

Berlin, 25. Januar 2024

Deutsche Industrie- und Handelskammer

DIHK-Stellungnahme zur Überarbeitung der EU-Richtlinie über den Kombinierten Verkehr

Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie 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

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o. g. Entwurf.

Grundlage dieser Stellungnahme sind die der DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs sowie die wirtschaftspolitischen/europapolitischen Positionen (und ggf. besondere ergänzende Positionspapiere) der DIHK. Sollten der DIHK noch weitere in dieser Stellungnahme noch nicht berücksichtigte relevante Äußerungen zugehen, wird die DIHK diese Stellungnahme entsprechend ergänzen.

A. Das Wichtigste in Kürze

Für die deutsche Wirtschaft ist der kombinierte Verkehr (KV) von großem Interesse. Die Überarbeitung der Richtlinie von 1992 setzt sich zum Ziel, die Bedeutung des KV zu stärken und zu mehr Nachhaltigkeit im Transportsektor beizutragen. Dieses grundlegende Ziel wird von der Mehrheit der Unternehmen geteilt.

Der vorliegende Richtlinienentwurf sieht dabei u.a. eine Überarbeitung der Kriterien für die Förderung und Unterstützung des KV durch die lokale und nationale Ebene vor. Anhand neuer Definitionen – orientiert an externen Kosten – und digitalisierter Prozesse soll es Unternehmen erleichtert werden, Unterstützungsmaßnahmen zu erhalten. Allerdings bringen die neuen Vorschläge auch die Gefahr von Rechtsunsicherheiten und unverhältnismäßigen bürokratischen Belastungen mit sich – dies muss vermieden werden. Stattdessen müssen die Bedingungen für die Förderung des KV frühzeitig und transparent konkretisiert werden.

B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Der Logistiksektor transportiert täglich eine Vielzahl an Waren und ist damit eine der Lebensadern der deutschen Wirtschaft – im letzten Jahr hatte der deutsche Logistikmarkt ein Volumen von über 300 Mrd. Euro mit über 3 Mio. Beschäftigten sowie über 4 Mrd. Tonnen an transportierten Gütern¹. Deutschland kommt dabei im europäischen Markt eine besondere Rolle zu – durch die starke Logistikbranche und die Lage in der Mitte Europas ist Deutschland ein Transitland und eine der wichtigsten Verkehrsdrehscheiben der EU.

Eine Entkopplung von Wirtschafts- und Verkehrswachstum ist bislang nicht erkennbar. Die Mobilität von Menschen und Gütern ist auch in Zukunft Voraussetzung für viele wirtschaftliche Aktivitäten in einer arbeitsteiligen Wirtschaft. Der KV ist durch die Verbindung der verschiedenen Verkehrsträger für die Wirtschaft insbesondere in Zukunft von großer Relevanz – dabei hängen deutsche und europäische Erfordernisse und Gegebenheiten eng zusammen.

C. Allgemeiner Teil: Kombi-Verkehr in Deutschland und Europa

Eine Stärkung des KV wird von der DIHK grundsätzlich befürwortet: Dies kann zu einer nachhaltigen Transformation der Wirtschaft beitragen, externe Kosten senken und eine Verlagerung von Verkehren auf Bahn und Binnenschiff unterstützen. Auch der Fahrerberuf kann durch die kürzeren Strecken im KV attraktiver werden. Dies kann dem Fahrermangel entgegenwirken.

Gleichzeitig wirkt der schlechte Zustand der Infrastruktur oft hemmend. Bei der Schiene kommen die Kapazitätsengpässe hinzu – besonders auf den für den KV wichtigen Ost-West- und Nord-Süd-Achsen. Eine Verlagerung auf den KV kann nicht durch eine Verteuerung des Straßenverkehrs, sondern vornehmlich durch Verbesserung der infrastrukturellen Voraussetzungen und Senkung der Kosten bei Schiene und Wasserstraßen erfolgen². Neben fehlenden Schienenkapazitäten, wenig verlässlichen Fahrplänen und komplizierten Buchungsverfahren leiden beispielsweise auch Kanalnetze unter Investitionsengpässen, die durch Schleusensperrungen und zu niedrige Brücken zu echten Infrastrukturengpässen werden. Auf Langstrecken ist der KV häufig noch nicht wettbewerbsfähig, weswegen die Erschließung von Effizienzpotentialen bedeutsam ist.

Eine Veränderung des Modal Split zugunsten von Bahn und Binnenschifffahrt durch Verteuerung des Straße würde die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft deutlich schwächen. Hemmend wirken derzeit neben der partiell unzureichenden Infrastruktur insbesondere branchenspezifische Rechtsvorschriften sowie geringe Flexibilität bei höheren

¹ Quelle: <https://www.dslv.org/de/die-branche/logistikmarkt#:~:text=Der%20deutsche%20Logistikmarkt%20hatte%20im,und%20Handel%20der%20drittgr%C3%B6%C3%9Fte%20Wirtschaftsbereich>, sowie <https://www.skyline-express.de/blog-reader/zahlen-bitte-der-logistiksektor-in-deutschland-und-weltweit>

² Einige Unternehmen sehen eine Verteuerung des Straßenverkehrs hingegen als einen von mehreren Wegen, eine Verlagerung auf den KV zu unterstützen.

Kosten (Umschlagsdauer und -kosten und geringere Anschlussmöglichkeiten sowohl in Bezug auf den Zeitplan als auch den Bestimmungsort). Unter gewissen Bedingungen gibt es kaum Alternativen zum reinen Straßengüterverkehr, da der KV hier an seine Grenzen stößt. Dazu gehören Transporte über kurze und mittlere Entfernungen³, aufkommensschwache Verbindungen sowie besonders eilbedürftige Güter.

D. Im Einzelnen

Definitionen (Art. 1c)

Eine der größten Änderungen im Richtlinienentwurf betrifft die Definition des KV. Dieser soll sich nicht mehr nur anhand der eingesetzten Verkehrsträger und der gefahrenen Strecke bemessen, sondern setzt eine Einsparung externer Kosten von mindestens 40% voraus.

Prinzipiell kann der KV Treibhausgase einsparen und die Abnutzung von Straßen und Brücken reduzieren. Allerdings fehlen im Entwurf weitere Details, was als externe Kosten gelten soll, wie diese definiert und berechnet werden. Stattdessen soll dies später anhand von Durchführungsrechtsakten festgelegt werden. Aus Sicht der Mehrzahl der Unternehmen gehen mit diesem Ansatz mehrere Schwierigkeiten einher⁴. So lassen sich anhand des vorliegenden Entwurfs die Auswirkungen auf den Kombiverkehr nur schwer beurteilen. Die Durchführungsrechtsakte, die die hierfür notwendigen Details festlegen sollen, sollen zwar anhand der Beratung eines Ausschusses festgelegt werden. Allerdings wäre eine vollumfängliche Einbeziehung der beteiligten Unternehmen nur möglich, wenn die Details bereits im Rahmen der Richtlinie festgelegt werden. Einen solch zentralen Punkt der Regulierung auf einen späteren und weniger transparenten Prozess zu verlagern erscheint problematisch. Gleichzeitig muss die Definition zukunftsfähig gestaltet werden (auch durch die Möglichkeit regelmäßiger Aktualisierungen) und die gesamte Breite der externen Kosten abdecken (über CO₂-Emissionen hinausgehend, z.B. Belastung der Straßen und sonstiger Infrastruktur), um auch künftigen Entwicklungen wie der Transformation zu einem CO₂-neutralen Straßenverkehr Rechnung tragen zu können. Umsetzbar wäre eine auf externen Kosten basierende Definition zudem nur mit einer funktionsfähigen eFTI-Plattform (siehe auch Abschnitt „Digitale Erfassung von Verkehrsinformationen“). Neue bürokratische Hürden durch die Überarbeitung der Definition müssen dabei vermieden werden.

Weiterhin muss bei der Definition mitbedacht werden, dass zusätzliche Wachstumspotenziale für den KV nicht nur in den Bereichen Container und Auflieger liegen, sondern beispielsweise bei volumenstarken Massengütern, die weniger zeitsensibel sind und damit besser mit den Charakteristiken des Schienen- und Wasserstraßentransportes zurechtkommen – beispielsweise Baustoffe oder Chemieprodukte. Die Definition des KV sollte auch diese Gütergruppen und

³ Einige Unternehmen sprechen sich auch für eine Stärkung des KV auf kurzen Strecken aus, sofern die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Abwicklung geschaffen werden. Dazu müssten beispielsweise Schienenangebote mit Zu- und Entlademöglichkeiten an mehreren Halten entlang der Strecke vorliegen.

⁴ Einige Unternehmen finden den Ansatz innovativ und begrüßenswert – dieser müsse jedoch mit einer funktionierenden eFTI-Plattform einhergehen.

deren Transporterfordernisse mit einschließen. Zudem finden einige Projektladungen komplett ohne Ladungsgefäß statt und wären damit ebenfalls kein KV. Auch sogenannte gebrochene Verkehre (statt gemeinsamem Wechsel von Ladeinheit und Beförderungsgut wechseln nur Teilladungen oder ganze LKW-Ladungen auf den Verkehrsträger wie z.B. Eisenbahngüterwagen) sollten in der Definition berücksichtigt werden. Gleichzeitig ist es wichtig, dass Unternehmen bei Sonderfällen und Schwertransporten flexibel agieren können. Oftmals werden hier Gewichte, Routen und Transportzeiten aber ohnehin im Rahmen einer Einzelgenehmigung geregelt.

Einige Unternehmen schlagen auch eine generelle Vereinfachung der Definition vor – beispielsweise, dass (förderfähiger) KV dann vorliegt, wenn mindestens 60% des Transportweges auf der Schiene oder Wasserstraße zurückgelegt wird. Dies könnte zumindest als Übergangslösung bis zur vollständigen Etablierung der eFTI für eine schnellere Umsetzung der Richtlinie sorgen. Die Förderfähigkeit von Einzelmaßnahmen sollte zudem durch die neue Definition nicht weiter erschwert werden.

Digitale Erfassung von Verkehrsinformationen (Art. 3)

Ein weiterer zentraler Punkt der Regulierung ist die Erfassung von Verkehrsinformationen in der Plattform für elektronische Frachbeförderungsinformationen (eFTI). Prinzipiell kann eine Digitalisierung von Prozessen im Logistikbereich Vorteile für Unternehmen bringen. Aktuell sind Unternehmen vielfach noch durch Papierformulare im grenzüberschreitenden und intermodalen Verkehr belastet.

Allerdings besteht die Gefahr eines zu hohen bürokratischen Aufwands, wenn jeder Transport manuell eingetragen werden muss. Sonderfälle wie Transporte mit sehr langer Vorlaufzeit, Transporte mit schwer zu kalkulierenden Kosten oder der Schutz von Betriebsgeheimnissen müssen bei einer solchen Plattform dringend mitbedacht werden. Wichtig sind Praktikabilität, Rechtssicherheit, Benutzerfreundlichkeit und leichte Umsetzbarkeit – trotz der hohen Komplexität der Berechnungen. Dies muss z.B. auch die Einrichtung von Schnittstellen und die unkomplizierte Erfassung kurzfristiger Änderungen beinhalten. Die Unternehmen des Transportgewerbes sind durch den Fachkräftemangel, die marode Infrastruktur mit zahlreichen Engpässen und die Mehrkosten durch die CO₂-Bepreisung ohnehin bereits stark belastet. Eine Prüfung, ob der Aufwand der Erhebung großer Datenmengen in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen dieser Erhebung steht, ist daher dringend erforderlich. Gleichzeitig ist eine mittel- bis langfristige Planbarkeit, bspw. für den Fall der Teilnahme an Ausschreibungen, nötig. Da es in bestimmten Fällen zu spät ist, erst kurz vor dem Transport durch Eingabe im eFTI-System zu erfahren, ob KV vorliegt, sollte ein vorläufiger „Test-Rechner“ eingeführt werden.

Die Integration unterschiedlicher Systeme und Daten für den multimodalen Datenaustausch erfordert möglicherweise erhebliche Anfangsinvestitionen und eine strategische Neuausrichtung. Insbesondere Unternehmen, die stark vom Straßenverkehr abhängig sind und Terminalbetreiber, die transparenter werden sollen, sähen sich hiervon betroffen. Der Richtlinienentwurf sieht

für die externen Kosten Standardreferenzwerte für den Transport vor. Die Vergabe solcher Werte ist ein komplexer Prozess, der mehrere Faktoren berücksichtigt. Die betroffenen Unternehmen müssen frühzeitig informiert sowie mit ausreichender Fristsetzung bei der langfristigen Ausrichtung unterstützt werden. Bereits heute werden viele Daten an nationale Ämter gemeldet – dies sollte berücksichtigt werden, um die Prozesse zu vereinfachen und vorhandene Ressourcen zu nutzen. Sollte die Einführung der neuentwickelten „eFTI-Plattform“ längere Zeit in Anspruch nehmen, wäre es zudem sinnvoll, eine alternative Zwischenlösung vorzusehen. Für digitales Reporting könnten auch praktikable Lösungen wie „Track & Trace“ oder digitale Frachtbriefe genutzt werden, die sich bereits in der Verwendung befinden und bewährt haben.

Wechselwirkungen mit anderen Gesetzen

Insbesondere in einem Bereich wie dem KV, der bereits für sich genommen zahlreiche Verbindungen zu anderen Elementen der Verkehrspolitik aufweist, sollten auch bei der Überarbeitung der Richtlinie die Wechselwirkung mit bestehenden Gesetzen und aktuellen Initiativen intensiv ins Blickfeld genommen werden. Hier sind vor allem die aktuell laufende Anpassung der RL für Maße und Gewichte⁵ sowie die „Count Emissions“-RL zu nennen. Flexibilisierungen für den Straßenverkehr, wie diese in der RL für Maße und Gewichte vorgesehen sind, sollten mit besseren Bedingungen für den intermodalen Verkehr einhergehen. Die Berücksichtigung neuer Technologien, z.B. im Falle des Mehrgewichts elektrifizierter Zugmaschinen, muss mitbedacht werden.

Eine Angleichung an die „Count Emissions“-RL ist elementar, um für konsistente Rechtssetzung zu sorgen. Dabei ist insbesondere sicherzustellen, dass die externen Kosten beispielsweise auch auf den Standards in der Count Emissions-RL basieren. Positiv ist, dass die Vorschriften zur Kabotage und zur Unterstützung der rollenden Landstraße unverändert bleiben.

Befreiung vom Feiertagsverbot für den KV (Art. 9a)

Dass eine Freistellung des Straßenanteil von KV-Transporten von Wochenend-, Nacht- und Feiertagsverboten ermöglicht werden soll, sehen die Unternehmen als grundsätzlich positiv. Da sich der KV im Gegensatz beispielsweise zum reinen LKW-Verkehr mitunter weniger flexibel planen lässt, würde solch eine Befreiung den Transportunternehmen die dringend benötigte zusätzliche Flexibilität bieten und den KV dadurch attraktiver machen.

Entwicklung neuer Umschlagsterminals (Erwägungsgrund 6 / Art. 9b)

⁵ Aus Sicht einiger Unternehmen gibt es keine direkte Verbindung zwischen der RL für Maße und Gewichte und der RL für Kombinierten Verkehr – diese sollten getrennt betrachtet werden.

Der Richtlinienentwurf thematisiert die Problematik unzureichender Umschlagskapazitäten und verweist hierbei auf die überarbeitete TEN-V-Verordnung. Aus Sicht der Unternehmen hängt eine Attraktivitätssteigerung des KV eng mit der Schaffung weiterer Umschlagsterminals zusammen. Zwar werden Umschlagsanlagen schon heute gefördert – allerdings sind die Verfahren so komplex, dass nur größere Anlagen entstehen. Um die Eigeninitiative der Unternehmen stärker fördern, sollten auch mobile Lösungen gefördert werden, die weniger Fixkosten verursachen und damit auch bei geringen Transportmengen rentabel betrieben werden können.

Rolle der Mitgliedstaaten (Art. 3a)

Zu den zentralen Punkten der Richtlinie gehört zudem das Ziel, die Kosten des KV gegenüber dem durchgehenden Straßengüterverkehr um 10% zu senken – dies sollte einer Verteuerung des reinen Straßengüterverkehrs vorgezogen werden. Den Mitgliedstaaten kommt dabei eine wichtige Rolle zu. Um den KV zukunftsfähig zu gestalten, bedarf es der Schaffung eines Level Playing Fields. Es muss beachtet werden, dass die Mitgliedstaaten die Instrumente zur Förderung des KV rasch und rechtsicher anwenden können. Dazu sollten zum einen die Instrumente in der Toolbox noch detaillierter ausgestaltet werden, zum anderen muss für die Finanzierung eine Verzahnung mit der Bereitstellung von finanziellen Mitteln durch die unterschiedlichen europäischen Programme und auch in der Planung des Europäischen Finanzrahmens mitgedacht und berücksichtigt werden.

Weitere Aspekte der Richtlinie

Die neuen Transparenzanforderungen für Terminals und Einrichtungen des KVs können den Ausbau kombinierter Verkehre bestärken – allerdings muss auch hier darauf geachtet werden, dass die bürokratischen Anforderungen nicht zu unverhältnismäßigen Belastungen für die Unternehmen führen. Die erleichterte, gegebenenfalls bevorrechtigte Zuweisung von Bahntrassen für den KV kann diesen ebenfalls befördern.

E. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Dr. Patrick Thiele

Leiter des Referats Nationale Verkehrspolitik und Verkehrswirtschaft DIHK | Deutsche Industrie- und Handelskammer

Breite Straße 29, 10178 Berlin

Tel.: +49 30 20308-2110

thiele.patrick@dihk.de

Jonas Wöll

Leiter des Referats Digitaler Binnenmarkt, EU-Verkehrspolitik, Regionale Wirtschaftspolitik

DIHK | Deutsche Industrie- und Handelskammer

19 A-D, Avenue des Arts, B - 1000 Brüssel / Brussels

Tel.: +32 (0)2 286-1639

Mobile: +49 151 11314837

woell.jonas@dihk.de

Wer wir sind:

Unter dem Dach der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) sind die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der 140 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 92 Ländern.

Sie ist im Register der Interessenvertreter der Europäischen Kommission registriert (Nr. 22400601191-42).