EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 2.6.2021
SWD(2021) 135 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

der

Verordnung (EU) Nr. 913/2010

zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr

{SWD(2021) 134 final}

Evaluierung der Schienengüterverkehrskorridore

Im Jahr 2010 führten die beiden gesetzgebenden Organe ein neues und innovatives Rechtsinstrument ein, um den Betrieb der wichtigsten internationalen Eisenbahnstrecken, die für den Güterverkehr in der EU und mit europäischen Drittländern genutzt werden, zu verbessern.

Die Verordnung über Schienengüterverkehrskorridore trat in Kraft, nachdem 20 Jahre lang – mit acht Richtlinien in drei Gesetzespaketen – gesetzgeberische Anstrengungen unternommen wurden, die nationalen Märkte für den Wettbewerb zu öffnen. Diese auf die Durchführung rechtlicher Maßnahmen für nationale Netze ausgerichteten Bemühungen erwiesen sich als unzureichend, um den Ausbau des grenzüberschreitenden Schienengüterverkehrs, auf den 52 % des Verkehrsaufkommens entfallen, zu fördern.

Ziel der Verordnung war es, die sich allein an den nationalen Eisenbahninfrastrukturen orientierenden Leitungs- und Betriebsstrukturen aufzubrechen. So gab sie der gesamten Eisenbahngemeinschaft den Anstoß, gemeinsam auf ein stärker integriertes Schienennetz für den Güterverkehr hinzuarbeiten. Zu Recht stand die Notwendigkeit im Fokus, auf elf Eisenbahnkorridoren internationale Schienengüterverkehrsdienste mit ausreichender, flexibler und erstklassiger Infrastrukturkapazität (Zugtrassen) anzubieten und so deren Leistungsfähigkeit in Bezug auf Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit und Geschwindigkeit zu verbessern. Auch richtete sich die Verordnung zu Recht an die für die Konzeption, Zeitplanung und Freigabe dieser grenzüberschreitenden Kapazitäten zuständigen Hauptakteure: die Mitgliedstaaten und Infrastrukturbetreiber. Diese beiden Akteure bündeln nunmehr ihre Bemühungen in zwei getrennten Gremien auf strategischer (Exekutivorgane) und operativer Ebene (Verwaltungsorgane).

Die Evaluierung bestätigt, dass die Mitgliedstaaten und Infrastrukturbetreiber rechtlich klar verpflichtet sind, Ergebnisse vorzuweisen, doch haben sie für den Weg dorthin viel Spielraum. Um das Spektrum der internationalen Eisenbahnkorridore abzudecken, griffen die Interessenträger in den einzelnen Korridoren und in unterschiedlichem Maße überwiegend auf bereits auf nationaler Ebene eingesetzte Prozesse und Instrumente zurück. Mit der Verordnung hingegen wurden zwei eigene Produkte eingeführt: eine einzige Anlaufstelle zur Beantwortung von Anträgen auf Zuweisung internationaler Infrastrukturkapazitäten und vorab vereinbarte Zugtrassen zur Reservierung von Fahrwegkapazitäten allein für Schienengüterverkehrsunternehmen.

Die Kosten für die Umsetzung der rechtlichen Maßnahmen, insbesondere ihrer Governance, waren nicht übermäßig hoch (55 Mio. EUR) und wurden in erster Linie aus dem Unionshaushalt (35 Mio. EUR) gedeckt.

Das neue Rechtsinstrument führte dazu, dass alle Akteure in der Güterversorgungskette ihre Zusammenarbeit verstärkten und sich zunehmend der Hindernisse bewusst wurden, mit denen der Schienengüterverkehr auf internationalen Strecken konfrontiert ist. Schienengüterverkehrskorridore boten auch einen fruchtbaren Boden für die Entwicklung neuer vielversprechender Initiativen zur Beseitigung technischer und betrieblicher Engpässe, zur Modernisierung der Fahrpläne und zur Vorhersage der Ankunftszeiten der Züge.

Im Allgemeinen trug die Verordnung dazu bei, die Zusammenarbeit zu verbessern und – wenn auch in geringerem Maße – die Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs im multimodalen Verkehrssystem zu erhöhen.

Sie hat bei weitem keine signifikanten Ergebnisse im Hinblick auf das Wachstum des Verkehrsaufkommens (Verkehrsverlagerung) und die Verbesserung der Leistungsfähigkeit (Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit und Geschwindigkeit) hervorgebracht, die sich nur schwer ermitteln und quantifizieren lassen. Das Fehlen greifbarer Ergebnisse ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Verordnung nur unvollständig durchgeführt wurde, nicht im Geist des Rechtsakts gehandelt wurde und nationale Verhaltensmuster statt gemeinsamer internationaler Vorgehensweisen vorherrschten. Ein weiterer Faktor sind die in der Verordnung vorgegebenen Instrumente und Mittel zur Einhaltung der Vorschriften, die auf hoher Ebene festgelegt wurden.

Die mit der Verordnung eingeführten spezifischen Produkte (einzige Anlaufstellen und vorab vereinbarte Zugtrassen) wurden weniger genutzt als erwartet. Die Verordnung trug auch nur bedingt zur Koordinierung grenzüberschreitender Investitionen bei, zumal die Hauptakteure die Leistungsfähigkeit der Schienengüterverkehrsdienste im Hinblick auf die Entwicklung und Umsetzung wirksamer Pläne zur Leistungssteigerung nicht gründlich kontrollierten. Darüber hinaus umfasste die Durchführung keine wirksame Netzkonzeption zur Harmonisierung von Prozessen und Instrumenten. Die Widerstandsfähigkeit der Schienengüterverkehrskorridore wurde durch schwere Unfälle auf die Probe gestellt. Diese Unfälle führten zu beispiellosen Störungen der Güterlogistikketten in ganz Europa. Sie machten deutlich, dass eine auf nationale Verhaltensmuster gestützte Verwaltung nur wenig auf Störereignisse vorbereitet ist.

Die Verordnung würde davon profitieren, wenn sie an zwei einschlägige Rechtsakte, die zu einem späteren Zeitpunkt angenommen wurden, angeglichen würde: an die TEN-V-Leitlinien[1] von 2013, was geografische Aspekte und Investitionsfragen anbelangt, und an die Richtlinie von 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums[2] im Hinblick auf Kapazitätsfragen.

Trotz dieser negativen Ergebnisse hat sich das Konzept der Sicherung von Kapazitäten für den grenzüberschreitenden Schienengüterverkehr auf der Grundlage harmonisierter EU-Vorschriften während der COVID-19-Pandemie voll und ganz bewährt. Die Leistungsfähigkeit des Schienengüterverkehrs hat sich nach dem Rückgang des Schienenpersonenverkehrs drastisch verbessert. Es liegt auf der Hand, dass einer der wichtigsten Erfolgsfaktoren für den Schienengüterverkehr nach wie vor die ausreichende Verfügbarkeit qualitativ hochwertiger Eisenbahninfrastrukturkapazitäten ist.

Diese guten Ergebnisse gilt es auf Dauer zu halten. Im Zusammenhang mit der Bereitstellung und Verwaltung der Schieneninfrastruktur sind mehrere zentrale Faktoren von entscheidender Bedeutung, damit das Potenzial des Schienengüterverkehrs im multimodalen Güterverkehr voll ausgeschöpft werden kann. Anbieter internationaler Schienengüterverkehrsdienste werden unzulässigerweise nach wie vor ausgebremst – durch grenzübergreifend inkohärente Planung nationaler Investitionen, Nichtpriorisierung des laufenden Schienengüterverkehrs, ungleiche nationale Vorschriften (sowohl technischer als auch betrieblicher Art) und das Fehlen einer angemessenen Infrastruktur in den Terminals.

[1] Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU (ABl. L 348 vom 20.12.2013, S. 1).

[2] Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (ABl. L 343 vom 14.12.2012, S. 32).

Werden diese Probleme nicht durch verstärkt ganzheitliche und auf das Netz ausgerichtete Konzepte gelöst, ist es unwahrscheinlich, dass das Ziel des europäischen Grünen Deals, einen erheblichen Anteil des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene zu verlagern, in den nächsten zehn Jahren erreicht werden kann. Im Einklang mit der Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität wird die Kommission daher eine Folgenabschätzung durchführen, um zu untersuchen, mit welchen ergänzenden oder alternativen Maßnahmen die Probleme überwunden und die Ziele der Verordnung erreicht werden können.