



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 11.7.2023
SWD(2023) 444 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates

**für Maßnahmen zur besseren Verwaltung und Koordinierung des
grenzüberschreitenden Schienenverkehrs, um den Verkehrsträgeranteil der Schiene zu
erhöhen**

{COM(2023) 443 final} - {SEC(2023) 443 final} - {SWD(2023) 443 final}

A. Handlungsbedarf
Was ist das Problem und warum ist es ein Problem auf EU-Ebene?
<p>Die Schiene ist ein nachhaltiger Verkehrsträger, der den Übergang zu einer klimaneutralen EU-Wirtschaft unterstützen soll. Gegenwärtig hat der Eisenbahnsektor Schwierigkeiten, Leistungen zu erbringen, die den Bedürfnissen der Kunden entsprechen, insbesondere im Bereich des Güterverkehrs. Erstens ist die Schiene aufgrund ihrer schlechten Leistungen in Bezug auf Kundenorientierung, Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit und Geschwindigkeit oft nur die zweite Wahl als Verkehrsträger. Zweitens nutzen die Eisenbahninfrastrukturbetreiber und die Erbringer von Verkehrsdiensten (Eisenbahnunternehmen) die knappe Fahrwegkapazität der Eisenbahn nicht immer optimal.</p> <p>Die Regeln für das Fahrwegkapazitäts- und Verkehrsmanagement im Eisenbahnsektor sind in EU-Rechtsvorschriften festgelegt. Mit der Richtlinie 2012/34/EU zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums wird der allgemeine Rechtsrahmen der Union für den einheitlichen europäischen Eisenbahnraum geschaffen. In der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr (im Folgenden „RFC-Verordnung“, Rail Freight Corridor) sind spezifische Vorschriften für elf Schienengüterverkehrskorridore festgelegt, die Strecken umfassen, die durch das Hoheitsgebiet von mindestens zwei Mitgliedstaaten verlaufen und zwei oder mehr Terminals miteinander verbinden. Es hat sich gezeigt, dass beim derzeitigen Rahmen nicht alle Segmente des Eisenbahnmarktes gleichermaßen gut bedient werden; insbesondere im Güter- und grenzüberschreitenden Verkehr ist es schwierig, Kapazität in ausreichender Menge und Qualität zu erhalten, um den Bedürfnissen der Kunden gerecht zu werden.</p> <p>Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreiber haben mehrere Initiativen ins Leben gerufen, insbesondere das Projekt zur Fahrplanneugestaltung (Timetable Redesign Project, TTR), mit dem das Verfahren für das Kapazitätsmanagement in Europa überarbeitet werden soll. Die Umsetzung der im Rahmen dieses Projekts geprüften Maßnahmen ist jedoch nur durch eine Änderung der EU-Rechtsvorschriften möglich.</p>
Was soll erreicht werden?
<p>Mit dieser Initiative soll das Kapazitäts- und Verkehrsmanagement auf dem EU-Eisenbahnnetz verbessert werden, um das Wachstum des Schienenverkehrs zu fördern. Zu diesem Zweck sollen mit der Initiative die beiden ermittelten Hauptprobleme angegangen werden. Die spezifischen Ziele sind: 1) Ermöglichung effizienterer Verfahren für das Kapazitätsmanagement; 2) Stärkung der Anreize zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Eisenbahninfrastruktur und der Schienenverkehrsdienste; 3) Einführung wirksamerer Mechanismen für die Koordinierung zwischen den Interessenträgern, insbesondere grenzübergreifend, und 4) Unterstützung der Einführung digitaler Instrumente für ein besseres Kapazitäts- und Verkehrsmanagement.</p>
Was ist der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?
<p>Während der Großteil des Schienenpersonenverkehrs im Inland abgewickelt wird, ist etwa die Hälfte des Güterverkehrs grenzüberschreitend, und es wird erwartet, dass die Nachfrage nach grenzüberschreitenden Schienenverkehrsdiensten aufgrund der ehrgeizigen Dekarbonisierungsziele für den Verkehr und der von der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen und eingeführten politischen Maßnahmen steigen wird. Daher weist der Schienenverkehr eine starke grenzüberschreitende Dimension auf.</p> <p>Bei Maßnahmen auf EU-Ebene geht es zwangsläufig um die Entwicklung von Schienenverkehrsdiensten, die über nationale Grenzen hinausgehen. Dadurch können die Wettbewerbsvorteile der Schiene genutzt werden, die über größere Entfernungen zunehmen. Maßnahmen auf EU-Ebene sind unerlässlich, um die Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit des grenzüberschreitenden Verkehrs zu verbessern. Darüber hinaus werden sich die neuen Vorschriften positiv auf die Qualität aller Schienenverkehrsdienste auf dem Netz auswirken, einschließlich der inländischen.</p> <p>In der Ex-post-Evaluierung der RFC-Verordnung von 2021 wird ein Eisenbahnmarkt skizziert, der sich ohne weitere Maßnahmen auf EU-Ebene weiterhin auf nationale Dienste konzentriert, wodurch Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreiber die Chance verpassen, auf der Grundlage einer besseren Leistung zu expandieren. Die Infrastrukturbetreiber, die in der überwiegenden Mehrheit auf Ebene der Mitgliedstaaten angesiedelt sind, konzentrieren sich naturgemäß auf das Management des</p>

nationalen Eisenbahnnetzes. Daher erfordert der nahtlose grenzüberschreitende Schienenverkehr eine wirksame Koordinierung und Integration auf EU-Ebene, um Probleme im Zusammenhang mit der Kapazität und dem Verkehr für grenzüberschreitende Züge auf dem gesamten EU-Netz anzugehen und die Grenzen der Schienengüterverkehrskorridore zu überwinden, die nur einen Teil der Kapazität auf einem Teil des Eisenbahnnetzes ausmachen.

B. Lösungen

Welche Optionen gibt es, um die genannten Ziele zu erreichen? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Wenn nicht, warum?

Im Rahmen dieser Folgenabschätzung wurden vier politische Optionen (PO1, PO2, PO3 und PO4) entwickelt. Alle Optionen bieten Lösungen für die ermittelten Probleme, unterscheiden sich jedoch in Bezug auf den Umfang der auf EU-Ebene vorgesehenen Maßnahmen. PO1 konzentriert sich auf die Beibehaltung des Korridoransatzes und weitet ihn auf den gesamten grenzüberschreitenden Verkehr aus. PO2, PO3 und PO4 orientieren sich an Initiativen der Interessenträger und sehen die Einführung neuer und einzigartiger Regeln für das Kapazitätsmanagement auf dem gesamten Netz vor. Sie unterscheiden sich in Bezug auf die Mechanismen zur Gewährleistung einer grenzüberschreitenden Koordinierung des Kapazitätsmanagements sowie in Aspekten wie Leistungsüberwachung und Regulierungsaufsicht. PO2, PO3 und PO4 sehen eine Beschleunigung der Digitalisierung und Automatisierung des Kapazitätsmanagements vor.

Bei der bevorzugten politischen Option PO3 werden alle vom Sektor vorgeschlagenen Maßnahmen zur Modernisierung der Vorschriften für das Kapazitätsmanagement eingeführt, um den Bedürfnissen aller Eisenbahnmarktsegmente besser gerecht zu werden. Außerdem wird ein regelbasierter Koordinierungsmechanismus eingeführt, wodurch das Netzwerk der Infrastrukturbetreiber als Entscheidungsgremium, das von einer rechtlich benannten operativen Stelle unterstützt wird, gestärkt wird. Als regulatorisches Gegenstück auf EU-Ebene wird bei dieser Option das Mandat des Netzwerks der Regulierungsstellen für den Eisenbahnverkehr gestärkt. Detaillierte Vorschriften, u. a. für die Auswahl einer Stelle für operative Aufgaben zur Unterstützung des Entscheidungsprozesses, werden nach umfassenden Konsultationen mit den Interessenträgern in Rechtsakten ohne Gesetzescharakter festgelegt.

Welche Standpunkte vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Die Konsultation der Interessenträger hat einen klaren Konsens darüber ergeben, dass mit den derzeitigen Vorschriften für das Kapazitätsmanagement ein Wachstum des Eisenbahnsektors im Einklang mit den politischen Zielen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten nicht möglich sein wird. Der von den Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreibern gemeinsam verfolgte Ansatz, die Starrheit des jährlichen Fahrplanerstellungsprozesses zu überwinden und ihn durch strategischere und agilere/flexiblere Verfahren zu ergänzen, fand breite Unterstützung. Trotz des allgemeinen Konsenses haben die Interessenträger Aspekte hervorgehoben, die für sie besonders wichtig sind. Die Eisenbahnunternehmen betonten, dass das Kapazitätsmanagement den Erfordernissen des Marktes Rechnung tragen müsse, und warnten vor einem allzu „angebotsorientierten“ Ansatz, der die Gefahr birgt, dass das Kapazitätsmanagement starr und losgelöst von den Bedürfnissen der Kunden erfolgt. Einige Regulierungsstellen teilten diese Ansicht; viele von ihnen wiesen auf die Vorteile des Wettbewerbs in den Schienenverkehrsmärkten hin und betonten die Bedeutung ihrer Aufgabe, für gleiche Wettbewerbsbedingungen zu sorgen, insbesondere wenn den Infrastrukturbetreibern eine proaktivere Rolle beim Kapazitätsmanagement eingeräumt wird. In diesem Zusammenhang vertraten die Regulierungsstellen die Auffassung, dass alle gemeinsamen Entscheidungsbefugnisse der Infrastrukturbetreiber auf EU-Ebene durch ähnliche regulierungsseitige Befugnisse auf EU-Ebene ausgeglichen werden müssen.

Was die Einführung von Koordinierungsmechanismen auf EU-Ebene betrifft, dem wichtigsten Merkmal, das PO3 und PO4 von PO2 unterscheidet, nahmen die Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreiber in der Anfangsphase der Konsultation eine zurückhaltende Position ein. Die Infrastrukturbetreiber betonten, dass ihr Fachwissen und ihre Ortskenntnisse nicht durch eine Einrichtung auf EU-Ebene ersetzt werden könnten. Die Eisenbahnunternehmen gaben zu bedenken, dass bei allen Strukturen auf EU-Ebene die Gefahr bestehe, dass sie von den Infrastrukturbetreibern angesichts der vorherrschenden nationalen Interessen übergangen werden. Die Eisenbahnunternehmen setzten höhere Erwartungen in eine Einrichtung, die Management- und Regulierungsfunktionen auf EU-Ebene vereint und den Infrastrukturbetreibern untergeordnet ist, wenn

es um die Schaffung besserer Bedingungen für den grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr geht.

Die Kunden von Schienenverkehrsdiensten, insbesondere im Güterverkehrssegment, haben auf die Notwendigkeit einer dringenden und deutlichen Leistungssteigerung als wesentliche Voraussetzung für die Verlagerung zusätzlicher Transportvolumen auf die Schiene hingewiesen. Insbesondere für den Güterverkehr wurde die Bedeutung von Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit und Kundeninformation hervorgehoben. Die Bahnkunden haben die ehrgeizigeren politischen Optionen (PO3 und PO4), die umfangreiche Zuständigkeiten auf EU-Ebene vorsehen, vergleichsweise am stärksten unterstützt.

Obwohl während der Konsultation nur begrenzte Rückmeldungen von den Mitgliedstaaten eingingen, wurde das Ziel der Initiative, die Entwicklung des Schienenverkehrs zu fördern, im Großen und Ganzen befürwortet, während die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Mittel zur Erreichung dieses Ziels relativ vage blieben. Es bestand eine Tendenz zur Beibehaltung des korridorbasierten Ansatzes für die grenzüberschreitende Koordinierung.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Was sind die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wichtigsten Optionen?

Die bevorzugte politische Option führt im Zeitraum 2025-2050 und in Gegenwartswerten zu einem Gesamtnutzen von schätzungsweise 13 502,7 Mio. EUR gegenüber dem Basisszenario.

Zu den **direkten Vorteilen** gehört eine Erhöhung der nutzbaren Kapazität der bestehenden Infrastruktur, die eine Zunahme des Schienenverkehrs (ausgedrückt in Zugkilometern) im Jahr 2050 um 4 % gegenüber dem Basisszenario ermöglicht. Weitere Auswirkungen sind Verbesserungen bei der Pünktlichkeit der Züge, der Zuverlässigkeit der Schienenverkehrsdienste und die Verringerung der negativen Auswirkungen von Arbeiten an der Eisenbahninfrastruktur auf den Verkehr. Der Nutzen für Eisenbahnunternehmen aufgrund der Erhöhung der nutzbaren Kapazität wird für den Zeitraum 2025-2050 und in Gegenwartswerten auf 2575,7 Mio. EUR gegenüber dem Basisszenario geschätzt, während sich der Nutzen aufgrund der verbesserten Pünktlichkeit der Züge auf 658 Mio. EUR belaufen dürfte. Die bevorzugte politische Option führt zu einigen Kosteneinsparungen, insbesondere für Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreiber (einschließlich Betriebskosten), aber auch für Behörden. Die Kosteneinsparungen für Eisenbahnunternehmen werden auf insgesamt 482,8 Mio. EUR geschätzt, während die Kosteneinsparungen für Infrastrukturbetreiber schätzungsweise 493,5 Mio. EUR betragen dürften (davon 8,2 Mio. EUR Verwaltungskosteneinsparungen). Für die Behörden belaufen sich die Gesamtkosteneinsparungen im Zeitraum 2025-2050 und in Gegenwartswerten schätzungsweise auf 9,4 Mio. EUR gegenüber dem Basisszenario, davon 2,6 Mio. EUR Verwaltungskosteneinsparungen.

Zu den **indirekten Auswirkungen** gehören zusätzliche Arbeitsplätze (1,06 Millionen zusätzliche Beschäftigte im Zeitraum 2025-2050) sowie eine Verringerung der externen Kosten von CO₂-Emissionen, Luftschadstoffemissionen, Verkehrsunfällen und -staus. Der Nutzen aufgrund der Verringerung der externen Kosten wird auf 3309,3 Mio. EUR für CO₂-Emissionen, 681 Mio. EUR für Luftschadstoffemissionen, 2801,6 Mio. EUR für Unfälle und 2374,8 Mio. EUR für Verkehrsstaus geschätzt.

Eine Reihe von Wirtschaftsteilnehmern sollte von der Zunahme der Schienengüterverkehrsdienste und deren verbesserter Qualität profitieren. Dazu gehören Terminalbetreiber und Kunden des Schienengüterverkehrs.

Die Erleichterung von grenzüberschreitenden Schienenverkehrsdiensten wird sich auch positiv auf den Schienenpersonenverkehr auswirken und somit den EU-Bürgerinnen und -Bürgern zugutekommen.

Werden auch die Kosten berücksichtigt, beträgt der geschätzte Nettonutzen für die bevorzugte politische Option im Zeitraum 2025-2050 und in Gegenwartswerten 11 408,8 Mio. EUR gegenüber dem Basisszenario.

Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wichtigsten Optionen?

Die Kosten der bevorzugten Option werden für den Zeitraum 2025-2050 und in Gegenwartswerten auf 2094 Mio. EUR zusätzlich zu den Basiskosten geschätzt.

Der größte Teil dieser Kosten wird aufgrund verschiedener politischer Maßnahmen auf die Infrastrukturbetreiber entfallen. Ein großer Teil der Gesamtkosten ergibt sich aus der Einführung der

IT-Instrumente und -Anwendungen, die erforderlich sind, um die technischen Spezifikationen der EU für die Interoperabilität (TSI TAF) für den Schienenverkehr zu erfüllen und das Kapazitätsmanagement durch Digitalisierung und Automatisierung allgemein zu vereinfachen. Die EU-Koordinierungsmechanismen werden erhebliche Kosten verursachen, um den laufenden Betrieb und eine solide Entscheidungsfindung zu gewährleisten. Den Infrastrukturbetreibern werden zudem Kosten für die bestmögliche Abstimmung mit den Arbeiten auf EU-Ebene und mit benachbarten Infrastrukturbetreibern entstehen. Der hohe Kostenanteil für Infrastrukturbetreiber zeigt, dass ihre Rolle beim Kapazitäts- und Verkehrsmanagement durch die Initiative gestärkt wird, gleichzeitig müssen sie aber auch für gleiche Ausgangsbedingungen sorgen, indem sie umfassende Konsultationsmechanismen einführen. Die Gesamtkosten für Infrastrukturbetreiber werden für den Zeitraum 2025-2050 und in Gegenwartswerten auf 1609 Mio. EUR gegenüber dem Basisszenario geschätzt.

Die sich unmittelbar aus dieser Initiative ergebenden Kosten für Eisenbahnunternehmen (435,1 Mio. EUR) sind wesentlich geringer und betreffen hauptsächlich die beschleunigte Einführung von TSI-TAF-konformen Schnittstellen für ihre IT-Systeme im Zusammenhang mit dem Kapazitätsmanagement sowie ihre aktive Teilnahme an Konsultationen mit den Infrastrukturbetreibern.

Die Regulierungsstellen müssen sicherstellen, dass ihr Netzwerk über die Ressourcen verfügt, um den neuen Kapazitätsmanagementprozess zu überwachen und in ihn einzugreifen. Die Gesamtkosten für nationale Behörden, einschließlich Regulierungsstellen, werden für den Zeitraum 2025-2050 und in Gegenwartswerten auf 31,1 Mio. EUR gegenüber dem Basisszenario geschätzt. Darüber hinaus werden der Europäischen Kommission Kosten in Höhe von schätzungsweise 1,8 Mio. EUR entstehen.

Für andere Interessenträger (Terminalbetreiber und multimodale Verkehrsdienste) werden geringere Kosten anfallen (im Zeitraum 2025-2050 und in Gegenwartswerten 17 Mio. EUR gegenüber dem Basisszenario).

Was sind die Auswirkungen auf KMU und die Wettbewerbsfähigkeit?

Die bevorzugte politische Option zielt nicht auf KMU ab, dürfte jedoch die Marktzutrittsbeschränkungen verringern und für gleiche Wettbewerbsbedingungen sorgen. Dies würde neue Marktteilnehmer auf dem Schienenverkehrsmarkt begünstigen, von denen einige wahrscheinlich KMU sein werden.

Bei den Betreibern von Serviceeinrichtungen und den Anbietern von schienenverkehrsbezogenen Leistungen, von denen einige KMU sind, wird es aufgrund der Zunahme des Schienenverkehrs wahrscheinlich zu einem Anstieg der Wirtschaftstätigkeit kommen.

Daher wird erwartet, dass sich die Initiative insgesamt positiv auf KMU auswirken wird.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Die meisten Infrastrukturbetreiber sind auf staatliche Mittel angewiesen. Da sie voraussichtlich einen großen Teil der Kosten tragen werden, kann davon ausgegangen werden, dass sich dies aufgrund notwendiger IT-Investitionen insbesondere in den ersten fünf Jahren auf die nationalen Haushalte auswirken wird.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Die Steigerung des Schienenverkehrsaufkommens wird sich positiv auf den Binnenmarkt auswirken. Die bevorzugte politische Option wird zu einem höheren Maß an Harmonisierung und Integration der Eisenbahninfrastrukturdienste führen, was den Betreibern, die grenzüberschreitende Dienste entwickeln, zugutekommen wird, wodurch Möglichkeiten für mehr Wettbewerb geschaffen und ein Beitrag zu einem einheitlichen europäischen Eisenbahnraum geleistet wird.

Verhältnismäßigkeit

Die bevorzugte Option geht nicht über das hinaus, was zur Erreichung der allgemeinen politischen Ziele erforderlich ist. Das Ziel, die Leistungsfähigkeit der Schiene zu verbessern, schließt auch den grenzüberschreitenden Verkehr ein. Die politische Option sieht einen verstärkten Koordinierungsmechanismus im Vergleich zur derzeitigen Leitung der Güterverkehrskorridore vor, trägt aber der Tatsache Rechnung, dass der Schienenverkehr derzeit überwiegend im Inland stattfindet.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Die Maßnahme wird nach Ablauf eines angemessenen Zeitraums nach der Annahme des Vorschlags und der Einführung detaillierter Vorschriften durch Rechtsakte ohne Gesetzescharakter überprüft. Politische Maßnahmen brauchen Zeit, bis sie greifen und Wirkung zeigen. Sofern keine Umsetzungsprobleme auftreten, wird dies frühestens fünf Jahre nach Inkrafttreten der Rechtsvorschriften der Fall sein.

Die Kommission wird außerdem von einem Leistungsüberprüfungsgremium unterstützt und sich an der Arbeit der Infrastrukturbetreiber und der Regulierungsstellen auf EU-Ebene beteiligen, um den Überblick über die Fortschritte bei der Umsetzung und die Auswirkungen der Maßnahmen zu behalten.