



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 7.11.2023
SWD(2023) 352 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES
RATES**

**zur Änderung der Richtlinie 92/106/EWG des Rates im Hinblick auf einen
Unterstützungsrahmens für den intermodalen Güterverkehr und der Verordnung
(EU) 2020/1056 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die
Berechnung der Einsparungen bei externen Kosten und die Erhebung aggregierter
Daten**

{COM(2023) 702 final} - {SEC(2023) 373 final} - {SWD(2023) 351 final}

A. Handlungsbedarf

Worin besteht das Problem und warum muss es auf EU-Ebene behandelt werden?

Der Verkehr verursacht erhebliche externe Kosten für die Gesellschaft. Der überwiegende Teil dieser externen Kosten ist auf den Straßenverkehr zurückzuführen, der den Markt für den inländischen Güterverkehr dominiert. Die EU-Rechtsvorschriften in den Bereichen Verkehr, Energie und Umwelt zielen jetzt und in Zukunft auf die negativen externen Effekte ab, wobei der Schwerpunkt auf der Verringerung der Treibhausgasemissionen um 55 % (gegenüber dem Stand von 1990) bis 2030 liegt, wie im Europäischen Klimagesetz festgelegt.

Eine der Maßnahmen, die die Kommission in ihrer Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität von 2020 vorgeschlagen hat, ist die Umgestaltung des bestehenden Rahmens für den intermodalen Verkehr, um die Ökologisierung des Güterverkehrs in Europa zu erreichen. Beim intermodalen Verkehr erfolgt die Beförderung hauptsächlich im umweltfreundlicheren Schienen- und Schiffsverkehr, während für die Beförderung von Containern und anderen geschlossenen Ladeeinheiten zum und vom Umschlagterminal der Güterkraftverkehr genutzt wird.

Die Nutzer – d. h. Unternehmen, die ihre Waren befördern lassen müssen – treffen ihre Entscheidungen in einem stark wettbewerbsorientierten Markt. Unter den derzeitigen Marktbedingungen ist der intermodale Verkehr jedoch häufig nicht wettbewerbsfähig gegenüber dem reinen Straßenverkehr, auch wenn er die bessere Umweltverträglichkeit und Energieeffizienz des nicht straßengebundenen Verkehrs mit der Zugänglichkeit und Flexibilität des Straßenverkehrs kombiniert.

Zum Teil ist dies auf Leistungslücken beim Betrieb der nicht straßengebundenen Verkehrsträger zurückzuführen, die durch die jeweiligen branchenspezifischen Rechtsvorschriften und Anstrengungen der Branche beseitigt werden müssen. Es ist aber auch darauf zurückzuführen, dass die externen Kosten des Straßenverkehrs nicht vollständig internalisiert sind, d. h. die negativen Auswirkungen des Straßenverkehrs auf die Gesellschaft insgesamt sich nicht in den Preisen der Beförderung auf der Straße widerspiegeln, und dass der intermodale Verkehr zusätzliche Kosten und Nachteile mit sich bringt (Umschlagsdauer und -kosten und geringere Anschlussmöglichkeiten sowohl in Bezug auf den Zeitplan als auch den Bestimmungsort).

Daher dominiert auf mittleren Entfernungen, wo intermodale Verkehrsträger eine tragfähige Alternative darstellen könnten, weiterhin der reine Straßenverkehr. Darüber hinaus behindern einige Ineffizienzen des intermodalen Verkehrs im Zusammenhang mit dem Informationsaustausch und den Umschlagterminals das reibungslose Funktionieren der gesamten intermodalen Transportkette. Um die Verbreitung des intermodalen Verkehrs zu beschleunigen, muss daher seine Nutzung gefördert werden.

Die Richtlinie über den kombinierten Verkehr wurde 1975 verabschiedet. Zuletzt wurde sie 1992 überarbeitet, um die zunehmenden Probleme im Zusammenhang mit der Überlastung der Straßen, den Umweltbelangen und der Straßenverkehrssicherheit anzugehen. Sie sieht eine vorteilhafte Regelung für in Betracht kommende intermodale Beförderungen vor, die als „kombinierter Verkehr“ bezeichnet werden. Die bestehende Richtlinie ist jedoch nicht in vollem Umfang wirksam und einige ihrer Bestimmungen sind veraltet. Eine Überarbeitung ist erforderlich, um das politische Ziel der Verringerung negativer Auswirkungen durch eine optimierte Nutzung verschiedener Verkehrsträger zu erreichen.

Da zwei Versuche zur Änderung der Richtlinie über den kombinierten Güterverkehr in den Jahren 1998 und 2017 nicht erfolgreich waren, wurde der Ansatz in diesem Vorschlag grundlegend überarbeitet und insbesondere ein völlig neues Konzept für die Kriterien der Förderfähigkeit eingeführt.

Seine Ausarbeitung wurde mit anderen für den intermodalen Verkehr relevanten Initiativen koordiniert, darunter die Initiative für ein besseres Management der Kapazitäten im grenzüberschreitenden Schienenverkehr, die Änderung der Richtlinie über Gewichte und Abmessungen im Straßenverkehr, die Überarbeitung der TEN-V-Verordnung, der neue gemeinsame EU-Rahmen für die Erfassung von Treibhausgasemissionen in Verkehr und Logistik und die Umsetzung der Verordnung über elektronische Frachtbeförderungsinformationen (eFTI).

Was soll erreicht werden?

Ziel der Initiative ist es, den Anteil des Schienenverkehrs, des Kurzstreckenseeverkehrs und der Binnenschifffahrt am gesamten Güterverkehr zu erhöhen, um sowohl die negativen externen Effekte als auch den Energieverbrauch im Verkehrssektor zu verringern.

Mit der Überarbeitung soll die bestehende Unterstützung verbessert werden, indem sie auf ein breiteres Spektrum von Beförderungen ausgeweitet wird, die Voraussetzungen für eine Unterstützung überarbeitet werden, um sie besser mit den politischen Zielen zu verknüpfen, sowie Auswahl und Umfang der Unterstützungsmaßnahmen erhöht werden.

Dies sollte den Organisatoren von Beförderungen in der EU einen Anreiz für die zunehmende Nutzung des intermodalen Verkehrs bieten, wodurch eine nachhaltigere Zusammensetzung der Verkehrsträger im Verkehrssystem gefördert und somit ein Beitrag zur Verringerung von dessen negativen Auswirkungen geleistet wird. Außerdem soll der Zugang zu Informationen über Dienstleistungen und Bedingungen der Umschlagterminals verbessert werden.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

Die Richtlinie über den kombinierten Verkehr fördert die Einführung des intermodalen Verkehrs in der gesamten EU durch Unterstützungsmaßnahmen auf der Grundlage gemeinsamer Förderfähigkeitskriterien. Aus Sicht der Politik und des Binnenmarkts sind diese erforderlich, um sicherzustellen, dass die Vorteile gemäß der Richtlinie über den kombinierten Güterverkehr in der gesamten EU vergleichbar sind, da 81 % der Beförderungen im intermodalen Verkehr in der EU grenzüberschreitend erfolgen.

Zwar steht es den Mitgliedstaaten frei, intermodale Beförderungen im Rahmen der Vorschriften über staatliche Beihilfen direkt zu unterstützen, doch sind diese Unterstützungsmaßnahmen angesichts der unterschiedlichen Förderfähigkeitskriterien möglicherweise nicht allen Betreibern gleichermaßen zugänglich. Daher können einige Betreiber einen Wettbewerbsvorteil erlangen, der über ihre Landesgrenze hinaus wirkt. Harmonisierte Regeln für die Inanspruchnahme und die Arten der Unterstützung, die mit den Vorschriften über staatliche Beihilfen im Einklang stehen, werden zu einer vergleichbaren Behandlung der Betreiber in der gesamten EU beitragen und die Verwaltungsverfahren für die Branche, die Mitgliedstaaten und die Kommission vereinfachen. Dies kann nicht durch eine Regulierung auf Ebene der Mitgliedstaaten alleine erreicht werden.

B. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?

Im Rahmen dieser Folgenabschätzung wurden drei politische Optionen bewertet, von denen eine drei Unteroptionen umfasst. Alle Optionen schlagen Lösungen für die ermittelten Probleme vor, unterscheiden sich jedoch in Bezug auf den Umfang der EU-Intervention.

- Bei **Option A** ist die Förderfähigkeit gegeben, wenn mindestens 40 % der externen Kosten (Treibhausgase, Luftverschmutzung, Lärm, Verkehrsüberlastung und Unfälle) im Vergleich zu reinen Beförderungen auf der Straße eingespart werden können. Sie legt den Mitgliedstaaten nahe, mehr wirtschaftliche Unterstützungsmaßnahmen zu ergreifen, sieht jedoch keine entsprechende Verpflichtung vor. Sie enthält keine Verpflichtungen für die Branche.
- **Option B** sieht eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten vor, Unterstützungsmaßnahmen zu ergreifen, wobei die Wahl und Gestaltung solcher Maßnahmen den Mitgliedstaaten überlassen bleibt. Ferner werden die Mitgliedstaaten dazu angehalten, Starthilfen zu gewähren, und es wird eine neue regulatorische Maßnahme vorgeschlagen – eine Ausnahme von Fahrverboten für Lastkraftwagen auf den Teilstrecken der in Betracht kommenden Beförderungen, die auf der Straße zurückgelegt werden.
- In **Unteroption B1** wird vorgeschlagen, die Förderfähigkeit an Einsparungen (25 %) bei den Treibhausgasen zu koppeln.
- Bei den **Unteroptionen B2a und B2b** wird die Förderfähigkeit von Einsparungen (40 %) bei einer Reihe externer Kosten abhängig gemacht.

<p>Der einzige Unterschied zwischen B2a und B2b besteht darin, dass B2a (wie auch die Optionen A, B1 und C) alle intermodalen Beförderungen abdeckt, während B2b nur grenzüberschreitende Beförderungen im intermodalen Verkehr umfasst.</p> <ul style="list-style-type: none"> Bei Option C bilden Einsparungen bei den umfassenderen externen Kosten (40 %), die obligatorische harmonisierte operative Unterstützung durch die Mitgliedstaaten und die Ausnahme von Fahrverboten die Voraussetzung für die Förderfähigkeit. Alle Optionen umfassen die Überarbeitung der Datenanforderungen für den Nachweis der Förderfähigkeit, die verpflichtende Nutzung von eFTI-Plattformen durch Betreiber, die sich dafür entscheiden, die Unterstützungsmaßnahmen in Anspruch zu nehmen, sowie die Transparenzpflichten für Terminalbetreiber. <p>Option C umfasst auch gemeinsame Datensätze und Datenaustauschprotokolle für intermodale Beförderungen.</p> <p>Alle Optionen sehen eine stärkere Nutzung des intermodalen Verkehrs im Vergleich zur Ausgangsbasis vor, wenngleich diese bei Option A minimal ausfällt. Die Akzeptanz und die daraus resultierende Verringerung externer Auswirkungen sind bei den Unteroptionen von Option B am größten, während bei Option C die höchsten Unterstützungskosten anfallen.</p> <p>Die bevorzugte politische Option ist B2a.</p>
<p>Welche Standpunkte vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?</p> <p>Bei der Konsultation der Interessenträger waren sich die Interessenträger im Allgemeinen über die Relevanz der ermittelten Probleme einig und weitgehend mit den Zielen einverstanden. Darüber hinaus leisteten sie einen nützlichen Beitrag zur Festlegung politischer Maßnahmen und Optionen.</p> <p>Die meisten Interessenträger befürworteten die Änderung des Anwendungsbereichs durch Einbeziehung des Inlandsverkehrs unter Hinweis darauf, dass die Gleichbehandlung aller Verkehrsträgerkombinationen sichergestellt werden muss. Hinsichtlich der Förderfähigkeit war sich die große Mehrheit der Interessenträger darin einig, dass wirksamere Maßnahmen erforderlich sind, und befürwortete, dass in Bezug auf die Förderfähigkeit ein breiteres Spektrum externer Effekte und nicht nur die Treibhausgaseinsparungen berücksichtigt werden sollten. In Bezug auf die einzusparende Menge bestand kein Konsens, aber der von den Interessenträgern vorgeschlagene Durchschnitt lag bei etwa 33 %.</p> <p>Im Hinblick auf Maßnahmen zur wirtschaftlichen Unterstützung vertraten die Interessenträger unterschiedliche Standpunkte, die von vollständiger Harmonisierung über Flexibilität bis hin zu „in Abhängigkeit von der Maßnahme“ reichten. Die Mehrheit vertrat allerdings die Auffassung, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sein sollten, eine gewisse Unterstützung zu leisten. Was die regulatorische Unterstützung anbelangt, sprachen sich die meisten Interessenträger dafür aus, die derzeitigen Regulierungsmaßnahmen beizubehalten, insbesondere in Bezug auf das Verbot von Quoten und auf den Einsatz gebietsfremder Verkehrsunternehmen für Teilstrecken auf der Straße im grenzüberschreitenden Verkehr, wie er auch im grenzüberschreitenden reinen Straßenverkehr erlaubt ist.</p> <p>Schließlich vertraten die Interessenträger die Auffassung, dass durch eine bessere Interoperabilität zwischen den Verkehrsträgern und in den Umschlagterminals die Organisation der Beförderungen verbessert werden könnte. Auch die bessere Verfügbarkeit von Informationen an den Terminals wurde nachdrücklich befürwortet.</p>
<p>C. Auswirkungen der bevorzugten Option</p>
<p>Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?</p> <p>Zu direkten Vorteilen, die alle als Gegenwartswert im Zeitraum 2025-2050 gegenüber der Ausgangsbasis ausgedrückt werden, zählen</p> <ul style="list-style-type: none"> die Verringerung der externen Gesamtkosten um 15,3 Mrd. EUR aufgrund der stärkeren Nutzung nachhaltigerer Verkehrsträger als Teil des intermodalen Verkehrs; Einsparungen bei den Verwaltungskosten für Unternehmen in Höhe von 4,3 Mrd. EUR aufgrund der Überarbeitung der Datenanforderungen für den Nachweis der Förderfähigkeit in

<p>Verbindung mit der obligatorischen Nutzung von eFTI-Plattformen für Durchsetzungszwecke;</p> <ul style="list-style-type: none"> - die Senkung der Verwaltungskosten für Behörden um 2,3 Mio. EUR, auch bedingt durch die Nutzung von eFTI-Plattformen. <p>Der Gesamtnutzen der bevorzugten Option wurde auf 19,6 Mrd. EUR geschätzt.</p>
<p>Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?</p> <p>Die Kosten der bevorzugten Option werden für den Zeitraum 2025-2050 und ausgedrückt in Gegenwartswerten auf 7,5 Mrd. EUR zusätzlich zur Ausgangsbasis geschätzt.</p> <p>Die zusätzlichen Kosten der bevorzugten Option würden in drei Gruppen fallen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • der weitaus größte Teil der Kosten würde den Regierungen der Mitgliedstaaten entstehen, die sich für eine zusätzliche Unterstützung der Beförderungen entscheiden (schätzungsweise 7,5 Mrd. EUR). • Etwas geringere Kosten werden auch für Unternehmen prognostiziert: für Terminalbetreiber in Zusammenhang mit der Einhaltung der Transparenzanforderungen, für Anbieter von eFTI-Plattformen durch die Aktualisierung der Plattformen und für die Organisatoren von Beförderungen durch die Nutzung der eFTI-Plattformen. Diese Kosten werden auf 6,9 Mio. EUR geschätzt. • Der Europäischen Kommission entstehen Kosten für eine zusätzliche Studie zur Bewertung, ob die Einrichtung eines Rahmens für Terminalkategorien erforderlich ist, und für regelmäßige Studien (alle fünf Jahre) zum intermodalen Markt in der EU in Höhe von 2 Mio. EUR für den Zeitraum 2025 bis 2050.
<p>Welche Auswirkungen hat die Initiative auf kleine und mittlere Unternehmen und Wettbewerbsfähigkeit?</p> <p>Es wird erwartet, dass die bevorzugte Option die Hindernisse für kleine und mittlere Unternehmen bei der Nutzung des intermodalen Verkehrs verringern wird, indem sie ihn erschwinglicher macht, den Nachweis der Förderfähigkeit vereinfacht und die verfügbaren Informationen für die Wahl von Terminals verbessert. Alle im intermodalen Verkehr tätigen Unternehmen sowie die Verlader von Gütern werden davon profitieren.</p> <p>Daher wird erwartet, dass sich die Initiative positiv auf KMU auswirken wird.</p>
<p>Wird es nennenswerte Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?</p> <p>Die bevorzugte Option kann je nach den von den Mitgliedstaaten gewählten Unterstützungsmaßnahmen erhebliche Auswirkungen auf die nationalen Haushalte haben. Die Auswirkungen auf den Haushalt stehen in direktem Zusammenhang mit dem Volumen der unterstützten intermodalen Beförderungen.</p> <p>Die Auswirkungen auf die nationalen Haushalte werden für den Zeitraum 2025-2050 und ausgedrückt in Gegenwartswerten im Vergleich zur Ausgangsbasis auf 7,5 Mrd. EUR geschätzt.</p>
<p>Gibt es andere nennenswerte Auswirkungen?</p> <p>Nein</p>
<p>Verhältnismäßigkeit</p> <p>Die bevorzugte Option umfasst die Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, die Unterstützung bestimmter Arten von Beförderungen sicherzustellen. Dies kann auch durch staatliche Beihilfen erfolgen, die im Einklang mit den Vorschriften über staatliche Beihilfen gewährt werden. Dieser geänderte Vorschlag geht nicht über das für die Verwirklichung des Ziels erforderliche Maß hinaus.</p> <p>Auch wenn mit der bevorzugten Option die Wettbewerbsfähigkeitslücke zwischen intermodalem Verkehr und reinem Straßenverkehr nicht vollständig geschlossen wird, da viele operative Probleme auf branchenspezifische Rechtsvorschriften zurückgehen und im Rahmen der Initiativen für die jeweiligen Verkehrsträger behandelt werden, dürfte diese Maßnahme bis 2030 zu einem Anstieg der Nutzung des intermodalen Verkehrs um 5,3 % und bis 2050 um 6,6 % führen. Die sich daraus</p>

ergebenden Einsparungen bei den externen Kosten belaufen sich im Vergleich zur Ausgangsbasis auf 15,3 Mrd. EUR, ausgedrückt in Gegenwartswerten im Zeitraum 2025-2050, d. h. jeweils 49 Cent Unterstützung würden Einsparungen an externen Kosten in Höhe von 1 EUR generieren.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Die Maßnahme wird nach zehn Jahren überprüft, nachdem die Richtlinie vollständig in nationales Recht umgesetzt wurde.

Dieser Zeitplan wird vorgeschlagen, um zu berücksichtigen, dass einige Zeit erforderlich ist, bis die Unterstützungsmaßnahmen ihre Wirkung entfalten. Alle fünf Jahre nach Annahme des Vorschlags wird eine Bewertung der Marktentwicklungen vorgenommen.