



---

**Ausarbeitung**

---

**Lärmschutz gegen Güterwagen auf der Schiene**

Vereinbarkeit von Betriebsbeschränkungen mit dem Unionsrecht

## **Lärmschutz gegen Güterwagen auf der Schiene**

### Vereinbarkeit von Betriebsbeschränkungen mit dem Unionsrecht

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 152/16  
Abschluss der Arbeit: 25.11.2016  
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

---

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen. Diese Ausarbeitung dient lediglich der bundestagsinternen Unterrichtung, von einer Weiterleitung an externe Stellen ist abzusehen.

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Einleitung und Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Vorgaben des Sekundärrechts</b>	<b>4</b>
2.1.	Richtlinie 2012/34/EU (lärmabhängige Weegeentgelte)	5
2.2.	TSI Noise (Emissionsgrenzwerte)	5
2.3.	Richtlinie 2002/49/EG (Bekämpfung von Umgebungslärm)	6
2.4.	Zwischenergebnis	7
<b>3.</b>	<b>Vereinbarkeit von Betriebsbeschränkungen mit dem Unionsrecht</b>	<b>7</b>
3.1.	Warenverkehrsfreiheit	7
3.1.1.	Eingriff	7
3.1.2.	Rechtfertigung	8
3.1.2.1.	Legitimes Ziel	9
3.1.2.2.	Geeignetheit	9
3.1.2.3.	Erforderlichkeit	10
3.1.2.4.	Angemessenheit	11
3.1.2.5.	Nicht-diskriminierend	12
3.2.	Dienstleistungsfreiheit	12
3.3.	Anforderungen an derartige Betriebsbeschränkungen	13
<b>4.</b>	<b>Fazit</b>	<b>13</b>

## 1. Einleitung und Fragestellung

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode sieht vor, den Schienenlärm bis 2020 deutschlandweit zu halbieren.<sup>1</sup> Vorrangig soll dieses Ziel durch Umrüstung der Züge auf lärm mindernde Bremsen erreicht werden. Sollte die Umrüstung nur unzureichend erfolgen, sind betriebsbeschränkende Maßnahmen (wie Nachtfahrverbote für nicht auf lärm mindernde Bremsen umgerüstete Güterzüge) geplant.

In diesem Zusammenhang ist der Fachbereich um die Beantwortung der Frage ersucht worden, ob es unionsrechtliche Bedenken gegen die nationale Einführung von Betriebsbeschränkungen im Güterverkehr auf der Schiene gibt. Zu dieser Fragestellung sind bereits Gutachten und Artikel von *Kühling/Seiler*, *Nusser* und *Kramer* erstellt worden, auf die in der folgenden Ausarbeitung an mehreren Stellen Bezug genommen wird.

Im Bereich Verkehr verfügen die Union und die Mitgliedstaaten gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. g AEUV über geteilte Zuständigkeit. Gemäß Art. 2 Abs. 2 AEUV können die Union und die Mitgliedstaaten im Bereich einer geteilten Zuständigkeit gesetzgeberisch tätig werden. Die Mitgliedstaaten nehmen ihre Zuständigkeit allerdings nur wahr, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat.

Mithin ist zunächst zu prüfen, ob das sekundäre Unionsrecht Vorgaben zum Schienenlärm und dessen möglicher Verringerung enthält (2.). Wenn das nicht der Fall sein sollte oder nur eine Mindestharmonisierung vorliegt, die Union ihre (geteilte) Zuständigkeit in diesem Bereich also nicht abschließend ausgeübt hat, sind nationale Maßnahmen grundsätzlich möglich. Es bleibt dann zu prüfen, ob die nationalen Maßnahmen zur Betriebsbeschränkung mit dem primären Unionsrecht vereinbar sind (3.). Dabei ist insbesondere zu überlegen, ob Betriebsbeschränkungen des Güterverkehrs auf der Schiene die Grundfreiheit des Warenverkehrs und die Dienstleistungsfreiheit beschränken.

## 2. Vorgaben des Sekundärrechts

Es gibt verschiedene Sekundärrechtsakte, welche sich mit Eisenbahnen und dabei auch der Frage des Schienenlärms von Zügen befassen. Für die hier relevante Frage sind – soweit ersichtlich – die drei nachfolgend dargestellten Rechtsakte von Bedeutung.

---

<sup>1</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD „Deutschlands Zukunft gestalten“, 18. Legislaturperiode, S. 41 („Den Schienenlärm wollen wir bis 2020 deutschlandweit halbieren. Ab diesem Zeitpunkt sollen laute Güterwagen das deutsche Schienennetz nicht mehr befahren dürfen. Die Bezuschussung für die Umrüstung auf lärm mindernde Bremsen setzen wir fort. Den Stand der Umrüstung werden wir 2016 evaluieren. Sollte bis zu diesem Zeitpunkt nicht mindestens die Hälfte der in Deutschland verkehrenden Güterwagen umgerüstet sein, werden wir noch in dieser Wahlperiode ordnungsrechtliche Maßnahmen auf stark befahrenen Güterstrecken umsetzen – z. B. Nachtfahrverbote für nicht umgerüstete Güterwagen.“) abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?blob=publicationFile>.

## 2.1. Richtlinie 2012/34/EU (lärmabhängige Weegeentgelte)

Die Richtlinie 2012/34/EU enthält Vorgaben zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums, aber nicht speziell zum Schutz vor Schienenlärm durch Betriebsbeschränkungen.<sup>2</sup> Art. 31 Abs. 5 der Richtlinie 2012/34/EU legt lediglich fest, dass die Weegeentgelte geändert werden können, um den Kosten umweltbezogener Auswirkungen aufgrund des Zugbetriebs Rechnung zu tragen. Gestützt auf die Erfahrungen der betroffenen Unternehmen und Einrichtungen und in Anerkennung bestehender Regelungen über lärmabhängige Weegeentgelte kann die Kommission nach Art. 31 Abs. 5 UAbs. 2 der Richtlinie 2012/34/EU Durchführungsmaßnahmen mit Modalitäten für die Anwendung der Anlastung der Kosten von Lärmauswirkungen erlassen. Jede derartige Änderung von Weegeentgelten, die dazu dient, den Kosten von Lärmauswirkungen Rechnung zu tragen, unterstützt gemäß Art. 31 Abs. 5 UAbs. 3 der Richtlinie 2012/34/EU die Nachrüstung von Wagen mit der wirtschaftlich sinnvollsten verfügbaren geräuscharmen Brems-technik. Die EU hat mithin sekundärrechtlich die Möglichkeit lärmabhängiger Weegeentgelte geregelt. In der Richtlinie 2012/34/EU finden sich keine weiteren Regelungen zur Begrenzung von Schienenlärm.

Wie aus Erwägungsgrund 46 der Richtlinie 2012/34/EU hervorgeht, sollen die lärmabhängigen Weegeentgelte andere Maßnahmen zur Verringerung von durch Schienenverkehr hervorgerufenem Lärm ergänzen.<sup>3</sup> Die im Erwägungsgrund 46 aufgeführten Beispiele anderer Maßnahmen umfassen keine Betriebsbeschränkungen, sind aber auch nicht abschließend formuliert („beispielsweise“). Hieraus kann der Schluss gezogen werden, dass neben der Richtlinie 2012/34/EU weitere Maßnahmen der Union oder der Mitgliedstaaten zur Begrenzung von Lärmemissionen des Eisenbahnverkehrs möglich sind.

## 2.2. TSI Noise (Emissionsgrenzwerte)

Um zwischen den Mitgliedstaaten ein interoperables, also technisch kompatibles, europäisches Bahnsystem zu ermöglichen, werden auf Unionsebene sogenannte Technische Spezifikationen für die Interoperabilität (TSI) erlassen. Grundlage dafür ist (neuerdings) die Richtlinie (EU) 2016/797.<sup>4</sup> Zu der Gesamtheit der in Anhang III der Richtlinie (EU) 2016/797 beschriebenen Bedingungen, die das Eisenbahnsystem der Union, die Teilsysteme und die Interoperabilitätskomponenten erfüllen müssen, zählt die Anforderung, dass Konzeption und Betrieb des Eisenbahnsystems nicht zu einer Überschreitung der zulässigen Grenzwerte der vom System ausgehenden

---

<sup>2</sup> Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums, ABl. 2012, L 343/32, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:343:0032:0077:DE:PDF>.

<sup>3</sup> Kühling/Seiler, Möglichkeiten und Grenzen von Betriebsbeschränkungen als Mittel der Lärmreduktion, DVBl 2016, S. 155 (161).

<sup>4</sup> Richtlinie (EU) 2016/797 des europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Europäischen Union, ABl. 2016, L 138/44, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0797&from=DE>.

Lärmemissionen in den in der Nähe einer Eisenbahninfrastruktur gelegenen Gebieten führen dürfen. Lärmemissionsgrenzwerte (für Eisenbahnen) werden in der TSI Lärm (Noise)<sup>5</sup> festgelegt.

Die TSI Lärm bestimmt im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit das optimale Harmonisierungsniveau der Spezifikationen für das Teilsystem „Fahrzeuge“, durch das die Lärmemissionen des Eisenbahnsystems in der EU begrenzt werden sollen. Sie enthält Grenzwerte für Standgeräusch, Anfahrgeräusche und Vorbeifahrgeräusche von Verbrennungstriebzügen, elektrischen Triebzügen oder -fahrzeugen, Reisezugwagen, Güterwagen und Gleisbaumaschinen.

Wie aus Art. 10 S. 3 der TSI Lärm hervorgeht, werden die Grenzwerte im Rahmen der Genehmigung einer Inbetriebnahme geprüft. In Erwägungsgrund 6 der TSI Lärm heißt es: „*Mittelfristig sollte eine Analyse im Hinblick auf die Verringerung der Geräuschemissionen von bestehenden Fahrzeugen durchgeführt werden, wobei gleichzeitig der Wettbewerbsfähigkeit des Eisenbahnsektors Rechnung zu tragen ist. Dies betrifft vor allem Güterwagen und ist wichtig im Hinblick auf die größere Akzeptanz des Schienengüterverkehrs durch die Bürgerinnen und Bürger.*“<sup>6</sup> Die Grenzwerte müssen mithin grundsätzlich nur bei der Inbetriebnahme neuer Züge und Wagons beachtet werden, sie gelten nicht für Eisenbahnen, die bereits in Betrieb sind.<sup>7</sup>

Die Richtlinie (EU) 2016/797 und die TSI Lärm ordnen die Einhaltung von Lärmgrenzen an. Sie betreffen die Genehmigung der Inbetriebnahme von Fahrzeugen, nicht von Streckenabschnitten. Die EU regelt mit der TSI Lärm die von Zügen und Wagons ausgehenden Lärmemissionen im Hinblick auf deren Genehmigung, aber nicht auf ihren Einsatz im Betrieb.<sup>8</sup> Folglich sind die Möglichkeiten zur Einhaltung der Lärmemissionsgrenzwerte auf die Ausstattung und Technik der Fahrzeuge beschränkt und betreffen nicht die Betriebsbedingungen auf den Schienennetzen.

### 2.3. Richtlinie 2002/49/EG (Bekämpfung von Umgebungslärm)

Für den Bereich Schienenlärm ist zuletzt noch die Richtlinie 2002/49/EG über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm von Interesse.<sup>9</sup> Ausweislich ihres 5. Erwägungsgrunds soll die Richtlinie „*unter anderem die Grundlage für die Weiterentwicklung und Ergänzung der bestehenden Gemeinschaftsmaßnahmen in Bezug auf die Lärmemissionen der wichtigsten Lärmquellen — dies sind insbesondere Straßen- und Schienenfahrzeuge sowie Infrastruktureinrichtungen,*

---

<sup>5</sup> 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, ABl. 2014, L 356/421, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R1304&from=DE>.

<sup>6</sup> Hervorhebung durch die Bearbeiterin.

<sup>7</sup> S. diesbezüglich zur alten Rechtslage: Nusser, Lärmschutz contra Zugangsrecht – Ist ein Verbot lauter Güterwagen möglich? In: Ronellenfitsch/Eschweiler/Hörster, Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts XX, 2015, S. 141 (144).

<sup>8</sup> Kühling/Seiler, Möglichkeiten und Grenzen von Betriebsbeschränkungen als Mittel der Lärmreduktion, DVBl 2016, S. 155 (161).

<sup>9</sup> Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, ABl. 2002, L 189/12, konsolidierte Fassung abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02002L0049-20150702&from=DE>.

---

*Flugzeuge, Geräte, die für die Verwendung im Freien vorgesehen sind, Ausrüstung für die Industrie sowie ortsbewegliche Maschinen — und für die Entwicklung zusätzlicher kurz-, mittel- und langfristig angelegter Maßnahmen bilden.“*

Auch diese Richtlinie steht nationalen Maßnahmen zur Beschränkung des Lärms von Eisenbahnverkehr nicht entgegen. Nach Erwägungsgrund 7 der Richtlinie 2002/49/EG lässt sich das Vertragsziel eines hohen Gesundheits- und Umweltschutzniveaus im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip vielmehr dadurch erreichen, dass die Maßnahmen der Mitgliedstaaten durch Gemeinschaftsmaßnahmen ergänzt werden. Das Unionsrecht ergänzt mithin lediglich die nationalen Maßnahmen zum Lärmschutz.

#### 2.4. Zwischenergebnis

Die sekundärrechtlichen Vorgaben auf Unionsebene zum Lärmschutz, insbesondere auch zum Schutz von Lärm durch Eisenbahnverkehr, sind nicht abschließend. Insbesondere existieren keine Vorgaben im europäischen Sekundärrecht zu der Möglichkeit von Betriebsbeschränkungen als Mittel zur Senkung von Schienenlärm, noch werden derartige Maßnahmen auf nationaler Ebene durch abschließende Vorgaben auf Unionsebene zur Lärmbekämpfung ausgeschlossen. Mithin können die Mitgliedstaaten gemäß den Vorgaben des Sekundärrechts neben der Union im Bereich der Begrenzung des Schienenlärms tätig werden.

### 3. Vereinbarkeit von Betriebsbeschränkungen mit dem Unionsrecht

Vorgaben der Mitgliedstaaten für Betriebsbeschränkungen zur Begrenzung von Schienenlärm sind mangels einschlägigen Sekundärrechts am europäischen Primärrecht zu messen.<sup>10</sup> Dabei ist insbesondere zu überlegen, ob Betriebsbeschränkungen des Güterverkehrs auf der Schiene die Warenverkehrsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit beschränken und deswegen nicht mit dem Unionsrecht vereinbar sind.

#### 3.1. Warenverkehrsfreiheit

##### 3.1.1. Eingriff

Eine Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit durch eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung gemäß Art. 34 AEUV ist nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH „jede Handelsregelung, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern.“<sup>11</sup>

Der EuGH hat einen Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit auch bei einer Behinderung der Freiheit der Warendurchfuhr angenommen. Er hat diesbezüglich in ständiger Rechtsprechung entschieden: „Der Warenverkehr könnte aber nicht vollkommen frei sein, wenn die Mitgliedstaaten

---

<sup>10</sup> Nusser, Lärmschutz contra Zugangsrecht – Ist ein Verbot lauter Güterwagen möglich? In: Ronellenfitch/Eschweiler/Hörster, Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts XX, 2015, S. 141 (151).

<sup>11</sup> EuGH, Urt. v. 11.7.1974, Rs. 8/74 – Dassonville, Rn. 5

---

*die Durchfuhr der Waren in irgendeiner Weise be- oder verhindern könnten. Deshalb ist als Folge der Zollunion und im gegenseitigen Interesse der Mitgliedstaaten das Bestehen eines allgemeinen Grundsatzes der Freiheit der Warendurchfuhr innerhalb der Gemeinschaft anzuerkennen.“<sup>12</sup> In einem anderen Urteil hat er betont, „angesichts der grundlegenden Bedeutung des freien Warenverkehrs im System der Gemeinschaft und insbesondere für das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes“ sei jeder Mitgliedstaat verpflichtet, „den freien Warenverkehr in seinem Gebiet zu gewährleisten, indem er die erforderlichen und geeigneten Maßnahmen ergreift, um gegen Beeinträchtigungen durch Handlungen von Privatpersonen einzuschreiten, unabhängig davon, ob diese Handlungen die Einfuhr, die Ausfuhr oder die bloße Durchfuhr von Waren betreffen.“<sup>13</sup>*

Eine Betriebsbeschränkung wie ein Nachtfahrverbot oder eine Geschwindigkeitsbeschränkung stellt eine Behinderung der Freiheit der Warendurchfuhr dar. Sie behindert den Transport von Waren durch zeitliche Beschränkungen. Der EuGH hat eine Beschränkung der Warendurchfuhr durch sektorale Fahrverbote für LKW, die bestimmte bahnaffine Güter transportieren,<sup>14</sup> und die Erhebung von Durchfuhrabgaben oder Durchfuhrbelastungen<sup>15</sup> festgestellt. Mithin ist davon auszugehen, dass der EuGH auch in dem Erlass nationaler Betriebsbeschränkungen für den Güterverkehr auf der Schiene, beispielsweise durch ein Nachtfahrverbot für nicht umgerüstete Güterzüge, eine Beschränkung der Warendurchfuhr und damit einen Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit nach Art. 34 AEUV sehen würde.

### 3.1.2. Rechtfertigung

Ein solcher Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit kann allerdings gemäß Art. 36 AEUV mit dem Schutz der Gesundheit von Menschen sowie durch ungeschriebene Gründe des Allgemeinwohls, wie beispielsweise den Umweltschutz, gerechtfertigt werden.<sup>16</sup> Ein solcher legitimer Grund kann eine nationale Eingriffsmaßnahme rechtfertigen, wenn diese zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet ist, die Maßnahme in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel steht und das angestrebte Ziel nicht durch Maßnahmen erreicht werden kann, die den Warenverkehr innerhalb der EU weniger stark beschränken.<sup>17</sup> Zudem dürfen die nationalen Maßnahmen nach Art. 36 S. 2 AEUV kein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung sein.

---

<sup>12</sup> EuGH, Urt. v. 16.3.1983, Rs. 266/81 – Siot, Rn. 16; s. dazu auch: EuGH, Urt. v. 14.10.1991, Rs. C-367/89 – Richardt, Rn. 14; EuGH, Urt. v. 15.11.2005, Rs. C-320/03 – Kommission/Österreich, Rn. 65.

<sup>13</sup> EuGH, Urt. v. 12.6.2003, Rs. C-112/00 – Schmidberger/Österreich, Rn. 60 (Hervorhebung durch die Bearbeiterin).

<sup>14</sup> EuGH, Urt. v. 21.12.2011, Rs. C-28/09 – Kommission/Österreich, Rn. 116.

<sup>15</sup> EuGH, Urt. v. 16.3.1983, Rs. 266/81 – Siot, Rn. 23.

<sup>16</sup> Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 34-36 AEUV, Rn. 80.

<sup>17</sup> EuGH, Urt. v. 19.10.2016, Rs. C-148/15 – Deutsche Parkinson Vereinigung, Rn. 34 m.w.N.; Becker, in: Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 36 AEUV, Rn. 64 ff.



### 3.1.2.1. Legitimes Ziel

Nach Art. 36 AEUV können Eingriffe in die Warenverkehrsfreiheit mit dem Ziel des Schutzes der Gesundheit von Menschen gerechtfertigt werden. Von *Kramer* ist in einem Rechtsgutachten zu Betriebsbeschränkungen als Mittel der Bekämpfung von Schienenlärm die Ansicht vertreten worden, nationale Eingriffe in die Warenverkehrsfreiheit könnten nur dann mit dem Ziel des Gesundheitsschutzes nach Art. 36 AEUV gerechtfertigt werden, wenn sich die nationalen Maßnahmen auf eine Gesundheitsgefährdung durch die Waren selbst beziehen und dieser Gefahr entgegenwirken sollen.<sup>18</sup> Eine Betriebsbeschränkung für nicht umgerüstete (laute) Güterzüge zum Schutz der menschlichen Gesundheit durch Lärmverringerung zielt nicht auf eine spezielle Gefährdung durch die auf der Schiene transportierten Waren ab und könne daher nicht nach Art. 36 AEUV mit dem Ziel des Gesundheitsschutzes gerechtfertigt werden.<sup>19</sup>

Diese Ansicht kann nicht überzeugen. Sofern die Gefährdung der menschlichen Gesundheit nicht durch spezielle Waren, sondern den Warentransport hervorgerufen wird, können nationale Maßnahmen zum Schutze der auf diese Weise gefährdeten Gesundheit durchaus auch Maßnahmen umfassen, die sich gegen den Transport richten und als Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit nach Art. 36 AEUV mit dem Schutz der menschlichen Gesundheit gerechtfertigt werden können. Auch der EuGH hat den Schutz von Umwelt und Gesundheit im Hinblick auf Fahrverbote als Mittel zur Emissionsminderung von Kraftfahrzeugen ohne Bezugnahme auf das Gefährdungspotential der Waren geprüft und als legitimes Ziel anerkannt, welches einen Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit grundsätzlich rechtfertigen kann.<sup>20</sup>

Ein weiteres legitimes Ziel, dem Betriebsbeschränkungen für nicht-umgerüstete Güterzüge dienen können, ist der Umweltschutz.<sup>21</sup> Der Umweltschutz ist zwar nicht in Art. 36 AEUV als Rechtfertigungsgrund normiert, er ist aber vom EuGH in ständiger Rechtsprechung als ungeschriebener Rechtfertigungsgrund für Eingriffe in die Warenverkehrsfreiheit anerkannt worden.<sup>22</sup>

### 3.1.2.2. Geeignetheit

Betriebsbeschränkungen wie Nachtfahrverbote für nicht-umgerüstete Güterzüge müssten geeignet sein, das Ziel des Schutzes der menschlichen Gesundheit und der Umwelt zu fördern.

---

<sup>18</sup> Kramer, Gutachten – Die Zulässigkeit von Geschwindigkeits- und Durchfahrtbeschränkungen für laute Güterzüge im Mittleren Rheintal aus der Warte des deutschen und europäischen Rechts, S. 17, abrufbar unter [http://www.bahnlaerm-mittelrhein.de/downloads/Gutachten\\_Laerm\\_Mittelrheintal\\_Endfassung.pdf](http://www.bahnlaerm-mittelrhein.de/downloads/Gutachten_Laerm_Mittelrheintal_Endfassung.pdf).

<sup>19</sup> Kramer, Gutachten – Die Zulässigkeit von Geschwindigkeits- und Durchfahrtbeschränkungen für laute Güterzüge im Mittleren Rheintal aus der Warte des deutschen und europäischen Rechts, S. 17.

<sup>20</sup> EuGH, Urt. v. 21.12.2011, Rs. C-28/09 – Kommission/Österreich, Rn. 119 ff.

<sup>21</sup> So auch: Nusser, Lärmschutz contra Zugangsrecht – Ist ein Verbot lauter Güterwagen möglich? In: Ronellenfisch/Eschweiler/Hörster, Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts XX, 2015, S. 141 (155).

<sup>22</sup> EuGH, Urt. v. 20.9.1988, Rs. 302/86 – Kommission/Dänemark, Rn. 8.

Der EuGH hat jüngst in der Entscheidung über die Vereinbarkeit der deutschen Gesetzesvorgaben zur Preisbindung von Apotheken mit der Warenverkehrsfreiheit festgehalten, dass es den nationalen Behörden der Mitgliedstaaten obliegt, die erforderlichen Beweise für die Geeignetheit der fraglichen Maßnahme zur Erreichung des jeweiligen Ziels beizubringen. So heißt es in dem Urteil: „Die Rechtfertigungsgründe, auf die sich ein Mitgliedstaat berufen kann, müssen daher von einer Untersuchung zur Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit der von diesem Mitgliedstaat erlassenen Maßnahme sowie von genauen Angaben zur Stützung seines Vorbringens begleitet sein.“<sup>23</sup>

Betriebsbeschränkende Maßnahmen im Güterverkehr können also nur dann durch die Ziele des Gesundheits- und Umweltschutzes gerechtfertigt werden, wenn es Untersuchungen gibt, welche die Geeignetheit derartiger Maßnahmen zur Verringerung von Schienenlärm und damit dem Schutz der Gesundheit und Umwelt belegen. Auch in der Literatur zu diesem Thema wird, beispielsweise von Nusser, festgehalten, dass „tatsächliche Lärminderungen und positive Effekte für die menschliche Gesundheit und Umwelt durch Nachtfahrverbote, Geschwindigkeitsbeschränkungen oder den Ausschluss besonders lauter Fahrzeuge vom Schienenverkehr im Einzelfall exakt dargelegt werden müssten.“<sup>24</sup>

### 3.1.2.3. Erforderlichkeit

Hohe Anforderungen stellt der EuGH an die Erforderlichkeit von nationalen Maßnahmen, welche mit legitimen Zielen wie dem Gesundheits- oder Umweltschutz gerechtfertigt werden sollen.

In zwei Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich beschäftigte sich der EuGH mit der Erforderlichkeit eines nationalen Fahrverbots auf bestimmten Streckenabschnitten für LKW, die bahnaffine Güter transportieren. 2005 entschied der EuGH, es sei nicht schlüssig dargetan worden, „dass die österreichischen Behörden bei der Ausarbeitung der streitigen Verordnung hinreichend untersucht hätten, ob das Ziel der Verringerung der Schadstoffemissionen nicht auch durch andere, den freien Verkehr weniger beschränkende Maßnahmen erreicht werden könnte [...]“<sup>25</sup> 2011 kam der Gerichtshof zu dem Ergebnis, Österreich habe nicht ausreichend dargelegt und bewiesen, dass nur ein sektorielles Fahrverbot das Ziel der Schadstoffreduzierung zum Schutze der Umwelt und Gesundheit fördere und andere, weniger massiv in die Warenverkehrsfreiheit eingreifende Maßnahmen, wie eine ständige Geschwindigkeitsbegrenzung, dieses Ziel weniger gut erreichen helfen.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> EuGH, Urt. v. 19.10.2016, Rs. C-148/15 – Deutsche Parkinson Vereinigung, Rn. 35.

<sup>24</sup> Nusser, Lärmschutz contra Zugangsrecht – Ist ein Verbot lauter Güterwagen möglich? In: Ronellenfitsch/Eschweiler/Hörster, Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts XX, 2015, S. 141 (156).

<sup>25</sup> EuGH, Urt. v. 15.11.2005, Rs. C-320/03 – Kommission/Österreich, Rn. 89.

<sup>26</sup> EuGH, Urt. v. 21.12.2011, Rs. C-28/09 – Kommission/Österreich, Rn. 140 ff.

In der Literatur sind aufgrund dieser Urteile *Nusser* und *Kühling/Seiler* der Ansicht, dass der EuGH an der Erforderlichkeitsprüfung einen strengen Maßstab anlege.<sup>27</sup> Es lässt sich vorliegend nicht abschließend bewerten, ob ein Nachfahrverbot für nicht umgerüstete Güterzüge zum Schutz vor Schienenlärm nach Ansicht des EuGH erforderlich wäre oder andere Maßnahmen denkbar sind, welche weniger stark in die Warenverkehrsfreiheit eingreifen. Es bleibt festzuhalten, dass der EuGH von den nationalen Behörden in seiner jüngeren Rechtsprechung eine Prüfung verlangt hat, welche Maßnahmen zur Erreichung der jeweiligen Ziele in Betracht kommen und welche dieser Maßnahmen die Grundfreiheiten möglichst wenig beeinträchtigt.

#### 3.1.2.4. Angemessenheit

Neben der Geeignetheit und Erforderlichkeit prüft der EuGH zuweilen auch die Angemessenheit einer nationalen Maßnahme. Der Grundsatz der Angemessenheit gibt vor, dass die Beeinträchtigung der Warenverkehrsfreiheit in einem angemessenen Verhältnis zu dem mit der Beeinträchtigung verfolgten Ziel stehen muss.<sup>28</sup> Er hat in der bisherigen Rechtsprechung des EuGH eine deutlich geringere Bedeutung gehabt als die Kriterien der Geeignetheit und Erforderlichkeit.<sup>29</sup>

Nach Ansicht von *Nusser* ist bei der Prüfung der Angemessenheit zu berücksichtigen, „*dass der Güterverkehr aus logistischen Gründen größtenteils zur Nachtzeit abgewickelt werden muss und zumindest weitreichende Beschränkungen potentiell zu einer Verlagerung des Verkehrs auf die Straße mit einhergehender Gesamtverschlechterung der Umweltbilanz führen dürfte.*“<sup>30</sup> Weiterhin gibt er zu bedenken, dass „*Lärmbelastungen durch nächtlichen Güterverkehr auf Gemeinschaftsebene als wesentliches Problem erkannt sind, an dessen Lösung unter Einbeziehung verschiedener rechtlicher Instrumente gearbeitet wird.*“<sup>31</sup> Beide Aspekte sprechen nach Ansicht von *Nusser* gegen die Angemessenheit betriebsbeschränkender Maßnahmen im Güterverkehr, die diesen im Vergleich zu anderen Transportmitteln ineffizienter werden lassen. In eine ähnliche Richtung geht die Argumentation von *Kühling und Seiler*, die zu der Möglichkeit von Betriebsbeschränkungen im Eisenbahnverkehr als Mittel der Lärmreduktion ausführen: „*Daher werden dau-*

---

<sup>27</sup> Nusser, Lärmschutz contra Zugangsrecht – Ist ein Verbot lauter Güterwagen möglich? In: Ronellenfitsch/Eschweiler/Hörster, Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts XX, 2015, S. 141 (163); Kühling/Seiler, Möglichkeiten und Grenzen von Betriebsbeschränkungen als Mittel der Lärmreduktion, DVBl 2016, S. 155 (162).

<sup>28</sup> Becker, in: Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 36 AEUV, Rn. 74.

<sup>29</sup> Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 34-36 AEUV, Rn. 98.

<sup>30</sup> Nusser, Lärmschutz contra Zugangsrecht – Ist ein Verbot lauter Güterwagen möglich? In: Ronellenfitsch/Eschweiler/Hörster, Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts XX, 2015, S. 141 (159 f.).

<sup>31</sup> Nusser, Lärmschutz contra Zugangsrecht – Ist ein Verbot lauter Güterwagen möglich? In: Ronellenfitsch/Eschweiler/Hörster, Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts XX, 2015, S. 141 (160).

*erhaft angelegte Betriebsbeschränkungen schon deshalb ein Ausnahmefall bleiben, weil diese oftmals den immissionsschutzrechtlich paradoxen Effekt haben, dass sich der Verkehr auf die Straßen verlagert und damit das Lärmproblem nicht wirklich gelöst wird.*<sup>32</sup>

Mangels einschlägiger Rechtsprechung ist auch diesbezüglich keine abschließende Feststellung möglich.

### 3.1.2.5. Nicht-diskriminierend

Betriebsbeschränkende Maßnahmen für nicht-umgerüstete (laute) Güterverkehrszüge dürfen keine willkürliche Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit darstellen. Eine derartige Maßnahme, beispielsweise ein Nachtfahrverbot für nicht-umgerüstete Güterzüge, müsste daher derart ausgestaltet sein, dass sie inländische und ausländische Halter, Eigentümer von Güterwagen und Eisenbahnunternehmen gleichermaßen betreffen würde.<sup>33</sup>

## 3.2. Dienstleistungsfreiheit

Gemäß Art. 58 Abs. 1 AEUV gelten für den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs die Bestimmungen des Titels über den Verkehr. Der EuGH hat diesbezüglich ausgeführt, dass die Anwendung der Dienstleistungsfreiheit durch die Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik mit Sekundärrechtsakten erreicht werden muss<sup>34</sup> und die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV im Verkehrssektor nicht unmittelbar wirksam ist.<sup>35</sup>

Nach Erwägungsgrund 7 der oben bereits diskutierten Richtlinie 2012/34/EU soll der Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit auf den Eisenbahnverkehr unter Berücksichtigung der Besonderheiten dieses Verkehrsträgers Anwendung finden. Die Richtlinie normiert Vorgaben zu der Trennung zwischen Infrastrukturbetrieb und der Erbringung von Verkehrsleistungen, dem Zugang zur Eisenbahninfrastruktur und zu Schienenverkehrsdiensten oder der Erhebung von Weagentgelten und der Zuweisung von Fahrwegkapazität. Zu Betriebsbeschränkungen enthält die Richtlinie 2012/34/EU allerdings keine Vorgaben. *Kramer* vertritt die Ansicht, wegen der sekundärrechtlichen Bezugnahme auf die Dienstleistungsfreiheit und den fehlenden Vorgaben zu Betriebsbeschränkungen seien nationale Maßnahmen in diesem Bereich an dem Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit zu messen.<sup>36</sup> Das steht im Widerspruch zur Rechtsprechung des EuGH, der zufolge

---

<sup>32</sup> Kühling/Seiler, Möglichkeiten und Grenzen von Betriebsbeschränkungen als Mittel der Lärmreduktion, DVBl 2016, S. 155 (158); ähnlich auch: Krappel, Zur Zulässigkeit von Betriebsregelungen in Planfeststellungsbeschlüssen für Verkehr, DVBl 2012, S. 674 8678).

<sup>33</sup> So auch: Nusser, Lärmschutz contra Zugangsrecht – Ist ein Verbot lauter Güterwagen möglich? In: Ronellenfitsch/Eschweiler/Hörster, Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts XX, 2015, S. 141 (154).

<sup>34</sup> EuGH, Urt. v. 22.5.1985, Rs. 13/83 – Parlament/Rat, Rn. 62.

<sup>35</sup> Randelzhofer/Forsthoef, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 43. EGL, Stand: März 2011, Art. 58 AEUV, Rn. 1.

<sup>36</sup> Kramer, Gutachten – Die Zulässigkeit von Geschwindigkeits- und Durchfahrbeschränkungen für laute Güterzüge im Mittleren Rheintal aus der Warte des deutschen und europäischen Rechts, S. 15.

die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV nicht als Prüfungsmaßstab gewählt werden kann, wenn keine sekundärrechtlichen Maßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Verkehrspolitik getroffen worden sind.<sup>37</sup>

Auch in den zwei oben bereits diskutierten Entscheidungen zum sektoriellen Fahrverbot für LKW in Österreich hat der EuGH allein auf die Warenverkehrsfreiheit abgestellt und keinen Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit geprüft.

Es ist davon auszugehen, dass betriebsbeschränkende Maßnahmen im Eisenbahngüterverkehr auf Unionsebene allein an der Warenverkehrsfreiheit gemessen werden würden. Wenn ein Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit durch Betriebsbeschränkungen bejaht werden würde, würden die oben dargestellten Erwägungen zur Rechtfertigung eines Eingriffs in die Warenverkehrsfreiheit im Wesentlichen übertragbar sein.

### 3.3. Anforderungen an derartige Betriebsbeschränkungen

Zuletzt ist zu überlegen, ob ein Erlass betriebsbeschränkender Maßnahmen im Eisenbahngüterverkehr auf nationaler Ebene der Kommission notifiziert werden müsste.

Gemäß Art. 1 der Entscheidung Nr. 357/2009/EG<sup>38</sup> muss ein Mitgliedstaat, der beabsichtigt, auf den Gebieten des Eisenbahn-, des Straßen- oder des Binnenschiffsverkehrs Rechts- oder Verwaltungsvorschriften zu erlassen, welche geeignet sind, die Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik wesentlich zu berühren, dies der Kommission rechtzeitig schriftlich mitteilen und gleichzeitig die übrigen Mitgliedstaaten hiervon unterrichten.

Es ist mangels einschlägiger Rechtsprechung vorliegend nicht zu klären, ob Betriebsbeschränkungen des Güterverkehrs geeignet sind, die Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik wesentlich zu berühren. Für eine Berührung sprechen die vielen, in Teil 2 dargestellten Unionsvorgaben zum Schienenverkehr, die zum Teil auch der Beschränkung von Schienenlärm dienen. Auch geht aus den Angaben im oben zitierten Urteil des EuGH in dem Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich hervor, dass Österreich die nationalen Maßnahmen, zu denen das sektorielle Fahrverbot für LKW zählt, der Kommission gemäß der Vorgängernorm, der Entscheidung Nr. 357/2009/EG, notifiziert hatte.<sup>39</sup>

## 4. Fazit

Betriebsbeschränkende Maßnahmen wie Nachtfahrverbote für nicht umgerüstete Güterzüge sind nicht per se mit dem Unionsrecht unvereinbar. Zwar stellen derartige Maßnahmen einen Eingriff

---

<sup>37</sup> EuGH, Urt. v. 22. 12. 2010, Rs. C-338/09 – Yellow Cab, Rn. 30 ff; s. dazu auch die Schlussanträge des GA Villalón, C-338/09 – Yellow Cab, Rn. 19 ff.

<sup>38</sup> Entscheidung Nr. 357/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. April 2009 über ein Verfahren zur vorherigen Prüfung und Beratung künftiger Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Verkehrs, ABl. 2009, L 109/37, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0357&from=DE>.

<sup>39</sup> EuGH, Urt. v. 21.12.2011, Rs. C-28/09 – Kommission/Österreich, Rn. 38.

in die Warenverkehrsfreiheit dar, sie können aber grundsätzlich durch das mit ihnen verfolgte Ziel des Umwelt- und Gesundheitsschutzes gerechtfertigt werden. Diesbezüglich stellt der EuGH allerdings hohe Anforderungen an den Nachweis der Geeignetheit und Erforderlichkeit der betriebsbeschränkenden Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele.

– Fachbereich Europa –