

Brüssel, den 26.3.2021
SWD(2021) 72 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

der

**Durchführungsverordnung (EU) 2015/429 der Kommission und der Bestimmungen über
lärmabhängige Weegeentgelte**

{SWD(2021) 71 final}

1. Einleitung

Die Durchführungsverordnung (EU) 2015/429 der Kommission vom 13. März 2015 zur Festlegung der Modalitäten für die Anlastung der Kosten von Lärmauswirkungen¹ (im Folgenden die „Durchführungsverordnung“) bietet den Mitgliedstaaten einen Rechtsrahmen, um für ihre nationale Eisenbahninfrastruktur lärmabhängige Wegeentgelte nach Artikel 31 Absatz 5 Unterabsatz 1 der Richtlinie 2012/34/EU² festzulegen. Die freiwillige Regelung sieht einen optionalen Bonus für leise Güterwagen je zurückgelegten Kilometer sowie einen optionalen Aufschlag (Malus) für laute Güterwagen vor.

Die Bewertung der Kommission bezieht sich auf den Zeitraum 2016–2018, wobei der Schwerpunkt auf die entsprechenden Regelungen Österreichs, Deutschlands und der Niederlande gelegt wurde³. In zwei dieser Mitgliedstaaten, nämlich Deutschland und den Niederlanden, bestanden bereits vor der Durchführungsverordnung Regelungen, die den Anforderungen der Durchführungsverordnung inhaltlich sehr ähnlich waren. Folglich basiert die quantitative Analyse ausschließlich auf der österreichischen Regelung, was wiederum bedeutet, dass quantitative Elemente nur in begrenztem Umfang bewertet werden konnten. Allerdings werden die Daten der quantitativen Bewertung durch die Beiträge der Interessenträger ergänzt, die zu allen Aspekten der Bewertung Stellung genommen haben.

2. Ergebnisse der Bewertung

Wirksamkeit

Die Durchführungsverordnung hat sich – wenn auch in begrenztem Maße – positiv auf die Verringerung des Schienengüterverkehrslärms in Österreich ausgewirkt; zusätzliche 1500 Güterwagen sind umgerüstet und ca. 21,8 Mio. EUR an externen Kosten sind eingespart worden. Mit den nationalen Regelungen Deutschlands und der Niederlande wurden wirksame Nachrüstungsanreize geschaffen. Zwar lässt sich dies nicht auf die Durchführungsverordnung zurückführen, doch legt es den Schluss nahe, dass Maßnahmen, die wie die Durchführungsverordnung auf eine Erhöhung der Anzahl oder der Effizienz von Regelungen für lärmabhängige Wegeentgelte abzielen, ebenfalls Wirkung zeigen werden.

Wahrscheinlich war die Durchführungsverordnung auch deshalb weniger wirksam, weil kein expliziter Mechanismus besteht, der beschreiben würde, wie der Bonus weitergegeben werden soll. Zunächst wird der Bonus nämlich den Eisenbahnunternehmen gutgeschrieben, die anschließend den Wagenhaltern, die die Nachrüstung bezahlen (sofern sie nicht demselben Unternehmen angehören), ihre Ausgaben erstatten. Dies bedeutet, dass Kosten und Nutzen teilweise unausgewogen verteilt sind. Der Bewertung zufolge hatte die Durchführungsverordnung keinen Einfluss auf die Wettbewerbsstellung der Eisenbahnunternehmen auf dem Schienenverkehrsmarkt bzw. nur geringe Auswirkungen, was ihre Position im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern angeht. Bei der Bewertung der Durchführungsverordnung sind keine unerwarteten oder unbeabsichtigten Auswirkungen festgestellt worden.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R0429&from=DE>

² ABl. L 343 vom 14.12.2012, S. 32.

³ Die Regelung Tschechiens trat 2019 in Kraft und ist somit nicht Gegenstand dieser Bewertung.

Effizienz

Die jährlichen direkten Kosten, die den nationalen Behörden durch die Umsetzung einer Regelung für lärmabhängige Wegeentgelte entstehen, liegen bei etwa 0,2 % der jährlichen Bonuszahlungen. Bei den Infrastrukturbetreibern liegt dieser Kostenanteil zwischen 2 % und 5 %. In Österreich lagen die kombinierten Kosten, die den Behörden, Infrastrukturbetreibern und Eisenbahnunternehmen insgesamt durch Einführung und Anwendung entstehen, im Jahr 2018 bei 4,5 Mio. EUR, während der gesellschaftliche Nutzen einen Wert von schätzungsweise 21,8 Mio. EUR ausmachte. Die niederländische Regelung für lärmabhängige Wegeentgelte verursachte mit 427 EUR je 1 Mio. Radsatzkilometer und einem Bonus von 1294 EUR für jedes Eisenbahnunternehmen die niedrigsten Betriebskosten.

Die im Rahmen der Regelungen zwischen 2016 und 2018 ausgezahlten Boni decken im Durchschnitt ca. 60 % der Nachrüstkosten bzw. ca. 40 % der kombinierten Nachrüstungs- und zusätzlichen Betriebskosten. Bei einer Regelung mit sechsjähriger Laufzeit bietet der in der Durchführungsverordnung festgelegte Mindestbonus eine ausreichende Deckung der Nachrüstkosten; allerdings ist der Betrag niedriger als die je Radsatzkilometer anfallenden zusätzlichen Betriebskosten. Einen unnötigen Regulierungsaufwand haben die Interessenträger aus der Industrie nicht festgestellt.

Relevanz

Die allgemeinen Ziele der Durchführungsverordnung, nämlich zur Verringerung des Schienengüterverkehrslärms beizutragen und die Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrssektors zu erhalten, sind nach wie vor relevant. Generell erkennen die Akteure des Bahnsektors an, dass Lärmbelästigung ein Problem für den Schienengüterverkehr darstellt. Sie akzeptieren, dass die Unternehmen einen Teil der zusätzlichen Kosten bei der Bekämpfung dieses Problems mittragen müssen. Schienenverkehrslärm verursacht Beeinträchtigungen für die Bevölkerung, was die öffentliche Akzeptanz des Schienengüterverkehrssektors gefährdet. Die Interessenträger stimmen generell darin überein, dass es auf dem heutigen Markt nach wie vor wichtig ist, Risiken für die Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrssektors zu verringern. Die betroffenen Akteure sind der Ansicht, dass die in der Durchführungsverordnung festgelegte Methode zur Berechnung der Bonusbeträge die Kostenquellen angemessen widerspiegelt und den Infrastrukturbetreibern einen gewissen Spielraum lässt.

Finanzielle Tragfähigkeit

Die bestehenden Regelungen für lärmabhängige Wegeentgelte haben sich sowohl in Deutschland, das einen Malus eingeführt hat, als auch in Österreich und den Niederlanden, wo die Boni mit staatlichen Mitteln finanziert werden, als finanziell tragfähig erwiesen. Mit Einführung der „leiseren Strecken“ im Dezember 2024 (siehe unten) werden die Effekte der Durchführungsverordnung aller Wahrscheinlichkeit nach weiter andauern. Der Fahrzeugbestand wird eine größere Anzahl leiser Güterwagen umfassen, die dann auch häufiger eingesetzt werden.

Kohärenz

Ziele und die Funktionsweise der Durchführungsverordnung stehen mit den anderen politischen Instrumenten der EU im Bereich des Schienenlärms im Einklang, ohne dass Überschneidungen, Abweichungen oder Widersprüche festzustellen wären. Der Durchführungsverordnung zufolge, mit der die Nachrüstung beschleunigt werden soll, müssen die Regelungen für lärmabhängige Wegeentgelte bis Dezember 2021 eingestellt

werden. Gleichwohl sieht die im Jahr 2019 überarbeitete technische Spezifikation für die Interoperabilität „Lärm“⁴ (TSI NOI) das Konzept der „leiseren Strecken“ vor, die bis Dezember 2024 eingeführt werden sollen. Laute Güterwagen werden demnach auf Bahnstrecken mit hohem Frachtaufkommen nicht mehr zum Verkehr zugelassen sein. Die Interessenträger räumen ein, dass bis Dezember 2024 noch sehr viele Güterwagen nachzurüsten sind. Deshalb muss der in der Durchführungsverordnung vorgeschriebene Termin, bis zu dem die Regelungen auslaufen müssen (31. Dezember 2021), gegebenenfalls neu überdacht werden. Die drei untersuchten einzelstaatlichen Regelungen sind – von einigen Unterschieden abgesehen – kohärent miteinander.

Zusammenfassung der Analyse des Bewertungskriteriums EU-Mehrwert

Die Durchführungsverordnung führte zu einer Angleichung zweier bestehender Regelungen (in Deutschland und den Niederlanden) sowie einer Regelung, die kürzlich in Österreich eingeführt wurde (zudem war sie auch einer Regelung in Tschechien förderlich, die allerdings erst nach dem Bewertungszeitraum in Kraft trat). Somit wurde mit der Durchführungsverordnung die Entstehung unterschiedlicher nationaler Regelungen in begrenztem Umfang unterbunden, was unter Berücksichtigung dessen, dass rund 50 % des Schienengüterverkehrs in Europa grenzüberschreitend ist, einen besonderen Stellenwert hat.

3. Fazit

Die Auswirkungen der Durchführungsverordnung auf die Verringerung des Schienenlärms sind – wenn auch nur in eingeschränktem Maße – positiv zu bewerten. Nach Annahme der Durchführungsverordnung haben nur zwei Mitgliedstaaten eine neue Regelung für lärmabhängige Wegeentgelte eingeführt, von denen eine erst nach dem Bewertungszeitraum in Kraft trat. Ob diese beiden Regelungen auch ohne die Durchführungsverordnung eingeführt worden wären, lässt sich nicht bestätigen. Auch aufgrund anderer (europäischer und einzelstaatlicher) Initiativen, mit denen Anreize für eine Nachrüstung geschaffen werden, sind die Auswirkungen der Durchführungsverordnung nur schwer ermittelbar.

Die Durchführungsverordnung ist unter anderem auch deshalb weniger wirksam, weil kein konkreter Mechanismus besteht, um die den Eisenbahnunternehmen gewährten Boni an die Wagenhalter weiterzugeben. Dies ist aber notwendig, wenn Letztere die Nachrüstungskosten tragen und es sich nicht um ein und dasselbe Unternehmen handelt.

Die Umsetzungskosten für die Behörden und die Wirtschaft sind gering. Die Bonuszahlungen sind für die Deckung der Nachrüstungskosten mehr als ausreichend. Allerdings wurden diese Bonuszahlungen von den betreffenden Mitgliedstaaten zu niedrig angesetzt, um auch die erhöhten Betriebskosten vollständig abzudecken.

Die allgemeinen Ziele der Durchführungsverordnung, nämlich zur Verringerung des Schienengüterverkehrslärms beizutragen und die Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrssektors zu erhalten, sind nach wie vor relevant. Darüber hinaus besteht

⁴ Verordnung (EU) Nr. 1304/2014 der Kommission vom 26. November 2014 über die technische Spezifikation für die Interoperabilität des Teilsystems „Fahrzeuge — Lärm“ sowie zur Änderung der Entscheidung 2008/232/EG und Aufhebung des Beschlusses 2011/229/EU, geändert durch die Durchführungsverordnung (EU) 2019/774 der Kommission.

im Vorfeld der Einführung „leiserer Strecken“ ab Dezember 2024⁵ weiterhin Finanzbedarf, um die Nachrüstung der geräuschintensiven Bestandswagen zu unterstützen. Eventuell muss diesbezüglich das verbindliche Enddatum der Regelungen für lärmabhängige Weegeentgelte, das auf eine raschere Nachrüstung abzielte (laut Artikel 3 Absatz 2 ist dies der 31. Dezember 2021), überprüft und gegebenenfalls verschoben werden, damit Österreich, Tschechien und die Niederlande ihre Regelungen verlängern können und andere Mitgliedstaaten ermutigt werden, solche Regelungen einzuführen.

Die Durchführungsverordnung steht mit dem übergeordneten Rahmen sowie den Mechanismen der EU zur Minderung des Schienenlärms im Einklang. Die zahlreichen EU-Initiativen mit dem Ziel, mittels wirtschaftlicher, finanzieller und technischer Maßnahmen den Schienenlärm an der Quelle zu reduzieren, bleiben bestehen. Die Effekte der Durchführungsverordnung, durch die sich die Zahl der umgerüsteten Wagen erhöht hat, werden voraussichtlich auch über die Regelungen für lärmabhängige Weegeentgelte hinaus weiter andauern.

Die Durchführungsverordnung hat dem Entstehen unterschiedlicher nationaler Regelungen, die zu höheren Transaktionskosten und ungleichen Wettbewerbsbedingungen für die Marktakteure hätten führen können, mit entgegengewirkt. Da sie allerdings auf Freiwilligkeit beruht, ist ihre unmittelbare Anreizwirkung auf die Mitgliedstaaten, Regelungen für lärmabhängige Weegeentgelte einzuführen, nur begrenzt. Einige Mitgliedstaaten verzichteten sogar auf solche Regelungen und haben stattdessen staatliche Beihilferegulungen eingeführt.

Die Kommission wird auf Grundlage der vorliegenden Bewertung prüfen, ob es entweder den Mitgliedstaaten gestattet werden sollte, die Geltungsdauer ihrer Regelungen für lärmabhängige Weegeentgelte über den 31. Dezember 2021 hinaus zu verlängern (bzw. eine solche Regelung nach diesem Datum einzuführen) oder ob die Durchführungsverordnung aufgehoben werden soll.

⁵ In der überarbeiteten TSI „Lärm“ von 2019 wird das Konzept der „leiseren Strecken“ eingeführt, d. h. intensiv genutzter Eisenbahninfrastrukturen, auf denen ab Dezember 2024 nur noch leise Güterwagen betrieben werden dürfen.