



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 4. Februar 2013 (07.02)
(OR. en)**

6020/13

**TRANS 44
CODEC 233**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	31. Januar 2013
Empfänger:	der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union, Herr Uwe CORSEPIUS
Nr. Komm.dok.:	COM(2013) 34 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN über die Durchführung der Bestimmungen der Richt- linie 2007/58/EG zur Öffnung des Marktes für grenzüberschreitende Schienenpersonenverkehrsdienste Begleitunterlage zur Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament zum vierten Eisenbahnpaket

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument COM(2013) 34 final.

Anl.: COM(2013) 34 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 30.1.2013
COM(2013) 34 final

BERICHT DER KOMMISSION

**über die Durchführung der Bestimmungen der Richtlinie 2007/58/EG zur Öffnung des
Marktes für grenzüberschreitende Schienenpersonenverkehrsdienste**

**Begleitunterlage zur Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament zum vierten
Eisenbahnpaket**

(Text von Bedeutung für den EWR)

BERICHT DER KOMMISSION

über die Durchführung der Bestimmungen der Richtlinie 2007/58/EG zur Öffnung des Marktes für grenzüberschreitende Schienenpersonenverkehrsdienste

Begleitunterlage zur Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament zum vierten Eisenbahnpaket

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. EINLEITUNG

Am 23. Oktober 2007 verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat die Richtlinie 2007/58/EG zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG des Rates zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft sowie der Richtlinie 2001/14/EG über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur¹ (nachstehend die „Richtlinie“). Alle Eisenbahnunternehmen, die über eine gültige Zulassung und die erforderlichen Sicherheitsbescheinigungen verfügen, sind seit dem 1. Januar 2010 berechtigt, grenzüberschreitende Schienenpersonenverkehrsdienste zu erbringen, und haben das Recht zur Personenbeförderung auf nationalen Teilstrecken (Kabotage). Für Mitgliedstaaten, in deren Hoheitsgebiet mehr als die Hälfte des Fahrgastaufkommens der Eisenbahnunternehmen auf den grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr entfällt, wurde der Termin auf den 1. Januar 2012 festgesetzt (der einzige Mitgliedstaat, der dieses Kriterium erfüllte, war Luxemburg). Malta und Zypern sind von der Pflicht zur Umsetzung und Durchführung dieser Richtlinie ausgenommen, solange in ihrem Staatsgebiet kein Eisenbahnsystem besteht.

Zum Schutz der Interessen von Eisenbahnunternehmen, die inländische Dienste im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags erbringen, ist in der Richtlinie die Möglichkeit vorgesehen, die Öffnung des Marktes für den grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr unter bestimmten Bedingungen einzuschränken. So können Mitgliedstaaten die Rechte zur Erbringung neuer grenzüberschreitender Dienste beschränken,

- wenn der Hauptzweck des neuen Dienstes nicht in der grenzüberschreitenden Beförderung besteht;
- wenn ein neuer grenzüberschreitender Dienst das wirtschaftliche Gleichgewicht der im Rahmen von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen erbrachten Dienste beeinträchtigen würde;
- wenn vor Inkrafttreten der Richtlinie befristete ausschließliche Rechte gewährt wurden;
- wenn der Dienst im Transit durch die Europäische Union erfolgt.

Die Richtlinie ermöglicht es zudem, bei den Betreibern neuer grenzüberschreitender Personenverkehrsdienste Abgaben zu erheben, um gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen zu

¹ ABl. L 315 vom 3.12.2007.

finanzieren. Die Abgabe muss jedoch den Grundsätzen der Fairness, Transparenz, Diskriminierungsfreiheit und Verhältnismäßigkeit entsprechen und darf die Rentabilität des betreffenden Dienstes nicht gefährden.

Dienstleistungen zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittland sind nicht vom Anwendungsbereich der Richtlinie erfasst². Einige Mitgliedstaaten (Deutschland, Italien, Schweden und das Vereinigte Königreich) haben zudem bereits vor dem Erlass einer formellen Verpflichtung auf EU-Ebene Schritte zur Öffnung ihrer Schienenpersonenverkehrsmärkte unternommen. Daher wird in der Richtlinie klargestellt, dass Mitgliedstaaten, in denen die Marktöffnung bereits stattgefunden hat, nicht verpflichtet sind, Eisenbahnunternehmen und ihren Tochterunternehmen vor dem 1. Januar 2010 das Recht zum Betrieb neuer grenzüberschreitender Personenverkehrsdienste zu erteilen, solange der Mitgliedstaat, in dem diese Unternehmen zugelassen sind, keine vergleichbaren Zugangsrechte gewährt³.

Gemäß Artikel 10 Absatz 9 der Richtlinie hat die Kommission dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen einen Bericht über die Durchführung der Bestimmungen zur Öffnung des grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehrsmarktes vorzulegen. Die Kommission übermittelt den genannten Einrichtungen den vorliegenden Bericht zur Erfüllung dieser Verpflichtung.

Gemäß der Richtlinie hat die Kommission ferner die Entwicklung des Marktes – einschließlich des Stands der Vorbereitungen für eine weitergehende Öffnung – zu bewerten und die verschiedenen Modelle für die Organisation des Marktes sowie die Auswirkungen der Richtlinie auf öffentliche Dienstleistungsverträge und deren Finanzierung zu analysieren. Der vorliegende Bericht zeigt, dass die Durchführung der Richtlinie bisher nur sehr wenige neue Dienste nach sich gezogen hat, und behandelt mögliche Ursachen hierfür. Da die Zahl der neuen Dienste äußerst gering ist, sind die Auswirkungen auf die Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen vernachlässigbar. Der Stand der Vorbereitungen für eine weitergehende Marktöffnung und die verschiedenen Modelle zur Organisation dieses Marktes werden in der Folgenabschätzung zum Legislativvorschlag zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG behandelt.

In den folgenden Abschnitten wird zunächst untersucht, wie die Bestimmungen der Richtlinie zur Öffnung des grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehrsmarktes in den Mitgliedstaaten rechtlich umgesetzt wurden. Danach werden die praktischen Auswirkungen der Richtlinie auf den Schienenverkehrsmarkt analysiert und Gründe ermittelt, weshalb bisher mehrere der erwarteten positiven Folgen ausgeblieben sind.

2. RECHTLICHE UMSETZUNG DER BESTIMMUNGEN DER RICHTLINIE ZUR ÖFFNUNG DES GRENZÜBERSCHREITENDEN SCHIENENPERSONENVERKEHRSMARKTES

Die **Umsetzungsfrist der Richtlinie** endete am 4. Juni 2009. Zu diesem Zeitpunkt hatte noch kein Mitgliedstaat die Umsetzung notifiziert. Während einige dies während der folgenden zwei Monate nachholten, leitete die Kommission am 31. Juli 2009

² Erwägungsgrund 4 der Richtlinie 2007/58/EG.

³ Artikel 10 Absatz 3d.

Vertragsverletzungsverfahren gegen 19 Mitgliedstaaten ein, die ihr auch dann noch keine Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie mitgeteilt hatten. Aus demselben Grund übermittelte die Kommission vier Mitgliedstaaten am 3. Juni 2010 eine mit Gründen versehene Stellungnahme. Inzwischen haben alle Mitgliedstaaten der Kommission die Umsetzung mitgeteilt.

Auch eine verspätete und unzureichende Umsetzung früherer Eisenbahnpakete kann negative Auswirkungen auf die praktische Anwendung der Richtlinie haben. Derzeit sind vor dem Europäischen Gerichtshof zwölf Vertragsverletzungsverfahren wegen unzureichender Umsetzung des ersten Eisenbahnpakets anhängig, und die Kommission hat vier weiteren Mitgliedstaaten in ähnlichen Fällen eine mit Gründen versehene Stellungnahme übermittelt. Diese Vertragsverletzungsverfahren betreffen unter anderem

- unzureichende Maßnahmen zur Gewährleistung der Unabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers von der Eisenbahnholding und den mit ihr verbundenen Verkehrsunternehmen bei der Wahrnehmung wesentlicher Funktionen;
- unzureichende Anreize für Infrastrukturbetreiber, ihre Kosten und die Höhe der Zugangsentgelte zu senken;
- Festsetzung von Zugangsentgelten, die die direkten Kosten übersteigen, ohne Nachweis, dass der Markt diese Entgelte tragen kann;
- unzureichende Unabhängigkeit der Regulierungsstelle vom etablierten⁴ Eisenbahnunternehmen, dem Infrastrukturbetreiber oder dem Ministerium, das das etablierte Eisenbahnunternehmen kontrolliert;
- unzureichende Befugnisse der Regulierungsstelle, die erforderlichen Entscheidungen zu treffen und durchzusetzen.

Die Kommission leitete zudem im September 2011 Vertragsverletzungsverfahren gegen Frankreich und das Vereinigte Königreich ein, da diese Länder das erste Eisenbahnpaket in Bezug auf den Kanaltunnelverkehr nicht ausreichend umgesetzt hatten.

Die Gründe für die Eröffnung der genannten Vertragsverletzungsverfahren durch die Kommission sind auch für den Zugang zum grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehrsmarkt relevant. Eine der positiven Folgen eines Vertragsverletzungsverfahrens ist jedoch eine beträchtliche Stärkung der Befugnisse der Regulierungsstellen, was für einen verstärkten Wettbewerb von entscheidender Bedeutung ist (nur drei der sechzehn genannten anhängigen Vertragsverletzungsverfahren betreffen noch die Befugnisse der Regulierungsstellen).

Nach Artikel 10 Absatz 3a haben alle in einem Mitgliedstaat ansässigen Eisenbahnunternehmen, die über eine Zulassung und die erforderlichen Sicherheitsbescheinigungen verfügen, Zugang zur Infrastruktur aller Mitgliedstaaten, um innerhalb der EU internationale Schienenpersonenverkehrsdienste zu erbringen. Die Richtlinie erlaubt es neuen Marktteilnehmern, Fahrgäste an allen Zwischenhalten entlang der internationalen Strecke aufzunehmen und abzusetzen – auch innerhalb desselben Mitgliedstaates (Kabotage). Die Kabotagerechte sollten sich „auf zusätzliche Zwischenhalte auf der grenzüberschreitenden Strecke konzentrieren“⁵, und die Einführung sollte Dienste

⁴ Ein etabliertes Unternehmen ist ein (ehemals) staatliches Eisenbahnunternehmen, das vor der Liberalisierung eine marktbeherrschende Stellung einnahm.

⁵ Erwägungsgrund 8 der Richtlinie 2007/58/EG.

betreffen, deren **Hauptzweck** in der Beförderung von Fahrgästen zwischen Bahnhöfen in verschiedenen Mitgliedstaaten besteht. Die Regulierungsstellen müssen prüfen, ob der Hauptzweck eines Dienstes in der grenzüberschreitenden Beförderung von Fahrgästen besteht. Dabei sollten sie nicht auf eigene Initiative, sondern auf Antrag der jeweils zuständigen Behörden und/oder beteiligten Eisenbahnunternehmen handeln.

Da sich aus einer Umfrage zur Anwendung der Richtlinie, die die Kommissionsdienststellen Ende 2009 durchführten, und den sich anschließenden Gesprächen mit Vertretern der Mitgliedstaaten und der Verbände des Eisenbahnsektors ergab, dass die Kommission einen Leitfaden zur Anwendung dieser Bestimmung herausgeben sollte, veröffentlichte die Kommission am 28. Dezember 2010 eine Mitteilung zur Auslegung einiger Bestimmungen der Richtlinie⁶. Darin bekräftigte sie, dass die Regulierungsstellen bei der Ermittlung des Hauptzwecks eines Dienstes unabhängig sein sollten. Andere Behörden dürfen die Entscheidung der Regulierungsstellen also nicht durch Anweisungen nach nationalem Recht beeinflussen oder vorbestimmen. Die Regulierungsstellen sollten den Hauptzweck des Verkehrsdienstes in jedem Einzelfall prüfen.

Im Rahmen der Neufassung des ersten Eisenbahnpakets beauftragten die EU-Gesetzgebungsorgane die Kommission, binnen 18 Monaten nach Umsetzung der Richtlinie zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (bis 2015) Durchführungsrechtsakte zu erlassen, in denen die Einzelheiten des Verfahrens und die Kriterien zur Beurteilung der Art eines Dienstes (Prüfung des Hauptzwecks) festgelegt werden⁷.

Estland und Schweden wenden keine Beschränkungen auf kommerzielle Eisenbahndienste an und haben daher in ihrem nationalen Recht keine Bestimmungen zur Prüfung des Hauptzwecks eines Dienstes eingeführt. In allen anderen Mitgliedstaaten mit Ausnahme Finnlands enthalten die nationalen Rechtsvorschriften Bestimmungen, mit denen die Regulierungsstelle ermächtigt wird, den Hauptzweck neu vorgesehener grenzüberschreitender Dienste zu prüfen. Einige Mitgliedstaaten beabsichtigen, dabei rein quantitative Kriterien anzuwenden (Länge der Strecke außerhalb des Mitgliedstaates, Zahl der internationalen Fahrgäste, Anteil des mit internationalen Fahrgästen generierten Umsatzes), während mehrere andere Mitgliedstaaten ihr Entscheidungsverfahren und die anzuwendende Methode noch nicht veröffentlicht haben. Zudem scheinen einige Mitgliedstaaten auch Marktteilnehmern, die nicht in der Richtlinie aufgeführt sind (in der Regel dem Infrastrukturbetreiber), das Recht zu gewähren, eine Prüfung des Hauptzwecks zu beantragen. Die Kommission prüft diese Fälle derzeit auf Übereinstimmung mit der Richtlinie.

Die Mitgliedstaaten können Eisenbahnverkehrsdienste, die im **Transit** durch die Europäische Union erbracht werden und außerhalb des EU-Gebiets beginnen und enden, vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausnehmen⁸. Vier Mitgliedstaaten (Bulgarien, Griechenland, Litauen und Rumänien) haben sich dafür entschieden, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, was jedoch aus geografischen Gründen für die anderen Mitgliedstaaten nicht relevant erscheint.

⁶ ABl. C 353 vom 28.12.2010, S. 1-6.

⁷ Artikel 10 Absatz 4 der Richtlinie zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums, die vom Europäischen Parlament am 3. Juli 2012 und vom Rat am 29. Oktober 2012 verabschiedet wurde.

⁸ Artikel 2 Absatz 4 der Richtlinie 91/440/EWG in der durch die Richtlinie 2007/58/EG geänderten Fassung.

Da die Einführung neuer Dienste mit Kabotagerechten auf einer Strecke, die Gegenstand eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags ist, Auswirkungen auf die Organisation und Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen haben kann, können die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 10 Absatz 3b das Zugangsrecht zwischen Ausgangs- und Zielorten, die von einem oder mehreren mit EU-Recht im Einklang stehenden öffentlichen Dienstleistungsaufträgen abgedeckt sind⁹, beschränken, wenn die neuen internationalen Dienste deren **wirtschaftliches Gleichgewicht** gefährden könnten. In der Mitteilung zu Auslegungsfragen betont die Kommission, dass eine solche Beschränkung nicht zwingend vorgesehen werden muss. Die Regulierungsstellen können dabei nicht auf eigene Initiative, sondern nur auf Antrag eines in der Richtlinie aufgeführten Beteiligten handeln.

In der Richtlinie ist nicht festgelegt, auf welche Weise eine solche Beschränkung erfolgen kann. Neben einem vollständigen Ausschluss der Kabotage wären aber z. B. Beschränkungen der Zahl der Haltepunkte oder der Haltefrequenz, der Ausschluss bestimmter Haltepunkte oder eine Verringerung der Zugfrequenz möglich.

Bei ihren Prüfungen und Entscheidungen sollten sich die Regulierungsstellen abstimmen. Neben dem Austausch von Informationen und gegebenenfalls auch der Abstimmung der Prüfungsgrundsätze und -praxis in einzelnen Fällen sollten die Regulierungsstellen gemäß dem Erwägungsgrund 17 anhand der gewonnenen Erfahrungen Leitlinien erarbeiten.

In der Mitteilung zu Auslegungsfragen wird klargestellt, dass das wirtschaftliche Gleichgewicht unabhängig vom Hauptzweck zu beurteilen ist. So können beide Prüfungen zwar zusammen durchgeführt werden, bedingen sich aber nicht gegenseitig. Zudem wird darauf hingewiesen, dass sich die Prüfung auf die im Antrag genannten Punkte beschränken sollte.

Im Interesse der Transparenz und Diskriminierungsfreiheit sollte veröffentlicht werden, welche Methode bei der Prüfung einer möglichen Gefährdung des wirtschaftlichen Gleichgewichts eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags zur Anwendung kommt.

Den Antworten auf einen 2012 von den Kommissionsdienststellen versandten Fragebogen zufolge wenden elf Mitgliedstaaten keine Beschränkungen auf Kabotagerechte an. Mehrere Mitgliedstaaten, die von dieser Option Gebrauch machen werden, haben das Entscheidungsverfahren und die anzuwendende Methode bisher nicht veröffentlicht. In einigen anderen Mitgliedstaaten scheinen in den nationalen Rechtsvorschriften relativ strenge Kriterien vorgesehen zu sein. In mindestens einem Mitgliedstaat muss der Prüfung des wirtschaftlichen Gleichgewichts eine Prüfung des Hauptzwecks vorausgehen, selbst wenn dies nicht beantragt worden ist. Die Kommission prüft diese Fälle derzeit auf Übereinstimmung mit der Richtlinie.

Während die Mitgliedstaaten offensichtlich Schwierigkeiten haben, die Bestimmungen des Artikels 10 Absätze 3a und 3b umzusetzen, werden Kabotagerechte in der Praxis nur in einem einzigen Fall tatsächlich eingeschränkt. In Italien (einer der wenigen Mitgliedstaaten, in denen das Entscheidungsverfahren und die anzuwendende Methode auf der Website der Regulierungsstelle veröffentlicht wurden) entschied die Regulierungsstelle auf einen Antrag, den der private italienische Betreiber LeNord S.p.A. gemeinsam mit dem deutschen etablierten Unternehmen DB und dem österreichischen etablierten Unternehmen ÖBB

⁹ Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates.

hinsichtlich mehrerer Dienste zur Verbindung der drei Mitgliedstaaten eingereicht hatte, die Kabotagerechte teilweise einzuschränken, da sie das wirtschaftliche Gleichgewicht mehrerer regionaler öffentlicher Dienstleistungsaufträge gefährden würden. Die Regulierungsstelle setzte die Anwendung der Entscheidung jedoch selbst aus, um die Beförderung von Fahrgästen zu gewährleisten, die ihre Fahrscheine bereits gekauft hatten. Auf der Grundlage einer Neugestaltung der vorgesehenen internationalen Personenbeförderungsdienste hob die Regulierungsstelle anschließend alle Kabotagebeschränkungen auf, und die Eisenbahnunternehmen bieten nun täglich Dienste von München über den Brenner zu drei Zielen in Italien an (Venedig, Bologna und Verona).

Im Rahmen der Neufassung des ersten Eisenbahnpakets beauftragten die Gesetzgebungsorgane der EU die Kommission, binnen 18 Monaten nach Umsetzung der Richtlinie zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (bis 2015) Durchführungsrechtsakte zu erlassen, in denen die Einzelheiten des Verfahrens und der Kriterien zur Beurteilung der Auswirkungen eines neuen Dienstes auf öffentliche Dienstleistungsaufträge festgelegt werden¹⁰.

Gemäß Artikel 10 Absatz 3c können die Mitgliedstaaten Kabotagerechte auch dann beschränken, wenn im Rahmen einer **Konzession**, die vor Inkrafttreten der Richtlinie (4. Dezember 2007) auf der Grundlage einer fairen, wettbewerbsgestützten Ausschreibung gemäß geltendem EU-Recht vergeben wurde, zwischen den betroffenen Bahnhöfen ein ausschließliches Recht zur Personenbeförderung gewährt wurde. Diese Einschränkung darf während der ursprünglichen Laufzeit des Vertrags oder 15 Jahre lang gelten, je nachdem, welcher Zeitraum kürzer ist.

Der einzige Mitgliedstaat, in dem eine solche Beschränkung angewandt wird, sind die Niederlande, nämlich auf der Strecke Amsterdam-Rosendaal. Die Beschränkung gilt für einen Zeitraum von 15 Jahren und betrifft die Kabotage auf der neuen Hochgeschwindigkeitsstrecke HSL Zuid, die den Flughafen Schiphol seit 2009 mit Antwerpen (Belgien) verbindet. Auf dieser Strecke ist die inländische Beförderung dem Betreiber High Speed Alliance (ein Gemeinschaftsunternehmen des etablierten Betreibers NS und des nationalen Luftfahrtunternehmens KLM) vorbehalten.

Gemäß Artikel 10 Absatz 3e müssen Entscheidungen über eine Beschränkung, die auf einer Konzession oder einer möglichen Gefährdung des wirtschaftlichen Gleichgewichts öffentlicher Dienstleistungsaufträge beruht, **gerichtlich nachprüfbar** sein.

Nach Informationen der Kommission ist dies im nationalen Recht aller Mitgliedstaaten vorgesehen, die von diesen Möglichkeiten Gebrauch machen. In den meisten Fällen sind dazu keine eigenen Bestimmungen erforderlich, da die Entscheidungen von Behörden generell gerichtlich nachgeprüft werden können. Da jedoch bisher fast keine Entscheidungen getroffen wurden, die in Frage gestellt werden könnten, konnten sich diese Bestimmungen zur Öffnung des grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehrs bisher in der Praxis noch nicht bewähren.

Gemäß Artikel 10 Absatz 3f können die Mitgliedstaaten die für den Schienenpersonenverkehr zuständige Behörde ermächtigen, auf faire, transparente und nichtdiskriminierende Weise **Abgaben** bei Eisenbahnunternehmen zu erheben, die Kabotagedienste erbringen.

¹⁰ Artikel 11 Absatz 4 der Richtlinie zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums.

Sieben Mitgliedstaaten (Bulgarien, Griechenland, Ungarn, Italien, Rumänien, Slowenien und die Slowakei) haben sich dafür entschieden, diese Möglichkeit in ihren nationalen Rechtsvorschriften vorzusehen. Eine solche Abgabe wurde jedoch bisher bei keinem Eisenbahnunternehmen erhoben.

3. ERBRINGUNG NEUER DIENSTE AUF DER GRUNDLAGE DER RICHTLINIE

Auch wenn die wesentlichen rechtlichen Vorgaben der Richtlinie hinsichtlich der Öffnung des Marktes für neue grenzüberschreitende Dienste einschließlich der Kabotage erfüllt sind, werden solche Dienste in Europa derzeit noch selten erbracht.

Seit Dezember 2010 bietet der private italienische Betreiber LeNord gemeinsam mit dem deutschen etablierten Unternehmen DB und dem österreichischen etablierten Unternehmen ÖBB Fahrten von Deutschland über Österreich nach Italien an, und zwar auf den Strecken München-Brenner-Verona (ein Zugpaar pro Tag), München-Brenner-Venedig und München-Brenner-Bologna (jeweils zwei Zugpaare pro Tag). Seit Dezember 2011 erbringt ein weiteres in Italien ansässiges Eisenbahnunternehmen (Società Viaggiatori Italia S.r.l.), das vom französischen etablierten Betreiber SNCF beherrscht wird, neue Dienste auf der Strecke Paris-Modane-Mailand (drei Zugpaare pro Tag), während der italienische etablierte Betreiber Trenitalia und das in Frankreich ansässige private Unternehmen Veolia Transdev unter dem Markennamen *thello* eine Nachtzugverbindung von Venedig über die Schweiz nach Paris anbieten. Dabei handelt es sich um den ersten Dienst auf dem französischen Schienen-Personenfernverkehrsmarkt, der nicht von oder in Zusammenarbeit mit SNCF erbracht wird.

Im Jahr 2010 begann der schwedische etablierte Betreiber SJ, Dienste von Schweden nach Dänemark anzubieten, einschließlich der Kabotage zwischen Kopenhagen und Odense; letztere wurde jedoch ein Jahr darauf wieder eingestellt.

Ein atypischer grenzüberschreitender Dienst in einer offensichtlichen Marktnische ist der Berlin Night Express, eine Nachtzugverbindung zwischen Malmö und Berlin, die von Ende März bis Anfang November dreimal wöchentlich von Veolia und GVG Verkehrsorganisation GmbH angeboten wird.

Zu erwähnen ist auch, dass Thalys zu einem weiteren Wettbewerber auf dem Fernverkehrsmarkt wird, insbesondere auf der Strecke Aachen-Köln-Essen, wenn DB sich wie geplant aus der Zusammenarbeit im internationalen Hochgeschwindigkeitsverkehr mit SNCF und dem belgischen etablierten Betreiber SNCB zurückzieht. Thalys hat seine Zugverbindung zwischen Paris und Köln 2011 bis in das Ruhrgebiet erweitert. Ferner hat die DB Pläne angekündigt, über den Kanaltunnel InterCityExpress-Dienste von Frankfurt nach London anzubieten.

Der Hauptzweck der vom privaten österreichischen Betreiber WESTbahn (an dem SNCF zu 26 % beteiligt ist) erbrachten Dienste von Wien nach Salzburg sowie nach Freilassing auf der deutschen Seite der Grenze scheint die Inlandsbeförderung zu sein.

Grenzüberschreitende regionale Dienste, für die öffentliche Dienstleistungsaufträge vergeben wurden, wie der Personenverkehr von Enschede in den Niederlanden nach Münster und Dortmund in Deutschland, sind von den gemäß der Richtlinie liberalisierten grenzüberschreitenden Diensten zu trennen.

4. GRÜNDE FÜR DIE GERINGEN MARKTAUSWIRKUNGEN DER RICHTLINIE

Es lassen sich mehrere Barrieren feststellen, die neue Marktteilnehmer (einschließlich etablierter Eisenbahnunternehmen, die in einem anderen Mitgliedstaat zugelassen sind) davon abhalten, auf der Grundlage der Richtlinie grenzübergreifende Dienste zu erbringen. Eine verspätete und in einigen Fällen auch restriktive Anwendung der Richtlinie und fortbestehende Diskriminierungen beim Zugang zur Infrastruktur und zu eisenbahnbezogenen Dienstleistungen, die zu Vertragsverletzungsverfahren hinsichtlich des ersten Eisenbahnpakets geführt haben, wirken sich negativ auf den Markt aus.

Es gibt wenige internationale Ziele, die ausreichend starke Verkehrsströme für rentable neue Dienste aufweisen. Insbesondere Marktnischen wie Nachtzugverbindungen (die von schnelleren Tagzugverbindungen oder durch andere Verkehrsträger verdrängt werden) bieten wenige Möglichkeiten für profitable Dienste. Es ist zudem relativ schwierig, neue grenzüberschreitende Dienste so in den inländischen Fahrplan zu integrieren, dass geeignete Anschlussmöglichkeiten entstehen.

Auch die Erfahrungen mit der Öffnung des Schienengüterverkehrsmarkts zeigen, dass neue Betreiber (sogar Tochtergesellschaften etablierter Eisenbahnunternehmen in anderen Mitgliedstaaten) inländische Dienste internationalen Diensten vorziehen, da die Verkehrsströme größer sind und die Inlandsbeförderung einfacher zu organisieren ist (nur ein beteiligter Infrastrukturbetreiber, keine Sprachprobleme etc.).

An der Erbringung grenzübergreifender Dienste interessierte Unternehmen nennen folgende Zugangsbarrieren:

- administrative Hindernisse: Schwierigkeiten bei der Erlangung von Sicherheitsbescheinigungen oder Fahrzeugzulassungen (in vielen Fällen äußerst langwieriges Entscheidungsverfahren);
- Hindernisse bei der Informationsbeschaffung: Schwierigkeiten bei der Einholung von Informationen und schlechte Qualität der Informationen zu den vorstehend genannten administrativen Fragen;
- betriebliche Hindernisse: Bedarf an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die alle auf der Strecke gesprochenen Amtssprachen beherrschen, Volatilität der Infrastrukturentgelte, Zugang zu betrieblichen Einrichtungen und Diensten, Schwierigkeiten bei der Abstimmung von Zugtrassen in inländischen Fahrplänen, um geeignete internationale Zugtrassen zu erhalten, keine Verfügbarkeit von Tickets aus anderen Netzen;
- Zugang zu Verkaufskanälen: Schwierigkeiten bei der Nutzung vorhandener Verkaufseinrichtungen auf fairer und diskriminierungsfreier Grundlage oder bei der Anmietung von Flächen in Bahnhöfen zur Einrichtung eigener Ticketverkaufsstellen und selbst bei der Veröffentlichung von Werbung (einer Studie zufolge waren 2011 nur in der Tschechischen Republik, Portugal, Dänemark und dem Vereinigten Königreich alle Verkaufseinrichtungen im Schienenpersonenverkehr für externe Eisenbahnunternehmen uneingeschränkt zugänglich¹¹).

11

http://www.deutschebahn.com/site/shared/en/file_attachments/position_papers/study_rail_liberalisation_index_2011_complete_version.pdf, S. 70.

Bestehende Formen der Zusammenarbeit zwischen etablierten Betreibern (die im Gegensatz zu neuen Marktteilnehmern auf ihren nationalen Märkten von netzbedingten Vorteilen und einer dominanten Stellung profitieren) können ebenfalls ein Hindernis sein, nicht nur für neue Marktteilnehmer, die Schwierigkeiten haben, ein profitables Marktsegment für die Einführung eigener Dienste zu finden, sondern auch für etablierte Betreiber, die einen Strategiewechsel und den eigenen Markteintritt in einem anderen Mitgliedstaat in Erwägung ziehen.

Eine unzureichende Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur führt in manchen Mitgliedstaaten unvermeidlich zur Verschlechterung der Dienstqualität, so dass grenzübergreifende Dienste eingestellt werden müssen, da sie nicht mehr mit anderen Verkehrsträgern konkurrieren können.

Hochgeschwindigkeitszüge sind das Vorzeigemodell des Schienenverkehrs, und Hochgeschwindigkeitsverbindungen zwischen großen Städten weisen die größten Verkehrsströme und damit auch ein echtes Potenzial für die Einführung neuer Dienste auf (dies belegen z. B. die Pläne der DB, eigene InterCityExpress-Züge von Frankfurt nach London anzubieten, oder die kürzlich in Zusammenarbeit zwischen SNCF und DB eingeführten Dienste zwischen Frankfurt und Marseille). Dazu bedarf es jedoch besonderer Fahrzeuge und damit auch hoher Investitionen, und in bestimmten Märkten sind aufgrund der Sicherheitsanforderungen besondere Barrieren zu überwinden. So haben z. B. besondere, auf anderen Fahrzeugstandards als den europaweiten TSI beruhende Sicherheitsvorschriften im Kanaltunnel den Einsatz eigener ICE-Züge der DB bisher verhindert.

Ungleiche Wettbewerbsbedingungen ergeben sich auch durch unterschiedliche Rahmenbedingungen für die einzelnen Verkehrsträger. Beispielsweise unterliegen grenzüberschreitende Züge im Gegensatz zum Luftverkehr in einigen Mitgliedstaaten der Mehrwertsteuer und/oder der Mineralölverbrauchsteuer.

Schließlich sind auch das insgesamt ungünstige wirtschaftliche Klima seit 2008 und die langsame Reaktion des Eisenbahnsektors auf regulatorische Änderungen (aufgrund des hohen Investitionsbedarfs und der langen Einsatzdauer der Vermögenswerte) zu berücksichtigen.

Einige in diesem Bericht aufgeführte Hindernisse wurden von den europäischen Gesetzgebungsorganen bereits bei der Neufassung des ersten Eisenbahnpakets behandelt, die zur Verabschiedung der Richtlinie zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums führte (Zugang zu Einrichtungen und Diensten, größere Stabilität der Infrastrukturfinanzierung, kürzere Fristen für administrative Entscheidungen). Mit der Harmonisierung der Sicherheitsbescheinigungen und der Fahrzeugzulassungen möchte die Kommission im Rahmen des vierten Eisenbahnpakets weitere administrative Hindernisse beseitigen.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Grenzüberschreitende Schienenpersonenverkehrsdienste einschließlich Kabotagerechten wurden in der EU mit der Richtlinie 2007/58/EG ab dem 1. Januar 2010 (bzw. im Falle Luxemburgs ab dem 1. Januar 2012) liberalisiert. Wenngleich die Umsetzung der Richtlinie in allen Mitgliedstaaten verspätet erfolgte, wurden inzwischen überall Legislativmaßnahmen zur Einhaltung der Richtlinie getroffen.

Bei der praktischen Anwendung in den Mitgliedstaaten waren vor allem die Auslegung der Bestimmungen über den Hauptzweck eines Eisenbahndienstes sowie über eine mögliche

Gefährdung des wirtschaftlichen Gleichgewichts von Diensten im Rahmen öffentlicher Dienstleistungsaufträge mit Schwierigkeiten verbunden. In diesen Bereichen wird die Kommission Durchführungsrechtsakte auf der Grundlage der Richtlinie zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums erlassen.

Mehrere Mitgliedstaaten haben sich dafür entschieden, die in der Richtlinie vorgesehenen Optionen zur Beschränkung neuer internationaler Dienste oder Kabotagerechte nicht zu nutzen. Selbst wenn die Möglichkeit zur Beschränkung der Kabotage im nationalen Recht vorgesehen ist, werden diese Bestimmungen in der Praxis äußerst selten angewandt. Eine Beschränkung aufgrund bestehender Konzessionen scheint die wirksamste Möglichkeit zum Schutz der Interessen von Betreibern zu sein, die Dienste auf Strecken erbringen, die für die Kabotage interessant sein könnten, wird jedoch nur in einem Mitgliedstaat angewandt.

Trotz der Schaffung des einschlägigen nationalen Rechtsrahmens in allen betroffenen Mitgliedstaaten gibt es nur wenige Beispiele für neue grenzüberschreitende Dienste auf der Grundlage der Richtlinie. Bei dem Versuch des Eintritts in den Markt für den internationalen Schienenpersonenverkehr stehen neue Betreiber oft vor Hindernissen, die auf eine unzureichende Umsetzung vorangehender Eisenbahnpakete oder Lücken in früheren EU-Vorschriften zurückgehen. Vertragsverletzungsverfahren, die Neufassung des ersten Eisenbahnpakets und die neuen Vorschläge für das vierte Eisenbahnpaket dürften zur Lösung dieser Probleme beitragen.

Doch selbst bei Beseitigung aller dieser Hindernisse ist nicht mit einer schnellen Zunahme der Zahl neuer internationaler Schienenpersonenverkehrsdienste zu rechnen, da die meisten Segmente des Marktes für den grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr wenig profitabel und damit für Betreiber unattraktiv sind. Der inländische Personenverkehr lässt sich viel einfacher organisieren, und in Mitgliedstaaten, die ihren inländischen Personenverkehrsmarkt für den Wettbewerb geöffnet haben, gibt es viel mehr neue Marktteilnehmer als auf dem internationalen Markt. Bei der Liberalisierung des Schienengüterverkehrs zeigt sich ein ähnliches Bild. Zudem erscheint der Wettbewerb im Personenverkehr am stärksten, wenn lokale und regionale Dienste im Rahmen von wettbewerbsgestützten öffentlichen Dienstleistungsaufträgen erbracht werden.

Die Analyse der mit der Öffnung des internationalen Schienenpersonenverkehrsmarktes seit 2010 gewonnenen Erfahrungen scheint daher zu bestätigen, dass voraussichtlich eher die Öffnung des Inlandsmarktes zu neuen grenzüberschreitenden Diensten führen wird als umgekehrt. So würde es die Öffnung des Inlandsmarktes den Betreibern internationaler Dienste beispielsweise ermöglichen, Zubringerdienste einzuführen, die die Wirtschaftlichkeit grenzüberschreitender Dienste erhöhen könnten. Die Vorschläge der Kommission zur Öffnung der Märkte für den inländischen Schienenpersonenverkehr und zur Ausweitung wettbewerbsgestützter Ausschreibungen im Rahmen des vierten Eisenbahnpakets dürften der Entwicklung grenzüberschreitender Dienste daher weitere Impulse geben.