



Europäischer Wirtschafts-
und Sozialausschuss

TEN/747

Intermodaler Verkehr und multimodale Logistik

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

**Intermodaler Verkehr und multimodale Logistik – Ökologisierung des Verkehrs durch
komplementäre Nutzung von Verkehrsträgern**
[Initiativstellungnahme]

Berichterstatter: **Stefan BACK**

Beschluss des Plenums	25/03/2021
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstellungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	24/06/2021
Verabschiedung im Plenum	07/07/2021
Plenartagung Nr.	562
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	227/0/6

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Eine langfristig tragfähige Lösung zur Entwicklung eines effizienten und nachhaltigen multimodalen Verkehrs und einer effizienten und nachhaltigen multimodalen Logistik muss bei den Problemen ansetzen, die dazu führen, dass der multimodale Verkehr teurer, langsamer und weniger zuverlässig ist als insbesondere der unimodale Verkehr auf der Straße. Sie kann nicht durch finanzielle Förderung oder ordnungspolitische Hilfestellung gelingen.
- 1.2 Ein derartiger Ansatz wäre auch in ordnungspolitischer Hinsicht ressourceneffizient, da kein eigener Rechtsrahmen benötigt würde.
- 1.3 Um den multimodalen Verkehr zu verbessern, empfiehlt der EWSA neben technischer Innovation und der Lösung von Wettbewerbsproblemen auch die vollständige Internalisierung der externen Kosten für alle Verkehrsträger, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Der EWSA fordert ernsthafte Maßnahmen zur Sicherung und/oder Wiedereinführung eines europäischen Einzelwagensystems, die Anbindung strategischer Infrastrukturen (z. B. Häfen) an Bahnlösungen, Investitionen in Gleisanschlüsse für die Industrie und die Einbeziehung großer Logistikunternehmen in eine modale Neuausrichtung ihrer Transportströme.
- 1.4 Um einen fairen Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern zu gewährleisten, empfiehlt der EWSA ein sozial beispielhaftes Verhalten aller Verkehrsträger, um hochwertige Verkehrsdienste, hochwertige Arbeitsplätze und gute soziale Bedingungen zu gewährleisten mit dem Ziel, gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmer zu schaffen.
- 1.5 Die aktuellen Probleme in Bezug auf den multimodalen Verkehr sind, abgesehen von den zusätzlichen Kosten für den Umschlag und den zusätzlichen Transaktionskosten, Nachteile wie lange Lieferzeiten, Komplexität, höheres Risiko und geringere Zuverlässigkeit, weshalb der multimodale Verkehr nicht so recht aus den Startlöchern kommt.
- 1.6 Es sind deshalb Maßnahmen erforderlich, um den multimodalen Güterverkehr an sich wettbewerbsfähig zu machen und zu effizienten und nahtlosen multimodalen Güterverkehrsströmen zu gelangen, die dieselben Kosten verursachen wie der unimodale Verkehr.
- 1.7 Auch muss sich die Bahn besser an die Bedingungen des offenen Marktes anpassen und Probleme beheben wie die mangelnde Pünktlichkeit, Verlässlichkeit, Vorhersagbarkeit und Flexibilität, die sich negativ auf multimodale Lösungen unter Einbeziehung der Schiene auswirken.
- 1.8 Beim Verkehr auf Binnenwasserstraßen sind offensichtlich Verbesserungen in Bezug auf die grenzübergreifende Beförderungskapazität erforderlich.
- 1.9 Entscheidend für eine erfolgreiche Intermodalität sind angemessene Terminalinfrastruktureinrichtungen. Im Interesse der Ressourceneffizienz sollten die Mitgliedstaaten auch bereit sein, bei der Planung der Terminalinfrastruktur in Grenzregionen

zusammenzuarbeiten. Die Entfernung zwischen den Terminals sollte an die Nachfrage, die Netzdichte sowie weitere lokale Bedingungen angepasst werden.

- 1.10 In Bezug auf die Staatsverschuldung empfiehlt der EWSA, dass öffentliche Investitionen in intermodale Infrastrukturen über die COVID-19-Krise hinaus von den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts ausgenommen werden.
- 1.11 Für eine gut funktionierende Multimodalität ist es wichtig, dass Regelungen etwa für die Gefahrgutabfertigung mit verschiedenen Verkehrsträgern einer einheitlichen Linie folgen und dass weitere rechtliche und praktische Fragen, die an der Schnittstelle zwischen den Verkehrsträgern oder im Verkehr zwischen Mitgliedstaaten Schwierigkeiten verursachen könnten, gelöst werden.
- 1.12 Eine Reihe von Problemen, die den intermodalen Verkehr behindern, könnte durch intelligente digitale Lösungen beseitigt werden, etwa Ortungs- und Verfolgungstechnik sowie weitere digitale Lösungen, die eine effiziente Steuerung multimodaler Verkehrsströme erleichtern.
- 1.13 Die Verordnung (EU) 2020/1056 über elektronische Frachtbeförderungsinformationen wird den Austausch der gesetzlich vorgeschriebenen Informationen zwischen Verkehrsunternehmen und Behörden mittels digitaler Plattformen ab August 2024 vereinfachen und die intermodalen Verkehrsströme verbessern.
- 1.14 Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, seine Anregungen bei der anstehenden Überprüfung des rechtlichen Rahmens für den intermodalen Verkehr zu berücksichtigen und dafür zu sorgen, dass der multimodale Verkehr auch ohne besondere Fördermaßnahmen einen vollwertigen Beitrag zum Verkehrssystem leisten kann.

2. **Hintergrund**

- 2.1 In der Mitteilung der Europäischen Kommission zur Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität (COM(2020) 789) heißt es: „Um die Ökologisierung des Güterverkehrs in Europa zu unterstützen, muss der bestehende Rahmen für den intermodalen Verkehr grundlegend umgestaltet und zu einem wirksamen Instrument werden.“ Herausgestellt werden die Notwendigkeit der Überarbeitung des Rechtsrahmens, einschließlich der Richtlinie über den kombinierten Verkehr (92/106/EWG, im Folgenden: die Richtlinie), sowie die Möglichkeit der Einführung wirtschaftlicher Anreize sowohl für den Betrieb als auch für die Infrastruktur. Die Anreize sollten an die Überwachung der Emissionen geknüpft werden.
- 2.2 Kernstück der Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität ist eine Verringerung der Treibhausgasemissionen um 90 % bis 2050. Der multimodale Verkehr spielt eine wichtige Rolle in der Strategie, die darauf abzielt, ein umweltfreundliches Zusammenspiel der Verkehrsträger zu gewährleisten, wozu auch gehört, die Dominanz des Straßengüterverkehrs zu verringern.

- 2.3 In der Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität wird zudem auf die Bedeutung der multimodalen Logistik hingewiesen, auch in städtischen Gebieten. Es wird betont, dass eine effiziente Planung nötig ist, um Leerfahrten zu vermeiden, und dass der Güterverkehr in den Plänen für die Mobilität in der Stadt berücksichtigt werden muss.
- 2.4 In der Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität wird auch auf den Mangel an Umschlaginfrastruktur hingewiesen, einschließlich multimodaler Hinterlandterminals, sowie darauf, dass die Umschlagtechnik verbessert werden muss, wozu auch der multimodale Datenaustausch sowie intelligente Verkehrsmanagementsysteme für alle Verkehrsträger gehören. Die Kommission beabsichtigt, Mittel bereitzustellen und Maßnahmen, auch im Bereich FuI, zur Behebung dieser Probleme zu ergreifen. Hier können auch Regeln für staatliche Beihilfen für die Schiene sinnvoll sein.
- 2.5 Im Rahmen des Aktionsplans zur Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität plant die Kommission eine Überarbeitung des Rechtsrahmens für den intermodalen Verkehr, einschließlich der Richtlinie, die 2022 stattfinden soll.
- 2.6 In ihrem Vorschlag von 2017 (COM(2017) 648) schlug die Kommission Änderungen an der Richtlinie vor und stellte fest, dass die Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten beim Bau intermodaler Terminals verbessert werden muss und dass Vereinfachungen bei den administrativen Verfahren nötig sind. An der Notwendigkeit von Fördermaßnahmen wurde jedoch festgehalten, einschließlich spezieller Regeln für den Marktzugang, insbesondere in Bezug auf die auf der Straße zurückgelegten Teilstrecken. Während des Legislativverfahrens wurden erhebliche Änderungen an dem Vorschlag vorgenommen, weshalb ihn die Kommission zurückzog.
- 2.7 Durch die Verordnung (EU) 2020/1055 zur Änderung der Verordnung (EG) 2009/1072 erhielten die Mitgliedstaaten jedoch die Möglichkeit, von den Regeln für den Marktzugang für die auf der Straße zurückgelegten Teilstrecken abzuweichen und die üblichen Kabotageregeln anzuwenden.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

- 3.1 Eine tragfähige langfristige Lösung zur Entwicklung eines effizienten und nachhaltigen multimodalen Verkehrs und einer effizienten und nachhaltigen multimodalen Logistik muss bei den Problemen ansetzen, die dazu führen, dass der multimodale Verkehr teurer, langsamer und weniger zuverlässig ist als insbesondere der unimodale Verkehr auf der Straße. Sie kann nicht durch finanzielle Förderung oder ordnungspolitische Hilfestellung gelingen.
- 3.2 Ein solcher Ansatz würde es auch ermöglichen, auf komplexe Regeln zu verzichten, mit denen die Begriffe kombinierter oder multimodaler Verkehr definiert werden und die sicherstellen, dass die Unternehmen Anspruch auf finanzielle Unterstützung und eigene Regeln für den Marktzugang haben. Dies wäre also auch in ordnungspolitischer Hinsicht ressourceneffizient.
- 3.3 Um den multimodalen Verkehr zu verbessern, empfiehlt der EWSA neben technischer Innovation und der Lösung von Wettbewerbsfragen die vollständige Internalisierung der

externen Kosten für alle Verkehrsträger, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Der EWSA fordert ernsthafte Maßnahmen zur Sicherung und/oder Wiedereinführung eines europäischen Einzelwagensystems, die Anbindung strategischer Infrastrukturen (z. B. Häfen) an Bahnlösungen, Investitionen in Gleisanschlüsse für die Industrie und die Einbeziehung großer Logistikunternehmen in eine modale Neuausrichtung ihrer Transportströme.

- 3.4 Um einen fairen Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern zu gewährleisten, empfiehlt der EWSA ein sozial beispielhaftes Verhalten aller Verkehrsträger, um hochwertige Verkehrsdienste, hochwertige Arbeitsplätze und gute soziale Bedingungen zu gewährleisten mit dem Ziel, gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmer zu schaffen.
- 3.5 Der EWSA unterstreicht, dass qualifizierte und motivierte Arbeitskräfte und gute Arbeitsbedingungen eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Entwicklung des multimodalen Verkehrs sind. Der EWSA fordert eine Überarbeitung der Entsendevorschriften, bei der die Situation des hochmobilen Eisenbahnpersonals berücksichtigt wird. Darüber hinaus empfiehlt der EWSA einfache, klare und überprüfbare Vorschriften und ein angemessenes System zur Überwachung der Einhaltung, um im Interesse der Gesundheit und des fairen Wettbewerbs faire Arbeitsbedingungen (Ausbildung, Arbeits- und Ruhezeiten, Sprachniveau, Entlohnung, Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz, moderne sanitäre Einrichtungen, angemessene Übernachtungsmöglichkeiten usw.) für alle Beschäftigten im Verkehrssektor zu gewährleisten.
- 3.6 Probleme beim multimodalen Verkehr sind, abgesehen von den zusätzlichen Kosten für den Umschlag und den zusätzlichen Transaktionskosten, Nachteile wie lange Lieferzeiten, Komplexität, höheres Risiko und geringere Zuverlässigkeit. Deshalb kommt der multimodale Verkehr nicht so recht aus den Startlöchern.
- 3.7 Einer kürzlich vorgelegten Untersuchung¹ zufolge bestehen erhebliche Kostenunterschiede zwischen unimodalen Lösungen (reiner Straßenverkehr) und intermodalen Lösungen. Die Mehrkosten ergeben sich aus dem zusätzlichen Aufwand für die Organisation des multimodalen Transports (50 bis 100 Euro pro Beförderung), den durchschnittlich 25 Stunden längeren Transportzeiten (zwischen 4 und 120 Stunden), was zusätzliche Kosten von 75 bis 100 Euro pro Beförderung bedeutet, sowie dem Fehlen einheitlicher Verfahren für die Bearbeitung der Dokumente, was einen Verlust von 5 bis 150 Euro pro Beförderung bedeutet.
- 3.8 In der Studie wird allerdings festgestellt, dass sich die Unterschiede bei den Kosten möglicherweise bei langen Entfernungen ausgleichen. Beihilfemaßnahmen nicht mitgerechnet, liegt ihr zufolge der Break-even-Point liegt bei 595 km für Schiene/Straße, 266 km für Binnenwasserstraße/Straße und 736 km für Kurzstreckenseeverkehr/Straße.
- 3.9 Insbesondere wird in der Untersuchung bedauert, dass häufig keine Technik für Ortung und Verfolgung zur Verfügung steht und dass keine elektronischen Dokumente verwendet werden können.

¹ TRT (2017) – Gathering additional data on EU combined transport – Final report.

- 3.10 Die Folgenabschätzung zum Legislativvorschlag von 2017 in Bezug auf die Richtlinie weist zusätzliche Kosten für intermodale Verkehrslösungen von insgesamt fast 60 % aus, die vor allem auf die Umsetzung, Verzögerungen, Transaktionskosten usw. zurückzuführen sind.²
- 3.11 Ganz eindeutig müssen deshalb Maßnahmen ergriffen werden, um den multimodalen Güterverkehr an sich wettbewerbsfähig zu machen, die oben beschriebenen Probleme zu beheben und zu effizienten und nahtlosen multimodalen Güterverkehrsströmen zu gelangen, die dieselben Kosten verursachen wie der unimodale Verkehr.
- 3.12 In diesem Zusammenhang kann auch darauf hingewiesen werden, dass sich die Bahn besser an die Bedingungen des offenen Marktes anpassen und Probleme beheben muss wie mangelnde Pünktlichkeit, Verlässlichkeit, Vorhersagbarkeit und Flexibilität, die sich eindeutig negativ auf multimodale Lösungen unter Einbeziehung der Schiene auswirken.
- 3.13 Beim Verkehr auf Binnenwasserstraßen sind offenbar Verbesserungen in Bezug auf die grenzübergreifende Beförderungskapazität erforderlich.
- 3.14 Weitere Probleme sind Engpässe aufgrund fehlender Kapazitäten in multimodalen Terminals und Logistiknotenpunkten. In der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität³ heißt es, dass Entfernungen zwischen Terminals von mehr als 300 km, wie sie etwa in Finnland oder Teilen von Schweden auftreten, zu lang sind, da in diesem Fall die Möglichkeit kurzer Teilstücke der Beförderung auf der Straße von etwa 150 km nur eingeschränkt gegeben ist. Zwar wird die entscheidende Bedeutung angemessener Terminalkapazitäten, vor allem entlang der TEN-V-Kernnetzkorridore anerkannt, doch muss bedacht werden, dass die Abstände zwischen den Terminals auch in einem angemessenen Verhältnis zum Beförderungsaufkommen in der jeweiligen Region stehen müssen und der Tatsache Rechnung tragen müssen, dass das Netz in verschiedenen Teilen Europas unterschiedlich dicht ist.
- 3.15 Die Koordinierung der Planung für Terminals in Grenzregionen zwischen benachbarten Mitgliedstaaten ist allerdings auch im Hinblick auf die Ressourceneffizienz von grundlegender Bedeutung.
- 3.16 In einer kürzlich vorgelegten Studie⁴ über die Folgen der Einschränkung der Kabotage im kombinierten Verkehr bei auf der Straße zurückgelegten Teilstrecken wird festgestellt, dass aufgrund von Problemen mit der Verfügbarkeit und Flexibilität von Fahrern sowie Unterschieden beim Kostenniveau die sogenannte Kombikabotage häufig angewandt wird und dass Beschränkungen dieser Form der Kabotage deshalb bestimmte negative Soforteffekte für die Betroffenen auslösen können, einschließlich einer Rückverlagerung auf den unimodalen

² Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Folgenabschätzung – SWD(2017) 362 final.

³ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2020) 331 zur Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität.

⁴ Mobility Package 1 – Data gathering and analysis of the impacts of cabotage restrictions on combined transport road legs. TRT (Transporti e Territorio SRL).

Straßenverkehr und einer Reduzierung der Schienengüterverkehrsdienste, wohingegen die Terminalbetreiber der Auffassung sind, dass eine höhere Produktivität und bessere Dienstleistungen der Terminals einen möglichen Anstieg der Transportkosten langfristig ausgleichen.

- 3.17 Es ist auch wichtig, dafür zu sorgen, dass Regelungen etwa für die Gefahrgutabfertigung mit verschiedenen Verkehrsträgern einer einheitlichen Linie folgen und dass weitere praktische und rechtliche Fragen, die an der Schnittstelle zwischen den Verkehrsträgern oder im Verkehr zwischen Mitgliedstaaten Schwierigkeiten verursachen könnten, gelöst werden.
- 3.18 Einige der aufgeführten Probleme lassen sich mit intelligenten digitalen Lösungen beheben. Beispiele wären etwa Ortungs- und Verfolgungstechnik sowie weitere digitale Lösungen, die eine wirksame Steuerung multimodaler Verkehrsströme erleichtern.
- 3.19 Die Verordnung (EU) 2020/1056 über elektronische Frachtbeförderungsinformationen wird den Austausch der gesetzlich vorgeschriebenen Informationen zwischen Verkehrsunternehmen und Behörden mittels digitaler Plattformen ab August 2024 vereinfachen und zumindest einen Teil des Problems der standardmäßigen Dokumentation und des elektronischen Austauschs von Dokumenten, wie oben beschrieben, lösen.
- 3.20 Es gibt also offenbar Möglichkeiten zur Behebung der meisten beschriebenen Probleme, die einem erfolgreichen multimodalen Güterverkehr im Weg stehen.
- 3.21 Dazu ist jedoch eine angemessene Terminalinfrastruktur nötig. Im Interesse der Ressourceneffizienz sollten die Mitgliedstaaten auch bereit sein, bei der Planung der Terminalinfrastruktur in Grenzregionen zusammenzuarbeiten.
- 3.22 In Bezug auf die Staatsverschuldung empfiehlt der EWSA, dass öffentliche Investitionen in multimodale Infrastrukturen über die COVID-19-Krise hinaus von den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts ausgenommen werden.
- 3.23 Erforderlich ist auch, wie weiter oben dargelegt, ein stärker marktorientiertes Verhalten insbesondere der Bahn und der Binnenwasserstraßenterminals.
- 3.24 Wenn die benannten Probleme angemessen gelöst werden, wird der multimodale Verkehr auch ohne besondere Fördermaßnahmen einen vollwertigen Beitrag zum Verkehrssystem leisten können.

Brüssel, den 7. Juli 2021

Christa SCHWENG

Präsidentin des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses