



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 24.10.2016
COM(2016) 689 final

2013/0028 (COD)

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

gemäß Artikel 294 Absatz 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

betreffend den

**Standpunkt des Rates zur Verabschiedung einer Verordnung zur Änderung der
Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 hinsichtlich der Öffnung des Marktes für inländische
Schienenpersonenverkehrsdienste**

(Text von Bedeutung für den EWR)

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

gemäß Artikel 294 Absatz 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

betreffend den

Standpunkt des Rates zur Verabschiedung einer Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 hinsichtlich der Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. HINTERGRUND

Am 30. Januar 2013 hat die Kommission ein umfassendes Paket mit sechs Legislativvorschlägen angenommen, um die Qualität und das Angebot im Bereich der Schienenverkehrsdienste in Europa zu verbessern.

Um die Schiene für die Reisenden zu einer attraktiveren Wahl zu machen und eine Verkehrsverlagerung zu unterstützen, müssen Dienstleistungsqualität und Effizienz verbessert werden. Den knappen öffentlichen Mitteln müssen eine kostenwirksamere Verwendung dieser Mittel und mehr Nachhaltigkeit gegenüberstehen.

Ein weiteres Ziel des Pakets ist die Förderung von Innovationen im Eisenbahnbereich der EU, um den Erwartungen der Nutzer zu entsprechen. Dies soll auf drei unterschiedlichen, miteinander verknüpften Wegen erreicht werden:

- (1) Öffnung des Markts für inländische Personenverkehrsdienste und Pflicht zur Ausschreibung öffentlicher Dienstleistungsaufträge;
- (2) Stärkung der Unabhängigkeit der Infrastrukturbetreiber, sodass sie alle Kernfunktionen des Schienennetzes kontrollieren und einen fairen Zugang zu Eisenbahndiensten gewährleisten können;
- (3) Stärkung der Rolle der Eisenbahnagentur der EU, die zur „einzigen Anlaufstelle“ wird, die EU-weit gültige Genehmigungen für das Inverkehrbringen von Fahrzeugen und EU-weit gültige Sicherheitsbescheinigungen für Eisenbahnunternehmen ausstellt.

Übermittlung des Vorschlags an das Europäische Parlament und den Rat

(Dokument COM(2013) 28 final – 2013/0028 (COD)): 31. Januar 2013

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses: 11. Juli 2013

Stellungnahme des Ausschusses der Regionen: 8. Oktober 2013


Standpunkt des Europäischen Parlaments in erster Lesung:

26. Februar 2014

Festlegung des Standpunkts des Rates:

17. Oktober 2016

2. ZIEL DES KOMMISSIONSVORSCHLAGS

Das allgemeine Ziel des Vorschlags der Kommission zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ist es, die Qualität des Schienenpersonenverkehrs zu verbessern und seine operative Effizienz zu steigern. Dadurch sollen Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der Schiene gegenüber anderen Verkehrsträgern erhöht und der einheitliche europäische Eisenbahnverkehrsraum weiterentwickelt werden. 

Im Hinblick auf das allgemeine Ziel schlug die Kommission vor, eine Verpflichtung zur wettbewerblichen Vergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen einzuführen, um den Wettbewerbsdruck auf den inländischen Eisenbahnmärkten zu intensivieren. So sollen Effizienz und Qualität der Schienenpersonenverkehrsdienste erhöht werden. Ergänzt werden diese Maßnahmen durch Bestimmungen, die günstige Rahmenbedingungen für wettbewerbliche Vergabeverfahren sicherstellen sollen, etwa für den Zugang zu Rollmaterial.

Der Vorschlag der Kommission hängt eng mit dem Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (Neufassung) zusammen, in dem Rechte auf freien Zugang für Eisenbahnunternehmen eingeführt und die Bestimmungen über die Governance der Infrastrukturverwaltung verschärft werden, um den diskriminierungsfreien Zugang zur Eisenbahninfrastruktur zu verbessern.

3. BEMERKUNGEN ZUM STANDPUNKT DES RATES

In dem in erster Lesung angenommenen Standpunkt des Rates vom 17. Oktober 2016 werden die Hauptziele des Kommissionsvorschlags unterstützt, die Qualität und Effizienz öffentlicher Schienenverkehrsdienste zu fördern und dazu den Grundsatz der obligatorischen wettbewerblichen Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge im Schienenverkehr einzuführen. Auch die vorgeschlagenen Bestimmungen, mit denen günstige Rahmenbedingungen für wettbewerbliche Vergabeverfahren sichergestellt werden sollen, werden befürwortet.

Wenngleich der Standpunkt des Rates in einigen Punkten weniger weit geht, als die Kommission dies für wünschenswert hielt, ist hervorzuheben, dass er aus mehreren Gründen einen bedeutenden Fortschritt gegenüber der derzeit geltenden Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 darstellt:

- Die Kommission schlug vor, die Vergabebestimmungen für alle von der Verordnung erfassten Verkehrsträger zu vereinheitlichen und den Grundsatz der obligatorischen wettbewerblichen Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge im Schienenverkehr einzuführen. Im Standpunkt des Rates wird der Vorschlag der Kommission unterstützt, da er eine grundsätzliche Verpflichtung zur Ausschreibung von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen im Schienenverkehr vorsieht. So soll die Möglichkeit entfallen, öffentliche Dienstleistungsaufträge im Schienenverkehr ohne Begründung direkt zu vergeben. Wenngleich mehrere Ausnahmen zugelassen werden, sind diese restriktiv, präzise und objektiv formuliert und werden durch eine Reihe von Sicherheitsmaßnahmen ergänzt, mit denen eine missbräuchliche Umgehung des Grundsatzes der wettbewerblichen Vergabe verhindert werden soll. Zudem wird sichergestellt, dass öffentliche Dienstleistungsaufträge, die im Rahmen

der Ausnahmeregelung für besondere Marktstrukturen direkt vergeben werden, den Zielen des Vorschlags – der Verbesserung der Qualität und Effizienz öffentlicher Schienenverkehrsdienste – dienen müssen. In dieser Hinsicht entspricht der Standpunkt des Rates dem Ziel der Kommission, die Qualität und die operative Effizienz von Schienenpersonenverkehrsdiensten zu erhöhen.

- Die Kommission sah strengere Regeln für die Definition gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen vor. So sollten die zuständigen Behörden verpflichtet werden, Pläne für den öffentlichen Verkehr zu erstellen, in denen die Ziele der Strategie für den öffentlichen Personenverkehr detailliert dargelegt werden. Zudem sollten die zuständigen Behörden verpflichtet werden, Art und Umfang der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, die sie Betreibern des öffentlichen Verkehrswesens aufzuerlegen beabsichtigen, sowie den Geltungsbereich öffentlicher Dienstleistungsaufträge anhand einer Reihe von Kriterien im Hinblick auf die in den Plänen für den öffentlichen Verkehr genannten Ziele zu begründen. Wenngleich der Standpunkt des Rates nicht so weit geht wie der Vorschlag der Kommission, erkennt die Kommission an, dass er klarere Regeln für die Definition und die Spezifikationen gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen enthält. Zudem sieht der Standpunkt allgemeine Kriterien für die Definition gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen durch die zuständigen Behörden vor, bietet im Bedarfsfall aber auch die erforderliche Flexibilität.
- Darüber hinaus gewährleistet der Standpunkt des Rates eine faire und transparente Bereitstellung der relevanten Informationen an alle Bieter, sodass deren Gleichbehandlung während des Vergabeverfahrens sichergestellt ist. Diese neue Bestimmung steht im Einklang mit dem Vorschlag der Kommission.
- Die Kommission sah spezielle Obergrenzen für die Direktvergabe von Schienenverkehrsaufträgen kleinen Umfangs vor. Diese Obergrenzen werden im Standpunkt des Rates erhöht. Sie stehen nach Ansicht der Kommission aber mit dem Grundsatz im Einklang, eine Direktvergabe zuzulassen, wenn die Kosten einer Ausschreibung den erwarteten Nutzen übersteigen.
- Die Kommission schlug vor, die zuständigen Behörden dazu zu verpflichten, einen diskriminierungsfreien Zugang zu Rollmaterial zu gewährleisten, da dieser einen der wichtigsten Faktoren für die Teilnahme von Eisenbahnunternehmen an Vergabeverfahren darstellt. Im Standpunkt des Rates entfällt diese Verpflichtung, da sie nachteilige Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte haben könnte. Allerdings werden die zuständigen Behörden verpflichtet, mit Blick auf ein wettbewerbliches Vergabeverfahren zu prüfen, ob Maßnahmen erforderlich sind, um einen diskriminierungsfreien Zugang zu Rollmaterial sicherzustellen, und diese Prüfung zu veröffentlichen. Zudem sind im Standpunkt des Rates eine Reihe von Maßnahmen festgelegt, die die zuständigen Behörden treffen können, um den Zugang der Betreiber zu Rollmaterial zu gewährleisten. Die Kommission erkennt an, dass mit der Verpflichtung, künftige Prüfungen hinsichtlich des Zugangs zu Rollmaterial zu veröffentlichen, im Standpunkt des Rates eine wichtige Grundlage geschaffen wird, die es den Betreibern und der Kommission ermöglicht zu prüfen, ob die Gleichbehandlung aller Betreiber bei Vergabeverfahren gewährleistet wurde.
- Zudem sind im Standpunkt des Rates einschlägige EU-rechtliche und nationale Sozialstandards vorgesehen, die einzuhalten sind, wenn ein öffentlicher Auftrag von einem anderen Betreiber übernommen wird. Die Kommission kann diese

Bestimmungen akzeptieren, da sie die geltenden Rechte und Pflichten im Sozialbereich klären.

- Die Kommission sah eine rasche Einführung des Grundsatzes der obligatorischen wettbewerblichen Vergabe vor. Im Standpunkt des Rates ist dagegen eine längere Übergangsfrist vorgesehen. So soll die Möglichkeit zu einer nicht an Bedingungen geknüpften Direktvergabe erst später entfallen, sodass der Grundsatz der obligatorischen wettbewerblichen Vergabe öffentlicher Aufträge im Schienenverkehr erst sechs Jahre nach dem Inkrafttreten der neuen Verordnung anwendbar wird. Durch diese Verlängerung des Übergangszeitraums kommen die positiven Auswirkungen der neuen Bestimmungen erst später zum Tragen, gleichzeitig ermöglicht sie es den Mitgliedstaaten jedoch auch, den Markt auf diese Änderungen vorzubereiten und mögliche strukturelle Probleme zu vermeiden.
- Nach dem Vorschlag der Kommission sollten Aufträge, die auf der Grundlage der Ausnahmeregelung für den Schienenverkehr direkt vergeben wurden, spätestens am 31. Dezember 2022 unwirksam werden. Die Kommission bedauert, dass diese Verträge gemäß dem Standpunkt des Rates bis zu ihrem Ablaufdatum wirksam bleiben können. Öffentliche Dienstleistungsaufträge im Schienenverkehr, die vor dem Ende der Übergangsfrist vergeben wurden, könnten somit bis Dezember 2032 durchgeführt werden, was einen langen Übergangszeitraum darstellt. Gleichzeitig erkennt die Kommission jedoch auch an, dass durch den Standpunkt des Rates bestehende vertragliche Rechte geschützt werden und der Grundsatz der Rechtskontinuität eingehalten wird.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Nach Ansicht der Kommission führt die vorstehend beschriebene Einführung neuer und klarer Bestimmungen im Standpunkt des Rates trotz der genannten Schwachpunkte zu höherer Rechtssicherheit. Zudem bildet er eine solide Grundlage für die künftige verkehrs- und wettbewerbsrechtliche Durchsetzung der Rechtsvorschriften zur Öffnung des Schienenverkehrsmarktes.

Nach Ansicht der Kommission stellen die Änderungen der Rechtsvorschriften zu gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen im Schienenverkehr einen wichtigen Fortschritt für die Qualität und Effizienz der öffentlichen Schienenverkehrsdienste in der EU dar, da der Grundsatz der wettbewerblichen Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Eisenbahnverkehr eingeführt wird und günstige Rahmenbedingungen für diese Art der Vergabe geschaffen werden. Eine breitere Anwendung wettbewerblicher Vergabeverfahren für Schienenverkehrsaufträge könnte darüber hinaus zu einer kostenwirksameren Verwendung öffentlicher Mittel im Verkehrsbereich führen.

Im Interesse eines Kompromisses akzeptiert die Kommission daher den Standpunkt des Rates und ermöglicht es dem Europäischen Parlament somit, den endgültigen Text in zweiter Lesung anzunehmen. Die Kommission ist der Auffassung, dass durch die Annahme sowohl der Marktsäule wie auch der technischen Säule der größtmögliche Nutzen in Bezug auf Dienstleistungsqualität, Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit des Eisenbahnsektors erzielt würde.