



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 22. Mai 2015
(OR. en)

8959/15

Interinstitutionelle Dossiers:

2013/0028 (COD)
2013/0029 (COD)

TRANS 165
CODEC 729

BERICHT

Absender: Generalsekretariat des Rates
Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter / Rat

Nr. Vordok.: 6262/15 TRANS 47 CODEC 196
Nr. Komm.dok.: 5985/13 TRANS 36 CODEC 216
5960/13 TRANS 35 CODEC 209

Betr.: ***Vorbereitung der Tagung des Rates (Verkehr, Telekommunikation und Energie) am 11. Juni 2015***
Viertes Eisenbahnpaket:
Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums bezüglich der Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste und der Verwaltung der Eisenbahninfrastruktur
Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 hinsichtlich der Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste
– Fortschrittsbericht

I. EINLEITUNG

Unter lettischem Vorsitz wurden sowohl beim technischen Pfeiler als auch beim Marktpfeiler des 4. Eisenbahnpakets wesentliche Fortschritte erzielt. Der Ratsvorsitz widmete dem technischen Pfeiler erhebliche Ressourcen. Er führte mehrere informelle Trilogie, in denen sich das Parlament, der Rat und die Kommission auf Kompromisstexte zu den meisten Vorschlägen für die Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit, die Richtlinie über die Interoperabilität und die ERA-Verordnung einigen konnten. Da die Gespräche zwischen den beiden Gesetzgebern über den technischen Pfeiler bereits sehr weit vorangeschritten sind, wird erwartet, dass die interinstitutionellen Verhandlungen über die Inhalte – bei Andauern des herrschenden konstruktiven Geistes der Zusammenarbeit und mit aktiver Unterstützung durch die Europäische Kommission – bis zum Ende des lettischen Vorsitzes abgeschlossen werden.

Was den Marktpfeiler betrifft, so legte der Vorsitz der Gruppe "Landverkehr" seine ersten Kompromissvorschläge am 7. Januar 2015 vor, wobei er viele der Bedenken berücksichtigte, die die Mitgliedstaaten unter italienischem Vorsitz im zweiten Halbjahr 2014 geäußert hatten. Nach der ersten Runde der Analyse der einzelnen Artikel in den Sitzungen der Arbeitsgruppe vom 10. und 17. Februar 2015 führte der Rat (Verkehr) auf seiner Tagung vom 13. März 2015 eine Orientierungsaussprache, bei der die drei wichtigsten in den Sitzungen der Arbeitsgruppe ausgemachten offenen Fragen erörtert wurden (Definition der Unabhängigkeitsanforderungen in Bezug auf wesentliche Funktionen, Rolle der Regulierungsstellen, Zugang zu rollendem Material). Im Anschluss an die Orientierungsaussprache legte der Vorsitz am 9. April 2015 überarbeitete Kompromisstexte zu beiden Vorschlägen auf der Grundlage der politischen Vorgaben der Minister vor, die in den Sitzungen vom 21. und 30. April sowie vom 7. Mai 2015 erörtert wurden.

II. INHALT DER KOMPROMISSTEXTE DES VORSITZES

Auf der Grundlage des Sachstandsberichts des italienischen Vorsitzes und der auf der Tagung des Rates (Verkehr, Telekommunikation und Energie) im März 2015 formulierten Vorgaben der Minister hat der lettische Vorsitz in seinen Kompromissvorschlägen die von den Mitgliedstaaten geäußerten Bedenken zur Governance-Richtlinie wie folgt berücksichtigt:

a) Richtlinie 2012/34/EU

- Festlegung eines Kerns von gemeinsamen Vorschriften zur Unabhängigkeit der Infrastrukturbetreiber durch Wiedereinführung des Begriffs der "wesentlichen Funktionen" (der die Wegeentgelte und die Zuweisung von Fahrwegkapazität umfasst), für die die striktesten Unabhängigkeitsanforderungen gelten sollten.

- Überarbeitung der Definition von "vertikal integrierten Unternehmen" unter Bezugnahme auf den Begriff "Kontrolle" anstelle der Besitzverhältnisse.
- Klarstellung, dass Infrastrukturbetreiber, die sich im Besitz oder unter der Kontrolle desselben Ministeriums oder derselben sonstigen öffentlichen Stelle befinden wie ein Eisenbahnunternehmen, bei denen es sich aber organisatorisch um zwei völlig getrennte Unternehmen handelt, als getrennte Strukturen gelten können.
- Beseitigung von Beschränkungen in Bezug auf die Reversibilität der Verwaltungsmodelle.
- Ausdrückliche Autorisierung der Mitgliedstaaten, in dem Fall, dass der Infrastrukturbetreiber keine eigene Rechtspersönlichkeit hat und die wesentlichen Funktionen vor Juni 2015 einer unabhängigen entgelterhebenden Stelle und Zuweisungsstelle übertragen wurden, die bestehenden Regelungen beizubehalten.
- Klärung der Rolle der Mitgliedstaaten und der Infrastrukturbetreiber in Bezug auf Finanz- und Investitionsplanung.
- Festlegung spezifischer Vorschriften zur Gewährleistung der Unparteilichkeit in Bezug auf Verkehrsmanagement und Planung von Instandhaltungsarbeiten.
- Einschränkung der Anwendbarkeit der Vorschriften über die organisatorische Unabhängigkeit und Entscheidungsautonomie von Infrastrukturbetreibern, das Fachpersonal und die Räumlichkeiten eines Infrastrukturbetreibers, Ernennungen und Beschlüsse über Arbeitsbedingungen sowie Aufstiegschancen der für wesentliche Funktionen zuständigen Mitarbeiter.
- Mehr Flexibilität für die Mitgliedstaaten bei der Entscheidung über die Frage, welche Stellen für die Benennung von Mitarbeitern verantwortlich sind, die über die wesentlichen Funktionen entscheiden.
- Erweiterung der Möglichkeiten für die Auslagerung von Funktionen, indem zugelassen wird, dass alle nicht wesentlichen Funktionen an verschiedene Stellen ausgelagert werden können, wenn es sich dabei nicht um Eisenbahnunternehmen handelt, während lediglich bestimmte Ausbau-, Erneuerungs- und Instandhaltungsarbeiten an Eisenbahnunternehmen ausgelagert werden können, unter der Voraussetzung, dass die Infrastrukturbetreiber die Entscheidungs- und Kontrollbefugnisse über alle Funktionen behalten.
- Einführung spezifischer Regeln, unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Projekte im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften, insbesondere durch die Erschließung von Möglichkeiten für die gemeinsame Nutzung der Funktionen eines Infrastrukturbetreibers.

- Vereinfachung der Verfahren zur Überprüfung der Einhaltung der Unabhängigkeitsanforderung durch Infrastrukturbetreiber, die auf die Überwachung durch die Regulierungsstelle beschränkt ist; Aufhebung der Ex-ante-Kontrollrechte der Kommission.
- Straffung der Zuständigkeiten der Koordinierungsausschüsse und Einschränkung des Erfordernisses der Einsetzung dieser Ausschüsse auf Fälle, in denen dies beantragt wird.
- Streichung der Möglichkeit, Durchführungsrechtsakte auf der Grundlage der Arbeiten des Netzes der Infrastrukturbetreiber zu erlassen, und Straffung der Zuständigkeiten dieses Netzes.

b) Verordnung (EG) Nr. 1370/2007

Der Vorsitz zielte mit seinen Kompromissen zum Vorschlag für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen darauf ab, ein gemeinsames Verständnis in Bezug auf die Bedingungen für die Einführung des Grundsatzes der wettbewerblichen Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge im Eisenbahnsektor zu entwickeln, vor allem im Hinblick auf mögliche Ausnahmen von diesem Grundsatz. Die Hauptpunkte des Kompromisses umfassen:

- Wiederaufgreifen der geltenden Definition der "zuständigen örtlichen Behörde" in der Verordnung ("jede zuständige Behörde, deren geografischer Zuständigkeitsbereich sich nicht auf das gesamte Staatsgebiet erstreckt") und Einführung einer Schutzklausel, wonach die gemeinsame Direktvergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen an einen internen Betreiber im Eisenbahnsektor (nicht für andere Verkehrsträger wie Bus, Straßenbahn oder U-Bahn) durch eine Gruppe von zuständigen örtlichen Behörden untersagt ist.
- Streichung der Verpflichtung, Pläne für den öffentlichen Verkehr aufzustellen. Die Behörden wären nur verpflichtet, Spezifikationen für die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen festzulegen, die den Kriterien der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit, der Kosteneffizienz und der finanziellen Tragfähigkeit der Politik auf dem Gebiet des öffentlichen Verkehrs entsprechen müssen.
- Genehmigung der Bündelung von rentablen Strecken (Kostendeckung) und unrentablen Strecken (keine Kostendeckung) im Geltungsbereich eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags, um die kostenwirksame Bereitstellung öffentlicher Verkehrsdienste sicherzustellen, indem Schutz vor den negativen Auswirkungen der "Rosinenpickerei" durch Betreiber mit offenem Zugang geboten wird, die auf rentablen Strecken mit dem Betrieb im Rahmen der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen konkurrieren.

- Ersetzung der Verpflichtung der zuständigen Behörden, einen diskriminierungsfreien Zugang der potenziellen Bieter zum rollenden Material für die Eisenbahn sicherzustellen, durch die Verpflichtung zur Beurteilung, ob potenzielle Bieter für die Zwecke des Ausschreibungsverfahrens diskriminierungsfreien Zugang zum rollenden Material haben, um einen wirksamen Wettbewerb um öffentliche Dienstleistungsaufträge zu fördern.
- Einführung von neuen Verfahren oder Ausnahmen von dem Grundsatz der obligatorischen wettbewerblichen Vergabe, nämlich:
 - Kodifizierung eines vereinfachten transparenten und diskriminierungsfreien Vergabeverfahrens, wenn es nicht genügend potenzielle Bieter gibt.
 - Höhere Schwellenwerte für die Ausnahme kleiner Aufträge von der obligatorischen wettbewerblichen Vergabe.
 - Ausnahme für physisch und technisch isolierte Eisenbahnsysteme.
 - Befreiung von Irland als Insel-Mitgliedstaat mit einer Bahnanbindung an einen einzigen anderen Mitgliedstaat (beschränkt auf 10 Jahre).
 - Ausnahme in Fällen, in denen der nationale Schienenpersonenverkehr in dem betreffenden Mitgliedstaat weniger als 1 % des Marktvolumens des Schienenpersonenverkehrs in der gesamten Europäischen Union in Personenkilometern ausmacht ("Ausnahme auf Grundlage des Marktanteils").
- Einführung einer neuen Klausel über die externe Gegenseitigkeit zum Schutz vor dem Markteintritt von Unternehmen aus bestimmten Drittländern. Diese Klausel würde es einem Mitgliedstaat gestatten, den Zugang zu Vergabeverfahren für Unternehmen aus Drittländern einzuschränken, wenn das jeweilige Drittland keine wettbewerblichen Vergabeverfahren anwendet oder Unternehmen des Mitgliedstaats in Vergabeverfahren diskriminiert.
- Verlängerung des Übergangszeitraums bis zum 3. Dezember 2022; ab diesem Zeitpunkt sollten alle öffentlichen Dienstleistungsaufträge im Eisenbahnsektor grundsätzlich im Rahmen von wettbewerblichen Vergabeverfahren vergeben werden. Verträge im Schienenverkehr, die bis zum 3. Dezember 2022 direkt vergeben werden, können für ihre vorgesehene Laufzeit gültig bleiben, jedoch nicht länger als 10 Jahre nach dem Inkrafttreten der neuen Verordnung.

III. BEMERKUNGEN ZU DEN WICHTIGSTEN FRAGEN

a) Richtlinie 2012/34/EU

Die Mitgliedstaaten begrüßten im Allgemeinen die Wiedereinführung des Begriffs der "wesentlichen Funktionen"; einige Mitgliedstaaten erhielten zwar einige Vorbehalte aufrecht, der Ansatz, wonach die Unabhängigkeitsanforderungen in Bezug auf die Funktionen der Infrastrukturbetreiber und nicht in Bezug auf Organisationsstrukturen definiert werden, fand jedoch breite Unterstützung. Die neue Funktion "Ausbau" wurde aber von einigen Mitgliedstaaten mit der Begründung angefochten, dass die Planungs- und Investitionsentscheidungen auf Ministerebene gefasst werden.

Was die Definition der wesentlichen Funktionen angeht, so vertraten einige Mitgliedstaaten die Auffassung, dass die Festlegung und Erhebung der Entgelte nicht als eine wesentliche Funktion angesehen werden sollte. Die Kommission kann dem nicht zustimmen, da die Erhebung der Abgaben in die Neufassung der Richtlinie aufgenommen wurde und somit bereits Bestandteil des gemeinsamen Besitzstandes ist.

Zudem haben mehrere Mitgliedstaaten vorgeschlagen, die Definition von "öffentlich-privaten Partnerschaften" zu präzisieren und eine gewisse Flexibilität beim Grundsatz der "vollwertigen" Infrastrukturbetreiber vorzusehen.

Einige Mitgliedstaaten waren im Wesentlichen für die Festlegung eines Kerns an gemeinsamen Regeln für getrennte und integrierte Strukturen, während mehrere andere Delegationen Bedenken äußerten, dass dieser Ansatz zu einer Überregulierung für getrennte Strukturen führen könnte. Der im April vorgelegte überarbeitete Kompromissvorschlag berücksichtigt einige dieser Bedenken, indem die Anwendung der Bestimmungen über die Unabhängigkeit der Infrastrukturbetreiber für getrennte Strukturen auf grundlegende Anforderungen beschränkt wird, die erfüllt sein müssen, damit ein Infrastrukturbetreiber als getrennt zu betrachten ist.

Mitgliedstaaten mit einer Struktur, in der Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreiber unter der Kontrolle desselben Ministeriums stehen, aber organisatorisch völlig getrennt sind, begrüßten die Präzisierung, dass derartige Strukturen beibehalten werden könnten und den Vorschriften für getrennte Strukturen unterliegen würden. Mitgliedstaaten mit einer Struktur, in der Beteiligungen zwischen einer Holding und einem Eisenbahnverkehrsunternehmen und Infrastrukturbetreiber ohne wirksame Kontrolle bestehen, befürworteten die geänderte Definition des Begriffs "vertikal integriertes Unternehmen"; gleichzeitig haben mehrere Mitgliedstaaten darauf hingewiesen, dass in Bezug auf die Definition des Begriffs "vertikal integriertes Unternehmen" weitere Arbeiten erforderlich sein könnten, um Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Ein Mitgliedstaat schlug eine Schutzklausel für bestehende konzerninterne Darlehen (sofern sie vor der Veröffentlichung der Richtlinie [2012/34/EU](#) zu marktüblichen Preisen/Zinssätzen gewährt wurden) vor, wenn dies durch eine Regulierungsstelle überwacht wird.

Die Mitgliedstaaten unterstützten im Allgemeinen die Vorschläge des Vorsitzes zur Vermeidung von Überregulierung in Bezug auf die Unabhängigkeitsanforderungen, die von den Infrastrukturbetreibern eingehalten werden müssen. Gleichzeitig haben einige Delegationen weiterhin Bedenken in Bezug auf den zusätzlichen Verwaltungsaufwand durch die Regeln für die Ernennung der Führungskräfte des Infrastrukturbetreibers und die Bewertung von Interessenkonflikten im Falle des Transfers der mit wesentlichen Funktionen betrauten Mitarbeiter; einige Mitgliedstaaten mit getrennten Strukturen zeigten sich außerdem besorgt über die Auswirkungen der neuen Bestimmungen über die Unabhängigkeit der Infrastrukturbetreiber im Hinblick auf die Unabhängigkeit der Geschäftsführung der Infrastrukturbetreiber vom Staat. In Bezug auf die Vergütung der Geschäftsführung von Infrastrukturbetreibern lehnten einige Mitgliedstaaten eine Bestimmung ab, wonach sich leistungsbezogene Elemente der Vergütung ausschließlich nach den Leistungen des Infrastrukturbetreibers richten würden.

Einige Mitgliedstaaten sprachen sich gegen das Verbot für Mitglieder des Verwaltungs- oder Aufsichtsrats der Infrastrukturbetreiber aus, gleichzeitig Mitglieder des Leitungs- oder Aufsichtsorgans eines Eisenbahnunternehmens zu sein, während andere der Ansicht sind, dass diese Bestimmung unabhängig von der Verwaltungsstruktur gelten sollte.

Eine Reihe von Mitgliedstaaten war sich darin einig, dass das Verkehrsmanagement und die Planung von Instandhaltungsarbeiten Potenzial für Diskriminierungen bergen könnten und daher mögliche spezifische Garantien ausführlicher analysiert werden sollten, die jedoch die Einbeziehung der Eisenbahnunternehmen in das Verkehrsmanagement ermöglichen. Eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten begrüßte die Tatsache, dass das Verkehrsmanagement nicht in die Definition der wesentlichen Funktionen aufgenommen wurde. Einige Mitgliedstaaten waren der Ansicht, dass eine diskriminierungsfreie Beteiligung der Eisenbahnunternehmen am Verkehrsmanagement auf verschiedene Weise gewährleistet werden könnte; dies sollte im Text zum Ausdruck gebracht werden.

Die Mitgliedstaaten begrüßten auch die größere Flexibilität in Bezug auf die Möglichkeit für die Infrastrukturbetreiber, Funktionen auszulagern und gemeinsam wahrzunehmen, während einige Delegationen forderten, dass es auch möglich sein sollte, dass Infrastrukturbetreiber wesentliche Funktionen an andere von Eisenbahnunternehmen unabhängige Stellen auslagern, wie etwa andere Infrastrukturbetreiber; ebenso sollte es möglich sein, dass nicht nur bestimmte Ausbau-, Erneuerungs- und Instandhaltungsarbeiten an Eisenbahnunternehmen ausgelagert werden, sondern auch andere nicht wesentliche Funktionen, z. B. um die Instandhaltungskosten auf Strecken mit schwachem Verkehrsaufkommen zu verringern.

Ein Mitgliedstaat schlug vor, zu präzisieren, dass die Bestimmungen über die Zahlung von Dividenden des Infrastrukturbetreibers an den Endeigentümer Dividendenzahlungen an private Investoren nicht entgegenstehen, wenn diese – allein oder gemeinsam mit dem Staat – Endeigentümer sind. Ziel dieses Vorschlags ist es, dafür zu sorgen, dass private und öffentliche Investoren gleich behandelt werden. Gewinne und Verluste (einschließlich Dividenden) sollten nach dem Handelsrecht verteilt werden.

Die Bestimmungen über finanzielle Transparenz wurden im Allgemeinen von den meisten Mitgliedstaaten unterstützt, die sie im Hinblick auf die Gewährleistung von gleichen Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmer für unerlässlich halten, auch wenn einige Mitgliedstaaten die Meinung vertraten, bestimmte Aspekte müssten flexibler gestaltet werden. Alle Mitgliedstaaten unterstützten die vorgeschlagene Streichung der Bestimmungen, die der Kommission die Befugnis zur Überwachung der Unabhängigkeit der Infrastrukturbetreiber übertragen. Die meisten Mitgliedstaaten waren sich darin einig, dass eine starke Regulierungsaufsicht entscheidend für das Funktionieren des Eisenbahnmarkts ist. Allerdings vertraten manche Mitgliedstaaten die Auffassung, dass die neuen Befugnisse, die der Regulierungsstelle übertragen werden, wie etwa die Zuständigkeit für Entscheidungen über Beschwerden gegen ein vorzeitiges Ausscheiden sowie Fragen im Zusammenhang mit den Aufstiegschancen der Führungskräfte der mit wesentlichen Funktionen betrauten Infrastrukturbetreiber, zu weit gehen würden und daher nicht unterstützt werden könnten. Einige Mitgliedstaaten wiesen außerdem darauf hin, dass der Sachgehalt dieser Bestimmungen bereits im nationalen Arbeitsrecht abgedeckt sein könnte.

Die meisten Mitgliedstaaten begrüßten die vorgeschlagenen Änderungen an den Bestimmungen über die Koordinierungsausschüsse, während andere nach wie vor Bedenken hinsichtlich der Verdoppelung bestehender Strukturen und eines übermäßigen Verwaltungsaufwands im Zusammenhang mit Berichtspflichten äußerten. Einige Mitgliedstaaten äußerten ernste Bedenken in Bezug auf die Einsetzung der Koordinierungsausschüsse, während es nur wenige für notwendig hielten, den Bedarf der Antragsteller hinsichtlich Instandhaltung und Ausbau der Infrastrukturkapazität zu präzisieren.

Es wurde vorgeschlagen, eine Klausel über die externe Gegenseitigkeit zum Schutz vor dem Markteintritt von Unternehmen aus bestimmten Drittländern aufzunehmen. Die meisten Mitgliedstaaten waren bereit, über eine solche Klausel zu beraten, einige lehnten es jedoch ab, einen solchen Grundsatz in den Text aufzunehmen, und andere hoben hervor, dass der Wortlaut weiter geprüft werden müsse, um eine unbeabsichtigte Einschränkung des Zugangs zum Schienenverkehrsmarkt für Unternehmen zu vermeiden, die in einem Mitgliedstaat niedergelassen und bereits auf dem EU-Markt tätig sind, sich jedoch im Besitz von Investoren aus einem Drittland befinden. Zwei Mitgliedstaaten unterstützten auch die Aufnahme einer Klausel zur internen Gegenseitigkeit, in Kombination mit etwaigen Maßnahmen während des Übergangszeitraums, um eine allmähliche Öffnung der nationalen Eisenbahnmärkte zu ermöglichen.

Außerdem vertraten einige Mitgliedstaaten die Auffassung, dass die Bestimmungen zur Marktöffnung im Governance-Vorschlag in engem Zusammenhang mit den Bestimmungen des Vorschlags über gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen zu sehen seien; ihr künftiger Standpunkt zum Governance-Vorschlag hänge von den Lösungen ab, die im Vorschlag über gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen gefunden würden.

b) Verordnung (EG) Nr. 1370/2007

Die Delegationen begrüßten die Beibehaltung der derzeitigen Definition des Begriffs "zuständige örtliche Behörde", die Streichung der Verpflichtung zur Aufstellung von Plänen für den öffentlichen Verkehr und die ausdrückliche Genehmigung der Bündelung von rentablen (kostendeckenden) und nicht rentablen (nicht kostendeckenden) Strecken. Viele begrüßten auch die Kodifizierung eines vereinfachten transparenten und diskriminierungsfreien Vergabeverfahrens in Fällen, in denen es nicht genügend potenzielle Bieter gibt. Eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten unterstützte höhere Schwellenwerte für die Ausnahme kleiner Aufträge von der obligatorischen wettbewerblichen Vergabe. Was die Ausnahme vom Grundsatz der wettbewerblichen Vergabe für physisch und technisch vom nationalen Schienennetz isolierte Eisenbahnsysteme angeht, so forderten mehrere Mitgliedstaaten eine genauere Definition dieser Ausnahmeregelung und hinterfragten ihren Mehrwert.

Die Mitgliedstaaten unterstützten im Wesentlichen die umfassendere Definition der Ausnahme von der obligatorischen wettbewerblichen Vergabe in Notfällen.

Eine erhebliche Zahl von Mitgliedstaaten war in diesem Stadium der Beratungen grundsätzlich der Ansicht, dass die Möglichkeit der direkten Vergabe aus Gründen der Subsidiarität als allgemeine Regel beibehalten werden sollte, wobei die direkte Vergabe und die wettbewerbliche Vergabe gleichberechtigt nebeneinander möglich sein sollten.

Wenn jedoch der allgemeine Grundsatz der wettbewerblichen Vergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen im Schienenverkehr eingeführt werden müsste, so würde die Mehrheit der Mitgliedstaaten angemessene Ausnahmeregelungen dazu annehmen, um die Besonderheiten der nationalen Märkte zu berücksichtigen.

Die Mitgliedstaaten mit einem Marktanteil von bis zu ungefähr 1 % am gesamten EU-Eisenbahnmarkt unterstützten den Kompromissvorschlag des Vorsitzes. Eine Reihe von Mitgliedstaaten sowie die Europäische Kommission äußerten Bedenken hinsichtlich dieses Ansatzes, der auf der willkürlichen Festlegung des Schwellenwerts für den Marktanteil beruht, und hinsichtlich seiner möglichen diskriminierenden Auswirkungen. Die Gruppe der Mitgliedstaaten mit kleinen Märkten stellte jedoch fest, dass dieser Ansatz auf der Grundlage eines Schwellenwerts nicht willkürlich sei und dass für die anderen Ausnahmen in dem Vorschlag auch Schwellenwerte gelten würden. Die Kommission begründete die Werte der Mindestschwellen.

Ein Mitgliedstaat schlug eine weitere Möglichkeit für eine Ausnahme auf der Grundlage der direkten Vergabe in Verbindung mit Leistungskriterien vor. Dies würde die Möglichkeit einer Direktvergabe bieten, wenn die zuständige Behörde nachweist, dass der öffentliche Dienstleistungsauftrag im Eisenbahnsektor, der auf diese Weise vergeben werden soll, zu einer Verbesserung in Bezug auf die Effizienz und Qualität der Dienstleistungen führen würde, die vergleichbar oder besser wäre als bei einem Auftrag, der im Wege eines wettbewerblichen Verfahrens vergeben würde. Der leistungsbezogene Vorschlag sah auch vor, dass bei der Bewertung die sozioökonomischen Auswirkungen berücksichtigt werden, einschließlich der Kontinuität der Dienste, der Größe und Komplexität des Netzes, der Netzintegration und der Kosten.

Im Falle einer solchen Ausnahme müssten die zuständigen Behörden auch dafür sorgen, dass auf der Grundlage ihrer Bewertung Leistungs- und Effizienzziele in den öffentlichen Dienstleistungsauftrag aufgenommen und entweder durch abschreckende Geldbußen oder durch eine mögliche obligatorische Ausschreibung im nächsten Vertragszeitraum durchgesetzt werden. Zwar hatten die Mitgliedstaaten keine Möglichkeit, diesen Vorschlag umfassend zu bewerten, doch begrüßten ihn viele Mitgliedstaaten als eine solide Grundlage für weitere eingehende fachliche Diskussionen. Mehrere Mitgliedstaaten äußerten jedoch Bedenken hinsichtlich der Aspekte der praktischen Umsetzung dieses Vorschlags und wollten auch über andere Alternativen nachdenken, die künftig vorgeschlagen werden könnten.

Darüber hinaus betonten viele Mitgliedstaaten mit kleinen Eisenbahnmärkten, dass ein solcher leistungsbasierter Vorschlag ihre Bedenken nicht zerstreue und dass die Ausnahme in Bezug auf die Marktgröße zusätzlich zu diesem neuen Vorschlag notwendig bleibe.

Einige Mitgliedstaaten bedauerten das Fehlen von verpflichtenden Sozialvorschriften im Rahmen der wettbewerblichen Vergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen. Einige Delegationen schlugen vor, den vom Europäischen Parlament verfolgten Ansatz anzuwenden, der auf die Stärkung des sozialen Schutzes für die Mitarbeiter abzielt. Ein Mitgliedstaat sprach sich gegen die Aufnahme von verbindlichen Sozialvorschriften in einen Rechtstext aus.

Während der Beratungen wurden auch einige andere Alternativen vorgelegt, wie etwa eine Ausnahme für öffentliche Dienstleistungsaufträge mit einem Wert von weniger als 1 % des gesamten EU-Marktes. Einige Delegationen begrüßten dieses De-minimis-Konzept, andere wiesen darauf hin, dass der vorgeschlagene Schwellenwert zu hoch sei. Eine weitere Alternative sieht eine Ausnahme für Personenverkehrsdienste auf Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehrsstrecken vor, die von einem integrierten Eisenbahnunternehmen betrieben werden, das nicht unter den Geltungsbereich der Neufassung der Eisenbahnrichtlinie fällt.

Als weitere Alternative wurde vorgeschlagen, dass die zuständigen Behörden zur Förderung des Wettbewerbs die Zahl der Aufträge begrenzen können, die im gesamten Netz an ein und dasselbe Eisenbahnunternehmen vergeben werden.

Es wurde noch ein weiterer Vorschlag im Zusammenhang mit der Ausweitung des Geltungsbereichs der vorgeschlagenen Ausnahmen vom Grundsatz der verpflichtenden wettbewerblichen Vergabe vorgelegt. Diese Ausnahmen betreffen grenzüberschreitende öffentliche Dienste oder öffentliche Dienste, die auf Infrastrukturen erbracht werden, die während der Laufzeit des öffentlichen Dienstleistungsauftrags umfassend modernisiert werden sollen.

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten begrüßte es, dass die Verpflichtung der zuständigen Behörde, einen diskriminierungsfreien Zugang zum rollenden Material sicherzustellen, in eine Verpflichtung zur Prüfung umgewandelt wird, ob Maßnahmen zur Erleichterung des Zugangs zum rollenden Material erforderlich wären, so dass eine unnötige finanzielle Belastung vermieden werden kann, die bei einem verpflichtenden Ansatz entstehen würde, der den Besonderheiten der verschiedenen Märkte nicht Rechnung trägt. Einige Delegationen schlugen vor, diese Bestimmung zu stärken, indem u. a. vorgesehen wird, dass die zuständige Behörde eine Übertragung des für die Erbringung des öffentlichen Dienstes verwendeten rollenden Materials an einen neuen Betreiber, der die Dienstleistungen im Rahmen des neuen Vertrags erbringen würde, oder aber die Gründung von Leasing-Unternehmen für das rollende Material verlangen kann.

Was die Klausel zur externen Gegenseitigkeit betrifft, so begrüßten mehrere Delegationen ihre Aufnahme in den Kompromissvorschlag des Vorsitzes. Einige Mitgliedstaaten sind jedoch besorgt darüber, dass sie bedeutende ausländische Direktinvestitionen in den EU-Schienenverkehrsmarkt verhindern könnte. Mehrere Mitgliedstaaten forderten die Streichung dieser Bestimmung. Im Allgemeinen schlugen die Mitgliedstaaten vor, weiterhin an der Formulierung dieser Klausel zu arbeiten.

Mehrere Delegationen wollten ihre Position zum Übergangszeitraum nicht festlegen, bis die Beratungen über sonstige Fragen wie Ausnahmen von der wettbewerblichen Vergabe abgeschlossen sind. Einige Delegationen forderten jedoch eine Möglichkeit, die Übergangszeit im Hinblick auf eine schrittweise Öffnung des Marktes in den einzelnen Mitgliedstaaten anzupassen. Darüber hinaus betonten einige Delegationen, wie wichtig es sei, eine korrekte Formulierung für die Übergangsregelung zu finden, um Rechtssicherheit zu gewährleisten.

IV. ANREGUNGEN FÜR DIE WEITEREN VERHANDLUNGEN

Eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten vertritt die Auffassung, dass beide Vorschläge zum Marktpfeiler gemeinsam behandelt werden sollten, da die wichtigsten Aspekte, also die Verwaltung der Eisenbahninfrastruktur/Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste und der Grundsatz der wettbewerblichen Vergabe (mit einigen genau festgelegten Ausnahmen) nicht zu trennen sind. Vor diesem Hintergrund und auf der Grundlage der Ergebnisse der Beratungen hat der Vorsitz die folgenden wichtigsten noch offenen Fragen und möglichen Ansätze für Kompromisse zu diesen Punkten ermittelt:

a) Richtlinie 2012/34/EU

Weitere Arbeiten in Bezug auf die Definition von "vertikal integrierten Unternehmen" und "öffentlich-privaten Partnerschaften" sind erforderlich, um Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Ein entscheidender Aspekt für mehrere Mitgliedstaaten – der noch weitere Arbeiten erfordert – ist die Gefahr einer Überregulierung für getrennte Strukturen.

Um die verbleibenden Bedenken der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Bestimmungen über die Unabhängigkeit der Infrastrukturbetreiber zu zerstreuen, könnte präzisiert werden, dass die "unabhängigen Stellen" im Sinne von Artikel 7a Absatz 2 Infrastrukturbetreiber sowie jede andere Stelle umfassen können, die nicht von einem Eisenbahnunternehmen kontrolliert wird. Darüber hinaus könnte es nützlich sein, in Betracht zu ziehen, den Mitgliedstaaten Flexibilität bei der Entscheidung darüber einzuräumen, welche Stelle für die Bearbeitung von Beschwerden gegen ein vorzeitiges Ausscheiden sowie für andere Fragen im Zusammenhang mit den Aufstiegschancen von Führungskräften des Infrastrukturbetreibers zuständig ist. Auch die Bestimmungen über die Mobilität von Personal in Artikel 7a Absatz 2 könnten sinnvoll in einer Weise gestrafft werden, die sicherstellt, dass eine unabhängige Bewertung, insbesondere in Bezug auf die wesentlichen Funktionen, durchgeführt wird, wobei es den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, festzulegen, welche Stelle diese Bewertung durchführt.

In Bezug auf die leistungsbezogenen Elemente der Vergütung der Geschäftsführung von Infrastrukturbetreibern sind weitere Beratungen erforderlich. Eine Änderung der Bestimmungen könnte in Erwägung gezogen werden, damit das Personal des Infrastrukturbetreibers für Verbesserungen der Gesamtleistung des Eisenbahnsystems belohnt werden kann, wobei sicherzustellen ist, dass Bonuszahlungen nicht von der Leistung bestimmter Marktteilnehmer abhängen.

In Bezug auf Verkehrsmanagement und Instandhaltungsplanung könnte klargestellt werden, dass eine diskriminierungsfreie Beteiligung von Eisenbahnunternehmen am Verkehrsmanagement sichergestellt werden kann, entweder durch die Gewährung von Zugang zu allen einschlägigen Informationen auf einer nichtdiskriminierenden Grundlage oder durch den Zugang zu Verkehrsmanagementzentren, sofern die Infrastrukturbetreiber Zugang zu diesen Zentren gewähren.

Im Hinblick auf die nach wie vor bestehenden Bedenken der Delegationen in Bezug auf die Auslagerung von Funktionen könnte ins Auge gefasst werden, die Möglichkeit der Auslagerung auf wesentliche Funktionen auszuweiten, sofern diese Funktionen von einer Stelle erfüllt werden, die von allen Eisenbahnunternehmen unabhängig ist. Die Möglichkeit, den Infrastrukturbetreibern die Auslagerung von nicht-wesentlichen Funktionen an Eisenbahnunternehmen zu erlauben, um die Instandhaltungskosten auf Strecken mit geringem Verkehrsaufkommen zu senken, könnte auch geprüft werden.

Die Bestimmungen über finanzielle Transparenz sind von wesentlicher Bedeutung, um faire und gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Wirtschaftsbeteiligten sicherzustellen; der Wortlaut dieses Artikels und die Auswirkungen aller vorgeschlagenen Änderungen an diesem Artikel müssten daher eingehend geprüft werden.

Im Hinblick auf die Bedenken einiger Mitgliedstaaten hinsichtlich des Umfangs der Überwachungsbefugnisse der Regulierungsstellen ist klarzustellen, dass sich die Rolle der Regulierungsstelle auf die Beurteilung der Anwendung der nationalen Bestimmungen im Rahmen der ihnen im Einklang mit der Richtlinie übertragenen Aufgaben beschränkt, während die Überwachung der Vereinbarkeit der nationalen Bestimmungen mit dem Unionsrecht weiterhin in die ausschließliche Zuständigkeit der Kommission fällt.

Um den Bedenken der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Koordinierungsausschüsse Rechnung zu tragen, könnte klargestellt werden, dass bestehende Strukturen die Rolle dieser Ausschüsse übernehmen und die Bestimmungen über die Berichtspflichten weiter gestrafft werden könnten. Insbesondere sollte berücksichtigt werden, dass Parallelstrukturen zu bereits bestehenden Strukturen vermieden werden sollten.

Der Grundsatz der externen Gegenseitigkeit sollte weiter geprüft werden, wobei die Bedenken bestimmter Delegationen hinsichtlich der Einschränkung der Zugangsrechte für Betreiber zu berücksichtigen sind, die bereits in einem Mitgliedstaat niedergelassen sind, sich aber im Besitz oder unter der Kontrolle von Investoren aus einem Drittland befinden.

Auch der Grundsatz der internen Gegenseitigkeit könnte weiter geprüft werden.

b) Verordnung (EG) Nr. 1370/2007

Ausnahmen vom Grundsatz der wettbewerblichen Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge im Eisenbahnsektor

Alle Vorschläge, die im Laufe der Beratungen vorgelegt wurden, sollten weiter analysiert werden, ebenso wie etwaige neue Vorschläge. Auf der einen Seite sollten im Hinblick auf die Bedenken der Mitgliedstaaten, die insbesondere befürchten, dass die wettbewerbliche Vergabe für kleine Märkte und komplexe Netze nicht geeignet ist, dass sie die langfristige Kontinuität öffentlicher Schienenverkehrsdienste nicht gewährleistet oder dass sie ernsthafte negative sozioökonomische Auswirkungen haben kann, Lösungen gefunden werden, um Anreize für eine Verbesserung der Effizienz und Leistungsfähigkeit im Schienenpersonenverkehr in der EU zu bieten. Auf der anderen Seite sind auch die Fragen zu prüfen, die von den Mitgliedstaaten aufgeworfen wurden, die über den mangelnden Wettbewerb auf den Schienenverkehrsmärkten aufgrund von Ausnahmen besorgt sind.

Die leistungsbezogene Ausnahme wäre eine gute Basis für weitere Beratungen – sofern sie die Stabilität der Personenverkehrsmärkte und die langfristige Kontinuität des Dienstes auch im Falle kleiner Märkte gewährleistet, unnötigen Verwaltungsaufwand, der zu höheren Kosten für Dienstleistungen führen könnte, vermeidet und auch die Berücksichtigung weiterer Kriterien, wie etwa die Komplexität von Netzen und die sozioökonomischen Auswirkungen, ermöglicht –, wobei aber auch neue Vorschläge geprüft werden könnten.

Diskriminierungsfreier Zugang zum rollenden Material

Die Mitgliedstaaten sind sich einig über die Bedeutung des diskriminierungsfreien Zugangs zum rollenden Material. In Anbetracht der Tatsache, dass die Mehrheit der Mitgliedstaaten den Vorschlag des Vorsitzes als ausgewogen und haushaltsneutral begrüßt hat, könnte dieser Grundsatz im Wesentlichen für die Mitgliedstaaten wohl annehmbar sein. Allerdings könnten in künftigen Beratungen weitere Instrumente zur Erleichterung des Zugangs zum rollenden Material geprüft werden, deren Anwendung keine negativen Auswirkungen auf die Haushalte der Mitgliedstaaten hat, einschließlich Leasing-Unternehmen für das rollende Material.

Klausel zur externen Gegenseitigkeit

Diese Bestimmung muss weiter erörtert werden, wobei der Tatsache Rechnung zu tragen ist, dass es sich lediglich um eine fakultative Bestimmung handelt.

Übergangsregelungen

Übergangsregelungen für die anderen Verkehrsträger außer dem Schienenverkehr sollten unverändert belassen werden. Was den Eisenbahnsektor anbelangt, so sollte für mehr Flexibilität im Hinblick auf das Datum der Einführung des Grundsatzes der wettbewerblichen Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge gesorgt werden, als im Kommissionsvorschlag vorgesehen ist (ab 3. Dezember 2019), und bestehende Verträge sollten bis zum Ablauf ihrer Geltungsdauer weiterlaufen können. Bezüglich der Forderungen nach einer schrittweisen Öffnung des Inlandsmarkts während des Übergangszeitraums sollten noch weitere Überlegungen angestellt werden.
