C/2024/2488

23.4.2024

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 92/106/EWG des Rates im Hinblick auf einen Unterstützungsrahmen 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 — 2023/0396 (COD))

(C/2024/2488)

Berichterstatter: **Pierre Jean COULON**

Befassung	Europäisches Parlament, 14.12.2023
	Rat, 16.2.2024
Rechtsgrundlage	Artikel 91 Absatz 1 Buchstaben c und d des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständiges Arbeitsorgan	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme im Arbeitsorgan	26.1.2024
Verabschiedung im Plenum	14.2.2024
Plenartagung Nr.	585
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	171/0/1

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstützt generell die Überarbeitung der Richtlinie 92/106/EWG des Rates vom 7. Dezember 1992 über den kombinierten Verkehr ebenso wie das gesamte Paket zur Ökologisierung des Güterverkehrs, das Gegenstand einer im Juli 2023 ([1]) und einer im Oktober 2023 ([2]) verabschiedeten Stellungnahme war.

1.2. Für den Erfolg sind die Einbeziehung der Zivilgesellschaft und die Beteiligung des EWSA nötig.

1.3. Der EWSA weist darauf hin, dass für einen gerechten Übergang ein Gleichgewicht zwischen Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt gefunden werden muss.

1.4. Nach Ansicht des EWSA ist für den gesamten Güterverkehr Intermodalität erforderlich, wobei es stets darum gehen sollte, die einzelnen Verkehrsträger auf europäischer Ebene zu koordinieren und zu optimieren.

1.5. Damit dies gelingen kann, müssen die Sozialvorschriften in vollem Umfang eingehalten und die Mitarbeiter und Führungskräfte von Unternehmen systematisch geschult werden. Leider wird dies im Text der Richtlinie nicht erwähnt.

2. **Allgemeine Bemerkungen**

2.1. Wie aus dem Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission hervorgeht, wird immer deutlicher, dass die derzeit für den Güterverkehr in der Europäischen Union (EU) genutzten Verkehrsträger erhebliche Schwächen aufweisen und keine nachhaltige Entwicklung fördern.

2.2. Der EWSA ist sich bewusst, dass der Verkehr eine zentrale Rolle für das Wirtschaftswachstum spielt und der bestehende Druck, den Verkehr zu ökologisieren, den intermodalen Güterverkehr gegenüber dem Straßengüterverkehr wettbewerbsfähig zu machen und den Grünen Deal umzusetzen, die Mobilitätsnachfrage noch verschärft.

([1]) ABl. C 349 vom 29.9.2023, S. 12.
([2]) ABl. C, C/2024/890, 6.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/890/oj; ABl. C, C/2024/891, 6.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/891/oj.

2.3. Das gesellschaftliche Bewusstsein wirkt sich auf die Verkehrspolitik aus: Überall machen sich die Menschen Sorgen um die Umwelt und die sozialen Kosten der bestehenden Verkehrssysteme. Der Verkehr wird deshalb nicht nur aus einer engen konventionellen wirtschaftlichen Perspektive betrachtet, sondern auch im Hinblick auf seine Auswirkungen auf Umwelt und Ökosysteme sowie auf die Gesellschaft insgesamt, insbesondere auf die ärmeren Bevölkerungsgruppen im ländlichen Raum.

2.4. Mit dem Richtlinienvorschlag soll der Güterverkehr nachhaltiger werden, indem die Wettbewerbsfähigkeit des intermodalen Güterverkehrs, d. h. des Güterverkehrs mit mindestens zwei Verkehrsträgern, gegenüber dem reinen Straßenverkehr gesteigert wird.

2.5. Die derzeit geltende Richtlinie 92/106/EWG des Rates ([3]) über den kombinierten Güterverkehr wird aktualisiert und das im Juli 2023 angenommene Paket „Ökologisierung des Güterverkehrs“, zu dem der EWSA bereits Stellung nehmen konnte, mit Verzögerung ergänzt.

2.6. Laut Kommission ist der Straßenverkehr für den Großteil der negativen externen Effekte des Verkehrs in der EU verantwortlich, weil er der bei Weitem meistbenutzte Verkehrsträger ist (74,4 % des Landverkehrs innerhalb der EU und 53,3 % des gesamten Verkehrs innerhalb der EU im Jahr 2020) ([4]) und gegenwärtig mehr externe Effekte je Tonnenkilometer des Güterverkehrs verursacht als Schiene, Binnenschifffahrt oder Kurzstreckenseeverkehr.

2.7. Sie kommt deshalb zu dem Schluss, dass eine Verlagerung vom reinen Straßenverkehr auf den intermodalen Verkehr dazu beitragen würde, die negativen externen Effekte des Verkehrs zu verringern und gleichzeitig die Flexibilität zu gewährleisten, die erforderlich ist, damit Güterverkehrsdienste jeden Ort in der EU dank Zubringerstrecken auf der Straße zwischen dem Terminal und dem Be-/Entladeort erreichen können.

2.8. Aufgrund administrativer Hürden, der Umschlagskosten und einer unvollständigen Internalisierung externer Kosten sei der intermodale Verkehr jedoch nicht in der Lage, mit dem reinen Straßenverkehr bei mittleren und kürzeren Entfernungen zu konkurrieren. Mit dem Vorschlag für eine Richtlinie über den kombinierten Güterverkehr werde daher ein Unterstützungsrahmen geschaffen, um die Wettbewerbsfähigkeit des intermodalen und des kombinierten Verkehrs zu steigern und dadurch eine Verlagerung weg vom reinen Straßenverkehr zu bewirken.

2.9. Der Vorschlag umfasst zwei Teile, einen allgemeinen und einen speziell dem kombinierten Verkehr gewidmeten Teil. Im allgemeinen Teil wird der intermodale Verkehr von Quoten- und Genehmigungssystemen ausgenommen und so an den unimodalen Verkehr angeglichen.

Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, einen nationalen Strategierahmen zur Erleichterung der Nutzung des intermodalen Verkehrs festzulegen, und zur Information der Kunden über die verfügbaren Dienste und Einrichtungen werden für intermodale Umschlagterminals Transparenzanforderungen eingeführt.

2.10. Im spezifischen Teil wird eine EU-weite Ausnahme von Nacht-, Wochenend- und Feiertagsfahrverboten für auf der Straße zurückgelegte kurze Teilstrecken des kombinierten Verkehrs eingeführt und den Mitgliedstaaten das Ziel gesetzt, die durchschnittlichen Haus-zu-Haus-Kosten von Beförderungen im kombinierten Verkehr innerhalb von sieben Jahren um mindestens 10 % zu senken.

3. **Besondere Bemerkungen**

3.1. Intermodalität ist für die Ökologisierung des Verkehrs notwendig, aber nicht hinreichend, da ein intermodales Verkehrssystem durchaus wirklich effizient und ausfallsicher sein kann, ohne alle Nachhaltigkeitskriterien zu erfüllen.

3.2. Nach Ansicht des EWSA muss ein nachhaltiges Verkehrssystem wirtschaftlich effizient, umweltfreundlich, zuverlässig und sicher sein und zur sozialen Entwicklung beitragen. Jede dieser Anforderungen umfasst drei Dimensionen, die es zu berücksichtigen gilt, um ein intermodales System im Einklang mit dem Nachhaltigkeitsziel zu erreichen: Technologie, Planung sowie Gestaltung von Politik und Sozialethik.

([3]) Richtlinie 92/106/EWG des Rates vom 7. Dezember 1992 über die Festlegung gemeinsamer Regeln für bestimmte Beförderungen im kombinierten Güterverkehr zwischen Mitgliedstaaten (ABl. L 368 vom 17.12.1992, S. 38).

([4]) Fragen und Antworten zum Vorschlag für die Richtlinie über den kombinierten Güterverkehr.

3.3. Die Einführung eines intermodalen Verkehrssystems setzt voraus, dass die Öffentlichkeit über die damit einhergehenden Möglichkeiten informiert ist: Ein solches System wird für sie konzipiert, sie muss Einfluss auf Verkehrsprojekte und -strategien haben, und von ihr wird letztlich die Effizienz eines neuen Verkehrssystems abhängen. Wie in der Folgenabschätzung dargelegt, wird der neue gemeinsame EU-Rahmen für die Erfassung von Treibhausgasemissionen in Verkehr und Logistik die Möglichkeit bieten, Transparenz, Rechenschaftspflicht im Verkehr und Informationen über externe Kosten zu verbessern.

3.4. Der EWSA stellt fest, dass eine intelligente entfernungsabhängige Bepreisung mit unterschiedlichen Tarifen je nach Fahrzeugtyp, wie sie in der überarbeiteten Eurovignetten-Richtlinie ([5]) vorgesehen ist, nachhaltige und kosteneffiziente Entscheidungen fördern, den Verkehr steuern und Staus verringern kann.

3.5. Laut Folgenabschätzung ([6]) ist der intermodale Verkehr, insbesondere aufgrund des Zusammenspiels zwischen nationaler und EU-Politik, naturgemäß komplex, da immer viele Beteiligte, zahlreiche Verträge und unterschiedliche Gesetze und Vorschriften impliziert sind. Logistikunternehmen und Spediteure müssen das Kostenproblem zugunsten der Versender lösen.

Auf jeden Fall muss die Öffentlichkeit die Vorschläge mittragen. Deshalb fordert der EWSA umfassende Kampagnen zu Sensibilisierung der Zivilgesellschaft, an denen er sich beteiligen wird, um eine echte Einbindung der Öffentlichkeit zu gewährleisten.

3.6. Der EWSA unterstreicht, dass auch der Dialog zwischen allen Terminals von entscheidender Bedeutung ist. Der Mangel an Transparenz in Bezug auf den Betrieb der Terminals, ihre Einrichtungen und ihre Dienstleistungen ist ein großes Problem, das in den Rechtsvorschriften zu kurz kommt. Der Mangel an Informationen über Terminals wurde auch im jüngsten Bericht des Europäischen Rechnungshofs kritisiert ([7]). Der Schienenverkehr ist in der Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177 der Kommission ([8]) über den Zugang zu Serviceeinrichtungen geregelt, mit der das Problem jedoch nur teilweise gelöst wurde. Es gibt keine Transparenzanforderungen für die öffentliche Bereitstellung von Informationen über Binnenwasserstraßen und Terminals für den Kurzstreckenseeverkehr. So können, selbst wenn die gewünschten intermodalen Beförderungen möglich wären, keine Ersteinschätzungen vorgenommen werden, ohne alle Terminals zu kontaktieren.

Deshalb sollte dieses wichtige Problem nach Auffassung des EWSA in dem Richtlinienvorschlag angegangen werden.

3.7. Der EWSA begrüßt, dass die Europäische Kommission in der Richtlinie den Beitrag anerkennt, den der Kurzstrekkenseeverkehr von und zu Inseln zur Verringerung der Emissionen aus dem Straßenverkehr und der Verkehrsüberlastung auf dem Festland leisten kann. Er betont, dass der Verweis in Artikel 1c Absatz 2 Buchstabe b „im Falle von Verbindungen zwischen einer Insel und dem Festland ohne eine Alternative auf der Straße verursacht die Beförderung mindestens 40 % weniger externe Kosten als die alternative Beförderung im intermodalen Seeverkehr;“ sich auch auf Verbindungen zwischen einem Inselmitgliedstaat und dem EU-Festland beziehen sollte.

3.8. In Artikel 1c Absätze 6 und 7 der vorgeschlagenen Richtlinie heißt es: „Die Kommission erlässt Durchführungsrechtsakte zur Festlegung detaillierter Vorschriften für die in Absatz 2 genannte Berechnung der externen Kosten.“ und „Die Kommission erlässt Durchführungsrechtsakte zur Festlegung der Liste der vorab festgelegten Teilstrecken auf See der alternativen Beförderungen im intermodalen Seeverkehr gemäß Absatz 2 Buchstabe b.“ Nach Auffassung des EWSA sollte ein Verfahren für die Berechnung der externen Kosten und eine Liste der vorab festgelegten Teilstrecken auf See der alternativen Beförderungen im intermodalen Seeverkehr festgelegt und als Anhang in die Richtlinie aufgenommen werden. Dies ermöglicht eine kürzere Umsetzungsfrist als die in Artikel 3 Absatz 1 vorgesehenen 30 Monate, sodass die Vorteile, die sich aus einer früheren Anwendung dieser Richtlinie ergeben könnten, genutzt werden können.

3.9. Der EWSA begrüßt, dass die vorgeschlagene Überarbeitung mit der kürzlich angenommenen Mitteilung „NAIADES III“ ([9]) in Einklang steht, in der für eine stärkere Integration der Binnenwasserstraßen in ein modernes intermodales transeuropäisches Verkehrssystem plädiert wird, das er seit langem fordert. Voraussetzung für die Nutzung des intermodalen und multimodalen Verkehrs ist eine angemessene Infrastruktur mit ausreichender Kapazität.

([5]) Richtlinie (EU) 2022/362 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Februar 2022 zur Änderung der Richtlinien 1999/62/EG, 1999/37/EG und (EU) 2019/520 hinsichtlich der Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch Fahrzeuge (ABl. L 69 vom 4.3.2022, S. 1).

([6]) SWD(2023) 351 final, S. 9, Brüssel, 7.11.2023, S. 9.

([7]) Sonderbericht Nr. 08/2023 des Europäischen Rechnungshofs, „Intermodaler Güterverkehr: Die EU ist noch weit davon entfernt, den Güterverkehr von der Straße zu holen“.

([8]) Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177 der Kommission vom 22. November 2017 über den Zugang zu Serviceeinrichtungen und schienenverkehrsbezogenen Leistungen (ABl. L 307 vom 23.11.2017, S. 1).

([9]) COM(2021) 324 final.

3.10. Der EWSA betont, dass dazu Kompetenzen für die Planung, das Management und den Betrieb der intermodalen Verkehrseinrichtungen erforderlich sind. Es herrscht heute ein breiter Konsens darüber, dass es an solchen Kompetenzen mangelt, da die Ausbildung im Verkehrssektor in Europa nach wie vor weitgehend auf den modalen Verkehr ausgerichtet ist.

Der EWSA bedauert, dass dieses Problem im Richtlinienvorschlag unerwähnt bleibt.

3.11. Die Entwicklung und der Einsatz neuer Technologien bringen für die Bildungssysteme neue und große Verantwortlichkeiten mit sich. Für die Konzipierung, die Planung, den Betrieb und die Wartung der Verkehrsnetze sind neue Qualifikationen erforderlich. Auch bei der Infrastruktur besteht großer Bedarf. Für das reibungslose Funktionieren des intermodalen Güterverkehrs reicht es nicht aus, Transitsysteme zu schaffen, es müssen zudem geeignete Informationsstrukturen für einen nahtlosen Verkehr vorhanden sein.

3.12. Ausbildungsbedarf besteht auch im Bereich der Technologie. Die Technologien haben sich bereits erheblich auf die Entwicklung des intermodalen Verkehrs ausgewirkt. Beispiele hierfür sind Doppelstockzüge, Super-Containerschiffe, Großraumflugzeuge oder der Betrieb innovativer Logistikunternehmen wie UPS und FedEx. Zudem ist es sehr wahrscheinlich, dass neue und aufkommende Technologien, die Satellitenkommunikationstechnologie im Besonderen und die Informations- und Kommunikationstechnologie im Allgemeinen, in Zukunft ähnliche Auswirkungen haben werden.

3.13. Diese Technologien spielen eine Schlüsselrolle bei der Beseitigung der zahlreichen materiellen Hindernisse für den nahtlosen Güterverkehr. In vielen Gebieten, insbesondere in der Stadt, lässt sich die Verkehrsüberlastung nicht mehr durch den Bau neuer Straßen verringern. Es wird immer deutlicher, dass die Strategie, das Problem der Verkehrsüberlastung allein durch Straßenbau zu beheben, durch den Rückgang der Flächen, die für die Verbesserung dieser Infrastruktur zur Verfügung stehen, und das Phänomen der induzierten Nachfrage nicht mehr praktikabel ist.

Der EWSA weist darauf hin, dass die effiziente Nutzung der neuen Technologien deshalb eine stärkere Koordinierung und Integration der Ressourcen erfordert.

3.14. Mit Artikel 9a des Richtlinienvorschlags wird eine neue Maßnahme eingeführt: „Fahrzeuge, die Teilstrecken des kombinierten Verkehrs auf der Straße zurücklegen, sind von den nur für schwere Nutzfahrzeuge geltenden Wochenend-, Nacht- und Feiertagsfahrverboten ausgenommen. Diese Ausnahme gilt nicht für allgemeine Fahrverbote, die für privat genutzte Fahrzeuge gelten."

3.15. Nach Ansicht der Europäischen Kommission stellen solche Fahrverbote erhebliche Probleme für die Logistikkette dar, da die Teilstrecken auf der Straße nicht unmittelbar vor oder nach der nicht straßengebundenen Phase zurückgelegt werden können. Dies führt zur Überlastung der Rangierbahnhöfe, zu größeren Staus kurz vor und nach den Fahrverboten und dazu, dass die Eisenbahn, Dienste für den Transit- und Güterverkehr bzw. die Fahrzeuge/Schiffe für den Kurzstreckenseeverkehr während dieser Verbotszeiträume, die die Zeitpläne für die Teilstrecken abseits der Straße beschränken, nicht effizient genutzt werden können ([10]).

3.16. Der EWSA fordert, dass bei der Anwendung dieser neuen Maßnahme die Ruhezeiten und die Pausen für Lastkraftwagen (Lkw)-Fahrer berücksichtigt werden; die wirtschaftliche Rentabilität darf die Straßenverkehrssicherheit und die Arbeitsbedingungen der Fahrer in der EU nicht beeinträchtigen.

3.17. Mehrere Untersuchungen über den Zusammenhang zwischen den Ursachen für die Müdigkeit zeigen, dass der Spitzenwert des Unfallrisikos nachts zehnmal höher sein kann als tagsüber ([11]).

Insbesondere Lkw-Fahrer, die häufig auf Rastplätzen übernachten müssen, beklagen, dass schlecht konzipierte Parkplätze und unangenehme Umgebungsbedingungen die Schlafqualität mindern.

Darüber hinaus geben 71 % der Lkw-Fahrer an, dass das Fahren bei Nacht ein wichtiger Ermüdungsfaktor ist ([12]). In der Tat wirkt sich Nachtarbeit negativ auf den zirkadianen Rhythmus aus und führt zu unregelmäßigen Schlafmustern.

Brüssel, den 14. Februar 2024

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Oliver RÖPKE

([10]) SWD(2023) 351 final, Brüssel, 7.11.2023, S. 128.
([11]) https://www.etf-europe.org/wp-content/uploads/2021/06/Fatigue-REPORT-DE-1.pdf.
([12]) https://www.etf-europe.org/wp-content/uploads/2021/06/Fatigue-REPORT-DE-1.pdf.