

## **Novellierung der Richtlinie 92/106/EWG**

### **Warum der Kombinierte Verkehr eine flexible und EU-weit harmonisierte Definition zum Straßenabschnitt benötigt**

Mit der Novellierung der Richtlinie 92/106/EWG zum Kombinierten Verkehr (KV) wird hauptsächlich das Ziel verfolgt, die Nachhaltigkeit des Güterverkehrs zu fördern. Zu diesem Zweck sollen die Mitgliedstaaten Anreize setzen, um die Verlagerung von Straßengüterverkehren in den KV über Schiene und Wasserstraße zu stimulieren.

KV-Transportketten setzen sich aus mindestens je einem Straßenabschnitt im Vor- und / oder im Nachlauf und einem Abschnitt auf Schiene oder Wasserstraße zusammen. Diese Transportketten sind umso umweltfreundlicher, je kürzer der Straßenabschnitt und je höher die Auslastung der durch technische und infrastrukturelle Parameter bedingten Beförderungskapazität von Zügen bzw. Schiffen sind. Bei der Definition des KV in Artikel 1 der überarbeiteten Richtlinie gilt es beide Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Von entscheidender Bedeutung ist es daher, wie KV im Rahmen der Revision definiert wird und dass diese Definition einheitlich in allen Mitgliedstaaten umgesetzt wird.

#### **150 km Regelung und 20 % Grenze**

Gemäß dem Vorschlag der Europäischen Kommission vom 8.11.2017 soll für den Straßenabschnitt einheitlich für alle KV-Sektoren eine Grenze von 150 km Luftlinie zwischen Be- bzw. Entladeort und Umschlagterminal gelten. Der Kommissionsvorschlag enthält des Weiteren eine „20%-Regelung“ für den Vor- und Nachlauf auf der Straße auf der Grundlage der Gesamtstrecke.

Der Rat der Europäischen Union will hierzu angeblich einen Kompromissvorschlag unterbreiten. Während die 150 km Regelung unterstützt wird, sollte die 20 %-Regelung gestrichen werden. Diese Empfehlung unterstützen wir. Die 20 %-Regelung erfordert ein komplexes und aufwendiges System von Nachweisen (siehe Artikel 3 des Kommissionsvorschlags), die den KV bürokratisch und ineffizient machen. Daher sollten auch die korrespondierenden Regelungen in Artikel 3 gestrichen werden.

#### **Geographisch nächstgelegener Terminal**

Für den KV Schiene-Straße schlägt die Kommission im Artikel 1 eine weitere Lösung vor. Hier darf die Obergrenze für die auf der Straße zurückgelegte Teilstrecke überschritten werden, um das geographisch nächstgelegene Terminal zu erreichen, sofern es definierte Eignungskriterien wie z.B. Umschlagkapazität, Öffnungszeiten oder Zielorte erfüllt.

Mit dieser Regelung würde der derzeit gültige, aber „in Verruf“ geratene Begriff „nächstgelegener geeigneter Bahnhof“ vermieden und durch einen anderen Passus mit vergleichbarer Bedeutung ersetzt. Neu wäre, dass anstelle des Begriffs „geeignet“ verschiedene Merkmale treten, anhand derer die Eignung des weiter entfernt liegenden Terminals geprüft werden sollen. Genau diese Klärung haben wir wie auch die gesamte KV-Branche seit vielen Jahren gefordert, um Straßenkontrollen durch objektivierte Eignungskriterien für Behörden und KV-Nutzer effektiver und fairer zu machen.

Diese Regelung unterstützen wir auch deshalb, weil das 150-km-Limit allein nicht ausreichend ist. So gibt es Regionen in praktisch allen EU- Mitgliedstaaten, in denen die Terminal- und/oder Schieneninfrastruktur nicht so entwickelt ist, dass potenzielle KV-Nutzer einen wettbewerbsfähigen KV-Dienst innerhalb der 150-km-Grenze erreichen können. Die Ursachen sind u.a.:

- Begrenztes Lichtraumprofil von Schienenstrecken, die die Beförderung von 4 m hohen Sattelanhängern auf Standard-Waggons ohne betriebliche oder sonstige Einschränkungen verhindern: dies betrifft heute u.a. fast das gesamte Netz auf der Iberischen Halbinsel, von Frankreich, von Mittel- und Süditalien und Großbritannien.
- Begrenztes Lichtraumprofil auf manchen Linien, die die Beförderung von Hi-Cube-Behältern (2,90 m Eckhöhe oder mehr) auf Standard-Containertragwagen nicht erlauben oder den Einsatz von kostenintensiven Spezialwagen erfordern.
- Private oder halbprivate Terminals, die überhaupt nicht oder nur zu diskriminierenden Konditionen für Dritte zugänglich sind.
- Nicht jeder Terminal verfügt über Genehmigungen zum Umschlag von Ladeeinheiten mit Gefahrgut- und/oder Abfall.

Selbst wenn sich ein frei zugänglicher Terminal im Umkreis von 150 km um den Be- bzw. Entladeort findet, heißt es nicht, dass dort auch eine für den jeweiligen Kunden geeignete KV-Leistung angeboten wird. Dafür gibt es folgende Gründe:

- Am Terminal werden ausschließlich nationale oder nur internationale Verbindungen angeboten, während der Kunde genau die andere Leistung benötigt.
- Der Terminal bedient entweder ausschließlich kontinentale KV-Dienste oder nur Relationen im Containerhinterlandverkehr.
- Die benötigte Relation wird weder im kontinentalen noch im maritimen KV angeboten.
- Der Zug, der auf der gewünschten Verbindung verkehrt, ist nicht „offen“, sondern wird von einem oder zwei Unternehmen allein als sog. „company train“ befrachtet.
- Die benötigte Relation ist zwar verfügbar, das Serviceprofil ist aber mit dem LKW nicht wettbewerbsfähig. Wenn die Relation zum Beispiel nicht direkt bedient wird, ergeben sich durch mehrfaches „Umsteigen“ zwischen Zügen überproportional lange, nicht marktfähige Transportzeiten.

Wir wurden schon oft gefragt, warum wir als KV-Operateur nicht an jedem KV-Terminal alle Relationen anbieten, so dass ein Kunde praktisch immer einen Verkehrsdienst im Umkreis von 150 km um seinen Be- oder Entladeort finden kann. Der Grund ist ganz einfach: Die Dichte des KV-Leistungsangebots und das Serviceprofil der einzelnen Verkehrsdienste wird letztlich durch die spezifischen wirtschaftlichen Bedingungen des KV-Betriebs und die Wettbewerbssituation zum reinen Straßengüterverkehr bestimmt.

Der Straßengüterverkehr in der EU ist seit fast 25 Jahren vollständig liberalisiert, der grenzüberschreitende Verkehr wird nicht durch technische oder infrastrukturelle Hemmnisse oder durch einzelstaat-

liche Regelungen behindert. Der KV auf der Schiene hingegen agiert immer noch nicht unter gleichen Marktbedingungen für alle. Eine lange Liste von Mängeln in der Interoperabilität der Schienennetze drückt auf Wirtschaftlichkeit und Leistungsqualität internationaler Züge und viele Rahmenbedingungen, z.B. Trassenpreise, sind national geregelt. Im grenzüberschreitenden KV determiniert der kleinste gemeinsame Nenner sowohl Zugkonfiguration als auch Angebotsqualität.

Die KV-Branche kann demzufolge nicht nur nicht ihr volles technisch mögliches Potenzial ausschöpfen, sondern muss sich auch noch seit vielen Jahren in einem scharfen Preiswettbewerb mit dem durchgehenden Straßenverkehr behaupten.

Angesichts dieser Wettbewerbsverhältnisse ist Kombiverkehr – wie auch die anderen Betreiber von KV-Diensten - gezwungen, zunehmend aufwandsarme, möglichst „rangierarme“ Produktionssysteme wie Direkt-, Shuttle- oder Linienzüge zu betreiben. Diese Systeme ermöglichen große Zugkapazitäten und gewährleisten vergleichsweise günstige Stückkosten. Sie sparen ebenfalls Kosten fürs Rangieren, die bei komplexen Produktionssystemen mit Unterwegsbündelung anfallen.

Diese Zugsysteme sind angesichts hoher Fixkosten aber nur wirtschaftlich (und auch nur dann umweltfreundlich!), wenn sie regelmäßig eine hohe Auslastung von je nach Relation 25-30 LKW-Ladungen je Tag und Richtung erreichen. Da es unwahrscheinlich ist, dass ein KV-Dienst 100% des Marktes erobern kann, sollte das gesamte Marktpotenzial eher in der Größenordnung von täglich 50-100 LKW-Fahrten liegen.

Nur wenige europäische Wirtschaftsgebiete und Korridore haben ein derart hohes regelmäßiges Transportaufkommen.<sup>1</sup> Um eine wirtschaftlich tragfähige Kapazitätsauslastung der Züge zu sichern, müssen deshalb die Kunden von KV-Diensten selbst auf Verbindungen zwischen Agglomerationen meist Transporte von Beladestellen sammeln oder zu Entladestellen verteilen, die längere Vor- bzw. Nachläufe erforderlich machen. Jüngste Arbeiten im Auftrag der EU-Kommission haben gezeigt, dass im Durchschnitt bei etwa 20-25% des Aufkommens Straßenentfernungen von über 150 km erforderlich sind.<sup>2</sup> Dies gilt selbst für Länder mit einem dichten Terminalnetz wie Deutschland, Italien oder Österreich.

### **Genehmigung durch die Mitgliedstaaten**

Vor diesem Hintergrund sehen wir den oben dargestellten Kommissionsvorschlag zur Bestimmung der zulässigen Länge von Vor- und Nachläufen als geeignet an, den KV über die Schiene weiter zu fördern. Dieser Fortschritt für einen nachhaltigen Güterverkehr wird aber nicht erreicht, wenn – wie die Kommission auch vorschlägt - die Inanspruchnahme dieser Regelung daran geknüpft wird, dass die Mitgliedstaaten, in deren Hoheitsgebiet die Beförderung auf der Straße erfolgt, sie autorisieren müssen. Es ist zu befürchten, dass anstelle einer von allen Akteuren und Verbänden geforderten EU-weiten Harmonisierung der heutige Flickenteppich an unterschiedlichen nationalen Bestimmungen

---

<sup>1</sup> Deshalb werden an der großen Mehrzahl von KV-Terminals in der EU auch nur etwa 2 bis 4 Relationen angeboten.

<sup>2</sup> KombiConsult/Intermodality: Consultations and related analysis in the framework of impact assessment for the amendment of Combined Transport Directive (92/106/EEC), 2017. ISL/KombiConsult: Updating of EU combined transport data. 2017.

und Interpretationen perpetuiert wird. Daher sollten die Mitgliedstaaten im Artikel 1 dazu verpflichtet werden, diese Genehmigung generell zu erteilen, wenn die in der Richtlinie festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind. Nur so kann das Ziel der Richtlinie, durch harmonisierte Rahmenbedingungen den KV EU-weit zu stärken, erreicht werden.

Demgegenüber soll der Rat einen Vorschlag erarbeitet haben, der folgende wesentlichen Komponenten beinhaltet:

- Wie beim Kommissionsvorschlag soll es im Ermessen des Mitgliedsstaats liegen, ob er überhaupt die Möglichkeit im nationalen Recht vorsieht, längere Fahrten als 150 km um einen Terminal zu genehmigen.
- Jeder einzelne KV-Kunde, der einen Terminal außerhalb der 150-km-Grenze nutzen will, muss eine unternehmensbezogene (Ausnahme-)Genehmigung beantragen. Es sind offenbar keine Generalerlaubnisse vorgesehen.
- Diese Vorschrift soll nicht allein für den KV Schiene-Straße, sondern für alle KV-Sektoren gelten.

Die Umsetzung dieses Vorschlags würde einen Rückschritt für den KV, den Klimaschutz und die EU-Integration bedeuten. Denn ein zunehmender Anteil des KV-Aufkommens ist europäisch<sup>3</sup>, und gerade bei Intra-EU-Verkehren sind oftmals längere Vor- und Nachläufe zur Konsolidierung ausreichender Mengen erforderlich. Ordnungspolitisch bedeutet das Genehmigungsverfahren gar einen Rückfall in die 70er und 80er Jahre vor der Deregulierung des Güterverkehrs, als es in der Zeit von Kontingenten und Tarifen nicht unüblich war, besonderen logistischen Bedingungen durch Ausnahmegenehmigungen Rechnung zu tragen.

Abgesehen von den negativen europa- und ordnungspolitischen Signalen eines derartigen Kurses halten wir den Vorschlag des Rates auch aus anderen Gründen für ungeeignet:

- Die Erfahrungen mit der gültigen KV-RL legen nahe, dass die Mitgliedstaaten den Passus, sofern sie ihn überhaupt umsetzen, unterschiedlich interpretieren. Mit großer Wahrscheinlichkeit werden sie auch unterschiedliche Genehmigungsverfahren implementieren etwa hinsichtlich der zuständigen Behörde, dem Inhalt und der Form von Antragsformularen, den geforderten ex-ante- und ex-post-Nachweisen, dem Gültigkeitsbereich oder der Dauer der Genehmigung. Die Kommission hatte sich auf die Fahnen geschrieben, im Rahmen der Novellierung die Richtlinie zu vereinfachen. Das Gegenteil wäre der Fall: International tätige KV-Kunden würden mit einem aufwendigen bürokratischen System konfrontiert und davon gegebenenfalls abgeschreckt.
- Damit Genehmigungsbehörden sachgerecht über Anträge entscheiden könnten, müssten sie in allen Ländern über eine vollkommene Marktinformation über alle KV-Sektoren verfügen. Sie müssten für jeden KV-Terminal zumindest folgende Informationen haben: angebo-

---

<sup>3</sup> Siehe Recital (6) des Kommissionsvorschlags und ISL/KombiConsult: ebenda.

tene Relationen und deren Merkmale (Frequenz, Fahrplan), „offene“ Züge oder company trains, verfügbare Kapazitäten der Züge und der Umschlaganlage, Genehmigungen für Gefahrgut- und Abfalltransporte, Benchmarkinginformation über eine vergleichbare Leistung im Straßengüterverkehr.

Allein in Deutschland umfasst die Terminlandschaft derzeit über 130 Anlagen. Eine derartig umfassende Datenbank gibt es bislang nicht. Sie aufzubauen, würde bedeuten, dass alle Akteure (u.a. KV-Operateure, Terminals) zur Auskunft verpflichtet werden. Eine Herausforderung wird dabei sein, Vertraulichkeit sowie Kunden- und Wettbewerbsschutz zu gewährleisten. Denn wenn einem Unternehmen eine Ausnahmegenehmigung verweigert würde, müsste dies anhand entsprechender Daten und Informationen begründet werden. Zudem müsste sichergestellt werden, dass die Datenbank permanent auf dem aktuellen Stand ist.

- Es dürfte nicht einfach werden, völlig objektive Kriterien aufzustellen, anhand derer eine sachgerechte und personenunabhängige Entscheidung über einen Antrag getroffen werden kann. Wie in früheren Jahren drohen wieder Ungleichbehandlungen - „Gefälligkeitsgenehmigungen“ einerseits und diskriminierende Ablehnungsbescheide andererseits.
- Wir interpretieren den angeblichen Ratsvorschlag so, dass jeder KV-Nutzer für jede Transportkette, bei der ein Vor- oder Nachlauf über 150 km Luftlinie notwendig wäre, eine Ausnahmegenehmigung beantragen müsste. Den Mitgliedstaaten, die für diese Regelung votieren, ist vermutlich noch nicht ganz klar, welchen Verwaltungsaufwand sie sich damit aufbürden werden. Hierzu folgendes Beispiel:

*Kombiverkehr hat etwa 500 Speditionsunternehmen als regelmäßige Kunden. Wenn man unterstellt, dass jede der Top-100-Firmen zumindest eine Transportkette im KV bedient, die Straßenläufe über 150 km in Deutschland erforderlich machen, müsste die zuständige Behörde mindestens 100 Anträge mehr oder weniger gleichzeitig bearbeiten. Vermutlich ist die Zahl aber wesentlich größer. Denn bei Intensivnutzern von KV-Leistungen, die in europäischen Netzwerken tätig sind, ist es wahrscheinlich, dass sie für eine zweistellige Zahl von Transportketten Ausnahmegenehmigungen benötigen.*

Wir sind der Überzeugung, dass Genehmigungsverfahren für Staat und KV-Nutzer beträchtlich aufwendiger als fallbezogene Verfahren sind. Wenn ein im KV tätiges Transportunternehmen bei einer Straßenkontrolle nicht zweifelsfrei nachweisen könnte, dass es eine zulässige Beförderung außerhalb der 150-km-Zone durchführt, müsste die Behörde diesen Einzelfall verfolgen. Mit der vom Rat vorgeschlagenen Regelung müsste die Behörde alle beantragten Fälle untersuchen. Der Gefahr eines Missbrauchs dieser Regelung könnte durch eine entsprechende Kontrolldichte wirksam begegnet werden.

### **Ausweitung der Regelung auf alle KV-Sektoren**

Angeblich schlägt der Rat vor, dass Vor- und Nachläufe über den 150-km-Radius hinaus nicht nur den KV Schiene-Straße, sondern auch für die anderen KV-Sektoren genehmigungsfähig sein sollen. Diese Regelung würde zu einer erheblichen Wettbewerbsverzerrung zulasten des KV über die Schiene führen und auch den Beitrag der KV-Industrie zu einer nachhaltigen Mobilität schmälern.

Der KV Schiene-Straße fußt auf einem europaweiten Netz von Schienen- und Terminalinfrastruktur. Wie oben gezeigt, reicht es gegenwärtig aus, dass gut 75% aller Transportketten innerhalb der 150-km-Limits abgewickelt werden können. Der Anteil wird weiter zunehmen, wenn vor allem die erforderlichen Investitionen in das Schienennetz realisiert werden.

Die Situation im **KV Binnenwasserstraße-Straße** ist völlig anders. Etwa 80% des gesamten Aufkommens in der EU wird im Verkehr mit den ZARA-Häfen (Zeebrugge, Antwerpen, Rotterdam, Amsterdam) vor allem über die Rheinschiene abgefahren. Für Containertransporte bestehen „rechts und links“ des Rheintals praktisch keine effizienten Anbindungen auf der Wasserstraße. Würde die Ausnahmeregelung künftig auch für diesen KV-Sektor gelten, müssten Nutzer Ausnahmen auch für weit entfernt liegende Räume wie München, Nürnberg oder Leipzig in Deutschland sowie Paris oder Lyon in Frankreich genehmigt bekommen.

Solche Verkehre könnten durchaus wirtschaftlich darstellbar sein, da die Transportkosten je Container aufgrund der hohen Beförderungskapazitäten der Binnenschiffe von bis zu 450 TEU auf dem Oberrhein und bis zu 800 TEU auf dem Niederrhein signifikant unter denen im KV auf der Schiene liegen (max. Kapazität bei einem 740 m langen Zug: ca. 96-100 TEU). Alle diese Standorte sind aber über die Schiene entweder an diese Häfen oder an andere Seehäfen angebunden. Ausnahmegenehmigungen für Nutzer des KV über die Wasserstraße könnten den Wettbewerb verzerren und zu einer Verlagerung innerhalb des gesamten KV-Systems zwischen nachhaltigen Verkehrsträgern führen. Dies würde den Zielen der Richtlinie widersprechen. Denn die Abschnitte auf der Straße sind im KV Schiene-Straße deutlich kürzer. Folglich bewirkt dieser Sektor eine spürbar stärkere Entlastung von Straßen und Umwelt.

Eine noch absurdere Situation ergäbe sich, wenn die Ausnahmeregelung auch im **KV See-Straße** zum Tragen käme. Angeblich beabsichtigt der Rat, dass dieser KV-Sektor auch in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen soll. Dies dient primär der Förderung der Seehäfen. Weder bewirkt dieser Sektor eine Straßenentlastung noch trägt er zum Klimaschutz bei. Der Containerhinterlandverkehr auf der Straße ist gewissermaßen die einfachste Form, Container von und zu den Seehäfen zu befördern. Wenn dieser Sektor in die Richtlinie einbezogen wird und damit auch in den Genuss von Fördermaßnahmen kommt, sind 150 km völlig ausreichend. Ausnahmegenehmigungen für längere Entfernungen würden konträr zu den Zielen der KV-RL stehen, weil sie zu mehr Emissionen führen. Außerdem steigt mit zunehmender Distanz vom Seehafen die Gefahr, dass bestehende Dienste im KV Schiene-Straße kannibalisiert werden.

### **Fazit**

Aufgrund dieser Erwägungen sollten längere Vor- und Nachläufe auf der Straße nur für den KV Schiene-Straße gelten. Diese Vorschrift sollte EU weit harmonisiert, d.h. für alle EU- Mitgliedstaaten verpflichtend umzusetzen sein.