



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 24.10.2016
COM(2016) 691 final/2

2013/0029 (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 im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2012/34/EU zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums hinsichtlich der Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste und der Verwaltung der Eisenbahninfrastruktur

(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 im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2012/34/EU zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums hinsichtlich der Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste und der Verwaltung der Eisenbahninfrastruktur

(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.

Das Paket zielt außerdem auf die Förderung von Innovation im Eisenbahnbereich der EU, was auf drei unterschiedlichen Wegen, die miteinander in Verbindung stehen, erreicht werden soll:

- (1) durch Öffnung der Märkte für inländische Personenverkehrsdienste und die Pflicht, öffentliche Dienstleistungsaufträge grundsätzlich auszuschreiben;
- (2) durch die Stärkung der Unabhängigkeit der Infrastrukturbetreiber, sodass sie alle Kernfunktionen des Schienennetzes kontrollieren und fairen Zugang zu Eisenbahndiensten gewährleisten können;
- (3) durch die Stärkung der Rolle der Agentur, 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) 29 final – 2013/0029 (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

Allgemeines Ziel des Vorschlags der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2012/34/EU („Governance-Richtlinie“) ist die Weiterentwicklung des einheitlichen europäischen Eisenbahnraums, indem die Märkte für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste für den Wettbewerb geöffnet und gleiche Ausgangsbedingungen für alle Eisenbahnunternehmen geschaffen werden. Aufgrund eines verstärkten Wettbewerbs dürften sich die Qualität von Schienenverkehrsdiensten und ihre operative Effizienz verbessern, was wiederum zu einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der Schiene gegenüber anderen Verkehrsträgern führen wird.

Zur Erreichung dieses Ziels hatte die Kommission neue Vorschriften vorgeschlagen, um die Unabhängigkeit der Infrastrukturbetreiber zu stärken, Quersubventionierungen zwischen Infrastrukturbetrieb und Schienenverkehrsleistungen zu unterbinden und für eine bessere Koordinierung zwischen den verschiedenen Akteuren des Eisenbahnmarkts zu sorgen.

Dieser Kommissionsvorschlag steht in engem Zusammenhang mit dem Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 hinsichtlich der Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste. Ziel jenes Vorschlags ist es, den Grundsatz der obligatorischen wettbewerblichen Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge einzuführen und die Bedingungen für effektive Vergabeverfahren, etwa durch besseren Zugang zu Rollmaterial, zu verbessern.

3. BEMERKUNGEN ZU DEM STANDPUNKT DES RATES

Der am 17. Oktober 2016 in erster Lesung festgelegte Standpunkt des Rates unterstützt die wesentlichen Ziele des Vorschlags der Kommission. Er sieht insbesondere eine Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste und bessere Regeln für die Verwaltung des Infrastrukturbetriebs (Governance) vor.

Auch wenn der Standpunkt des Rates in einigen Punkten hinter den Wünschen der Kommission zurückbleibt, bedeutet er dennoch aus mehreren Gründen einen wichtigen Fortschritt gegenüber der Richtlinie 2012/34/EU.

- Die Kommission hatte strengere Anforderungen an die Trennung zwischen Infrastrukturbetrieb und anderen rechtlichen Einheiten vertikal integrierter Unternehmen vorgeschlagen. Der Standpunkt des Rates sieht eine größere Flexibilität hinsichtlich der Organisationsstrukturen und insbesondere die Möglichkeit vor, vertikal integrierte Modelle aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen. Die Kommission ist zwar noch immer der Ansicht, dass eine vertikale Trennung der einfachste Weg ist, um die Nichtdiskriminierung neuer Marktteilnehmer zu gewährleisten; sie begrüßt aber dennoch, dass der Standpunkt des Rates eine Reihe neuer Garantien vorsieht, um die Unparteilichkeit von Infrastrukturbetreibern sicherzustellen, u. a. durch die Einschränkung von Doppelmandaten und die Vermeidung von Interessenkonflikten.
- Die Kommission hatte Vorschriften vorgeschlagen, durch die sämtliche Funktionen des Infrastrukturbetriebs vor unzulässiger Einflussnahme geschützt werden sollten. Die strengsten Vorschriften hingegen werden im Standpunkt des Rates auf die

wesentlichen Funktionen beschränkt, etwa die Kapazitätszuweisung oder die Festlegung und Erhebung von Weegeentgelten, die für den diskriminierungsfreien Infrastrukturzugang neuer Marktteilnehmer entscheidend sind. Die Kommission bedauert, dass die Gelegenheit zur Einführung umfassenderer und strengerer Garantien für alle Funktionen des Infrastrukturbetriebs, insbesondere in Bezug auf vertikal integrierte Unternehmen, versäumt wurde. Sie stellt allerdings auch fest, dass neue allgemeine Vorschriften eingeführt wurden, um auch in Bezug auf das Verkehrsmanagement und die Planung von Instandhaltungsarbeiten für Transparenz und Unparteilichkeit zu sorgen. Das ursprüngliche Konzept der „vollwertigen“ Infrastrukturbetreiber, die sämtliche Kernfunktionen des Schienennetzes wahrnehmen, wurde vom Rat nicht übernommen, der sich stattdessen für einen flexibleren Ansatz entschieden hat, der es den Mitgliedstaaten überlässt zu prüfen, welcher mögliche Nutzen mit einer Auslagerung des Infrastrukturbetriebs und der Schaffung öffentlich-privater Partnerschaften verbunden ist. Angesichts der aktuellen Haushaltszwänge und unabhängig von ihrem jeweiligen Organisationsmodell hielten die Mitgliedstaaten es für wichtig, auf privates Kapital zurückgreifen zu können und für einen Rechtsrahmen zu sorgen, der innovative Formen des Infrastrukturbetriebs ermöglicht. In Anbetracht der eingeführten Bestimmungen, die gewährleisten, dass Interessenkonflikte vermieden werden und die Infrastrukturbetreiber die volle Verantwortung für alle ausgelagerten Funktionen tragen und über entsprechende Aufsichtsbefugnisse verfügen, kann die Kommission diesem flexibleren Konzept zustimmen. Durch die vom Rat vorgenommenen Änderungen wurde der von der Kommission vorgeschlagene Rahmen in wesentlichen Teilen verändert. Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass auch der Standpunkt des Rates es noch immer ermöglicht, das Ziel eines unparteiischen und wirksamen Infrastrukturbetriebs zu erreichen, insbesondere mit Blick auf ein Bündel neuer Bestimmungen, die gegenüber dem Status quo einen erheblichen Fortschritt bedeuten.

- Im Standpunkt des Rates werden die strengen Vorschriften zur finanziellen Transparenz bestätigt. Die Bestimmungen zur getrennten Rechnungsführung in Verbindung mit den neuen Vorschriften über konzerninterne Darlehen, die Verwendung der von den Infrastrukturbetreibern erwirtschafteten Dividenden und die vollständige Aufsicht über die Finanzströme in vertikal integrierten Unternehmen werden dafür sorgen, dass weder Infrastrukturentgelte noch öffentliche Mittel zweckentfremdet und zur Quersubventionierung von Aktivitäten, die im Wettbewerb mit anderen Unternehmen ausgeübt werden, verwendet werden können. Dies wird zur Schaffung von fairen Wettbewerbsbedingungen beitragen.
- Wichtig ist auch, dass der Standpunkt des Rates den Infrastrukturbetreibern eine Zusammenarbeit auf europäischer Ebene untereinander und mit den Nutzern vorschreibt, wodurch sich ihre Leistungsfähigkeit und Kundenorientierung verbessern dürften.
- Die zusätzliche Stärkung der Befugnisse der Regulierungsstellen ist ein weiterer wichtiger Bestandteil des Pakets. Die neuen Bestimmungen ermöglichen es den nationalen Regulierungsstellen und der Kommission, für eine wirksame Durchsetzung der Vorschriften zu sorgen.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Wenngleich der Standpunkt des Rates nicht der umfassenden Änderung des Rechtsrahmens entspricht, die die Kommission 2013 vorgeschlagen hatte, ist der geänderte Vorschlag

weiterhin von entscheidender Bedeutung, um die fortbestehenden nationalen Monopole im inländischen Schienenpersonenverkehr zu beseitigen und so die weitere Entwicklung des einheitlichen europäischen Eisenbahnraums ohne Verzögerungen fortzusetzen. Die vorgeschlagenen Vorschriften sorgen für eine Präzisierung und Verbesserung des Rechtsrahmens. Auf diese Weise werden günstigere Rahmenbedingungen geschaffen, sodass sich der Wettbewerb entfalten kann und diskriminierende Praktiken verhütet oder abgestellt werden.

Die Kommission akzeptiert im Interesse eines Kompromisses den Standpunkt des Rates und ermöglicht es so dem Europäischen Parlament, den endgültigen Text in zweiter Lesung anzunehmen. Die Kommission ist nämlich 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.