmaßnahmen unternehmen, die dazu dienen, das Dossier möglichst rasch voranzubringen und die Anwendung der Verordnung vorzubereiten.

Als Konzept wurde die Schaffung grenzübergreifender Korridore gewählt. Die Evaluierung der sich für die Gemeinschaft ergebenden Folgen erfolgt dadurch, indem erstens die Einrichtung der Korridore und dazugehörigen Einrichtungen und zweitens die Qualität der grenzüberschreitenden Schienengüterverkehrsdienste überwacht werden. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei den Auswirkungen auf die Rationalisierung von Investitionen, die Beziehungen zwischen den Verkehrsunternehmen und den Infrastrukturbetreibern, den Umgang mit Betriebsproblemen und den in diesen Korridoren erbrachten Personenverkehrsdiensten.

Zur Gewährleistung dieser Überwachung wird die Kommission die Schaffung einer Gruppe vorschlagen, der die Infrastrukturbetreiber angehören. Sie wird ferner vorschlagen, für die Validierung der korridorspezifischen Leitlinien und die Gewährleistung der Kohärenz der Korridore untereinander einen Ausschuss in Anspruch zu nehmen.