



Brüssel, den 8.11.2017
SWD(2017) 363 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag 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

{COM(2017) 648 final} - {SWD(2017) 362 final}

Zusammenfassung
der Folgenabschätzung zur Änderung der Richtlinie 92/106/EWG über die Festlegung gemeinsamer Regeln für bestimmte Beförderungen im kombinierten Güterverkehr zwischen Mitgliedstaaten
A. Handlungsbedarf
Worin besteht das Problem und warum ist ein Tätigwerden auf EU-Ebene erforderlich?
<p>Die Nutzung des intermodalen Verkehrs in Europa hat sich trotz des Beitrags, den die Richtlinie über den kombinierten Verkehr zur Verkehrsverlagerung leistet, nicht in dem Maße erhöht, das erforderlich wäre, um die im Weißbuch von 2011 angestrebte Verkehrsverlagerung zu erreichen. Dies ist auf folgende Faktoren zurückzuführen:</p> <p>A) ein Mangel an Investitionen in die intermodale Infrastruktur, insbesondere in Umschlagterminals und</p> <p>B) Unzulänglichkeiten der Richtlinie über den kombinierten Verkehr, die im Rahmen der REFIT-Bewertung ermittelt wurden:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) unwirksame Umsetzung der Richtlinie aufgrund komplexer und zu eng gefasster Zulässigkeitskriterien und unzureichende Bedingungen für eine wirksame Durchsetzung; 2) unwirksame und unzureichende wirtschaftliche Unterstützung: enger Anwendungsbereich der Unterstützungsmaßnahmen, unzureichende wirtschaftliche Unterstützung sowie eingeschränkte Überwachung und Mangel an Überprüfungsmechanismen. <p>Diese Probleme wirken sich auf alle an der grenzüberschreitenden Güterverkehrskette Beteiligten aus, so z. B. auf Verlader, Spediteure und mit der Durchsetzung der Bedingungen des kombinierten Verkehrs befasste nationale Behörden usw. Sie stellen zudem ein Hindernis für die wirksame Durchführung von Unterstützungsmaßnahmen dar.</p> <p>Ohne ein Eingreifen auf EU-Ebene würde die Wettbewerbsfähigkeit des intermodalen Verkehrs weiterhin hinter der des Straßenverkehr zurückbleiben und die im Weißbuch aus dem Jahr 2011 angestrebte Verkehrsverlagerung bis 2030 nicht erreicht werden, was zu anhaltenden externen Effekten führen würde.</p>
Was soll erreicht werden?
<p>Mit der Initiative soll einerseits die Wirksamkeit der Richtlinie über den kombinierten Verkehr (komplexe Begriffsbestimmung, beschränkte Anreize und überholte Bestimmungen) erhöht werden, und andererseits sollen die bestehenden, teilweise unwirksamen Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel auf Regulierungs- und Marktebene verbessert werden, um eine stärkere Nutzung des intermodalen Verkehrs (Verkehrsverlagerung) zu erzielen. Die Unzulänglichkeiten der Richtlinie sind insbesondere auf die Begriffsbestimmung des kombinierten Verkehrs, die beschränkten steuerlichen Anreize und die überholten Bestimmungen über Beförderungspapiere zurückzuführen. Die drei wichtigsten Ziele sind: 1) eine klarere Festlegung der Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Beförderung im kombinierten Verkehr; 2) die weitere Förderung der Wettbewerbsfähigkeit des kombinierten Verkehrs; 3) die Erhöhung der Investitionen in intermodale Terminals und deren Kapazitäten.</p>
Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?
<p>Ein koordiniertes Vorgehen der EU im Rahmen der Richtlinie über den kombinierten Verkehr ist erforderlich, um den negativen externen Effekten des Verkehrs (insbesondere des Straßenverkehrs) entgegenzuwirken und eine Verkehrsverlagerung zu fördern, mit der die Ziele des Verkehrsweißbuchs aus dem Jahr 2011, der Strategie für emissionsarme Mobilität und anderer politischer Maßnahmen der EU in diesem Bereich erreicht werden sollen. Zu diesem Zweck müssen eine überarbeitete gemeinsame Begriffsbestimmung und gemeinsame Kriterien aufgestellt werden, damit sich die mit der Richtlinie beabsichtigten Vorteile in der gesamten EU in gleicher Weise niederschlagen, vor allem angesichts der Tatsache, dass 81 % der Beförderungen im intermodalen Verkehr der EU grenzüberschreitender Art sind. Wenn die Mitgliedstaaten von unterschiedlichen Begriffsbestimmungen ausgehen, die Richtlinie auf unterschiedliche Art und Weise durchsetzen und unterschiedliche Förderregelungen anwenden, können die Verkehrsunternehmen von den beabsichtigten Anreizen über die gesamte Transportkette möglicherweise nicht profitieren.</p>
B. Lösungen
Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Wenn nicht, warum?
Bei den Optionen handelt es sich um politische Maßnahmenpakete, mit denen die spezifischen Ziele verwirklicht und insbesondere die folgenden ermittelten Problemquellen angegangen werden sollen:

Option 1 (PO1): Geringfügige Änderung mit Schwerpunkt auf der Vereinfachung: Im Vergleich zum Basisszenario umfasst diese Option eine Vereinfachung der Begriffsbestimmung (d. h. Festlegung der auf der Straße zurückgelegten Teilstrecke auf 150 km), die Annahme von einfachen elektronischen Dokumenten als Nachweis der Zulässigkeit und die Ausweitung der steuerlichen Anreize für Güterkraftverkehrsunternehmer, wenn für die nicht auf der Straße zurückzulegende Teilstrecke andere Verkehrsträger als die Eisenbahn verwendet werden (z. B. Binnenschifffahrt oder Seeverkehr);

Option 2 (PO2): Vereinfachung der Zulässigkeitskriterien (Begriffsbestimmung) und deren Kontrolle sowie Bereitstellung wirksamerer wirtschaftlicher Unterstützungsmaßnahmen. Diese Option ist in zwei Unteroptionen unterteilt:

- Unteroption mit begrenzten Zielsetzungen (PO2A): Ausweitung des geografischen Anwendungsbereichs zur Einbeziehung des innerstaatlichen kombinierten Verkehrs, eine gemeinsame Begriffsbestimmung der auf der Straße zurückgelegten Teilstrecke (150 km oder 20 %, je nachdem, welche Strecke länger ist), die ausschließliche Zulässigkeit von Ladeeinheiten mit ISO/ILU-Kennzeichnung, klare Definition der Voraussetzungen für den Nachweis der Zulässigkeit und mehr Möglichkeiten für die wirtschaftliche Unterstützung

- Unteroption mit höheren Zielsetzungen (PO2B): zusätzlich zu PO2A bietet diese Unteroption eine gewisse Flexibilität für die Mitgliedstaaten hinsichtlich der auf der Straße zurückgelegten Teilstrecke, die Ausweitung auf Ladeeinheiten aller Größen und eine obligatorische Unterstützungsmaßnahme für den Bau von Terminals.

Option 3 (PO3): Änderung der Zulässigkeitskriterien (Begriffsbestimmung), um die verbindlichen Unterstützungsmaßnahmen auf alle intermodalen Beförderungen anwenden zu können: ausgeweiteter geografischer Anwendungsbereich wie bei Option 2, keine Beschränkungen für die auf der Straße bzw. nicht auf der Straße zurückgelegten Teilstrecken sowie für Ladeeinheiten, keine Datenanforderungen für den Nachweis der Zulässigkeit, obligatorische Unterstützungsmaßnahmen (Vorteilsregelung) für alle intermodalen Beförderungen.

Die bevorzugte Option ist Option PO2B, da mit ihr die angestrebte Verkehrsverlagerung bis 2030 erreicht und im Vergleich zu Option 3 eine höhere Investitionsrendite (B/C) erzielt und ein effizienterer Umweltschutz gewährleistet werden kann.

Welchen Standpunkt vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Unter den Interessenträgern herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass der Status quo (Basisszenario) nicht beibehalten werden kann und dass Maßnahmen zur Präzisierung der Begriffsbestimmung des kombinierten Verkehrs, zur Erleichterung der Durchsetzung und zur Bereitstellung erweiterter Unterstützungsmaßnahmen befürwortet werden. Hinsichtlich der Art der Unterstützungsmaßnahmen gehen die Meinungen auseinander: während sich die Verkehrsunternehmen für erweiterte und verbindliche Unterstützungsmaßnahmen aussprechen (PO3), bevorzugen die Mitgliedstaaten eine gewisse Flexibilität im Hinblick auf die Unterstützungsmaßnahmen, die sie anwenden sollten oder müssen (PO2A und PO2B). Die Mitgliedstaaten unterstützen zudem eine gewisse Flexibilität bei der Begriffsbestimmung des kombinierten Verkehrs, solange die auf der Straße zurückgelegten Strecken „so kurz wie möglich“ gehalten werden (PO2B). Die Mehrheit der Interessenträger (2/3, zumeist Verkehrsunternehmen) unterstützt die Ausweitung des geografischen Anwendungsbereichs auf den innerstaatlichen kombinierten Verkehr (PO2A, PO2B, PO3). Hinweis: In Bezug auf die sogenannte „Kabotage-Ausnahme“ spricht sich die Mehrheit der Interessenträger (Verkehrsunternehmen + Mitgliedstaaten) für die Beibehaltung der derzeitigen Bestimmungen aus, jedoch betonen die Mitgliedstaaten, dass eine bessere Durchsetzung der Bedingungen gewährleistet und somit eine mögliche Umgehung der Kabotagevorschriften unter Anwendung der Richtlinie über den kombinierten Verkehr vermieden werden muss.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

- großes Potenzial zur Erreichung einer Verkehrsverlagerung von 30 % des Güterverkehrs (> 300 km) bis 2030;
- positive Auswirkungen in Form von Einsparungen (geringere Kosten) aufseiten der Wirtschaft (Verkehrsunternehmen) aufgrund klarerer Bedingungen bei der Anwendung der Richtlinie, der Nutzung elektronischer Mittel und Beförderungsdokumente, erweiterter Maßnahmen zur wirtschaftlichen Unterstützung usw. Diese Einsparungen dürften sich im Zeitraum zwischen 2022 und 2030 auf etwa 64,6 Mrd. EUR belaufen.
- positive Auswirkungen in Form von externen Kosteneinsparungen (aufgrund der Verkehrsverlagerung) in Höhe von etwa 1,62 Mrd. EUR im Zeitraum 2022–2030,
- positive Auswirkungen in Bezug auf die mögliche Schaffung von Arbeitsplätzen durch verstärkte Investitionen in Terminals, deren wirtschaftlicher Nutzen im Zeitraum 2020–2030 schätzungsweise 361,41 Mio. EUR betragen wird.

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

Die gesamten zusätzlichen Kosten für die Behörden aufgrund weiterer Unterstützungsmaßnahmen (operative

Kosten und Investitionen) belaufen sich im Zeitraum 2022–2030 auf 2,9 Mrd. EUR.
Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und die Wettbewerbsfähigkeit?
Während die intermodal tätigen Verkehrsunternehmen im Bereich des Eisenbahn- und Seeverkehrs meist große mittlere oder große Unternehmen sind, handelt es sich bei Straßenverkehrs- und Binnenschifffahrtsunternehmen oftmals um KMU. Es wird davon ausgegangen, dass sich die Auswirkungen der Option PO2B, bedingt durch eine weiterreichende Definition der Zulässigkeitskriterien, bei diesen KMU durch eine stärkere Verlagerung hin zu intermodalen Beförderungen bemerkbar machen werden. Die Einführung elektronischer strukturierter Daten für Kontrollzwecke könnte jedoch relativ hohe Investitionen für die an der Organisation der Beförderung und der Erstellung der Daten beteiligten KMU mit sich bringen (z. B. 137 250 EUR pro Unternehmen), andererseits wird aber von jährlichen Einsparungen in Höhe von 145 000 EUR pro Unternehmen ausgegangen. Die Nutzung des neuen Systems sollte daher geringe und eher positive Auswirkungen auf die im Straßengüterverkehr tätigen KMU haben.
Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?
Wie bereits erwähnt, entstehen den nationalen Behörden durch die bevorzugte Option zusätzliche Kosten für die Durchsetzung der Vorschriften (jedoch sind diese weitaus geringer als die Einsparungen für die Wirtschaft).
Gibt es andere nennenswerte Auswirkungen?
Wie ebenfalls bereits erwähnt, wird die Initiative voraussichtlich erhebliche positive Auswirkungen auf die Umwelt haben (1,62 Mrd. EUR externe Kosteneinsparungen für den Zeitraum 2022–2030) und sich auf das Gesamtbeschäftigungsniveau auf EU-Ebene auswirken (zwischen 1428 und 4759 neue Arbeitsplätze zwischen 2022 und 2030).
Bleibt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt?
Die bevorzugte Option geht nicht über das zur Lösung des ursprünglichen Problems und zur Verwirklichung der Ziele der Initiative notwendige Maß hinaus. Die Mitgliedstaaten werden in Bezug auf die Anwendung einiger Bestimmungen (Begriffsbestimmung der auf der Straße zurückgelegten Teilstrecke) und die zu ergreifenden Unterstützungsmaßnahmen eine gewisse Flexibilität haben, wobei jedoch gleichzeitig ein gemeinsames Verständnis der grundlegenden Regeln sichergestellt werden soll.
D. Folgemaßnahmen
Wann wird die Maßnahme überprüft?
Es sind aktualisierte Anforderungen an die Überwachung und ein Überprüfungsmechanismus vorgesehen, mit einem ersten Bericht fünf Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie.