



Januar 2012

„Recast“ des ersten EU-Eisenbahnpakets

Bewertung der Ergebnisse der ersten Lesung des Europäischen Parlamentes sowie der politischen Einigung des Rates

Die Europäische Kommission hatte im September 2010 unter dem Titel „Richtlinie ... zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums“ ihre Vorschläge für eine Novellierung des mit dem ersten Eisenbahnpaket im Jahr 2001 verabschiedeten europäischen Eisenbahnrechts vorgelegt. Das Europäische Parlament (EP) hat im November 2011 in erster Lesung eine Reihe von Änderungsvorschlägen am Kommissionsentwurf beschlossen. Im Dezember 2011 hat der Rat im Rahmen der politischen Einigung seine Änderungsvorschläge verabschiedet.

Der VDV hatte im März 2011 ausführlich zum Entwurf der Kommission Stellung bezogen. Auch wenn die Änderungsvorschläge von EP und Rat die aus Sicht des VDV kritischen Passagen des Kommissionsentwurfs in unterschiedlicher Weise verändern, behalten die grundsätzlichen Aussagen des VDV-Positionspapiers vom März 2011 Gültigkeit. Nach wie vor sieht der VDV insbesondere im Hinblick auf die Regelungsvorschläge zum Zugang zu den Serviceeinrichtungen, zu den Anreizstrukturen in Finanzierungsvereinbarungen und zu den Entgeltregelungen teils erheblichen Klarstellungs- und Nachbesserungsbedarf. Die folgenden Anmerkungen und Vorschläge sind in diesem Sinn als Aktualisierung und Ergänzung der VDV-Position im Lichte der Änderungsvorschläge von EP und Rat zu verstehen.

Beteiligung der Antragsteller an der Entwicklung von Investitions- und Finanzierungsprogrammen

Angesichts knapper finanzieller Ressourcen beruhen Investitionspläne und Finanzierungsprogramme immer auf Priorisierungen bestimmter Investitionsvorhaben. Die Nutzer des Netzes können in dieser Perspektive nur in unterschiedlicher Weise an den Nutzen der überwiegend öffentlich finanzierten Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur partizipieren. Entscheidend ist, nach welchen Kriterien Priorisierungen vorgenommen werden. Der Vorschlag des EP, Investitionspläne der Infrastrukturbetreiber im Hinblick auf Diskriminierung einzelner Antragsteller prüfen zu lassen (Art. 8 Abs. 3), ist vor diesem Hintergrund nicht zielführend. Im Gegenteil: Die darin enthaltene Überschneidung verkehrspolitischer

und regulatorischer Kompetenzen ist unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten bedenklich.

Die Politische Einigung des Rates verfolgt in diesem Zusammenhang den Ansatz, Antragsteller an der Aufstellung von Investitions- und Finanzierungsprogrammen zu beteiligen. Aus Sicht des VDV sollten diese Ansätze im Sinne eines institutionalisierten Dialogs zwischen den für die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur zuständigen öffentlichen Stellen sowie den Nutzern und Betreibern der Eisenbahninfrastruktur weiterentwickelt werden.

„Viertes Europäisches Eisenbahnpaket“

Das EP fordert in Artikel 7 Absatz 3 die Kommission auf, bis Ende 2012 einen weiteren Richtlinienentwurf vorzulegen, der einerseits die Vollendung der Marktöffnung im Schienenpersonenverkehr regeln und andererseits Bestimmungen zur Trennung des Betriebs der Infrastruktur und der Erbringung von Verkehrsleistungen enthalten soll. Der VDV hat sich bereits mehrfach für die uneingeschränkte Öffnung der Netze für den Schienenpersonenverkehr ausgesprochen. Sie ist nach wie vor ein unverzichtbarer Baustein eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums. Der VDV begrüßt deshalb in diesem Punkt den Verfahrensvorschlag des EP.

Den geforderten Vorschlag zur Trennung von Infrastruktur und Transport sieht der VDV kritisch. In Deutschland werden zahlreiche Eisenbahnen – unter anderem mehr als 100 VDV-Mitglieder – als integrierte Unternehmen geführt. Sie fürchten, dass neue Vorgaben zur Unternehmensorganisation erhebliche Mehraufwendungen erzeugen, ohne dass der erwartete Nutzen durch mehr Wettbewerb und dynamischere Marktentwicklung entsteht. Einerseits werden auf den Infrastrukturen vieler Unternehmen – vor allem, wenn sie ausschließlich vom Schienengüterverkehr genutzt werden – keine oder wenige Trassen durch Dritte nachgefragt. Andererseits zeigt der Vergleich der Marktstrukturen und -erfolge in unterschiedlichen europäischen Staaten, dass ein eindeutiger Zusammenhang zwischen den Organisationsformen der Eisenbahnen und dem Erfüllungsgrad der allgemeinen Reformziele der EU nicht besteht. Um Nachteile für den Eisenbahnverkehr insgesamt zu vermeiden, muss aus Sicht des VDV sichergestellt werden, dass neue Vorschläge zur Organisation der Eisenbahnunternehmen auf der Grundlage einer seriösen Diskussion und unter Berücksichtigung der realen Erfahrungen in allen Mitgliedstaaten entwickelt werden. Der Grundsatz der Modellpluralität sollte erhalten bleiben. Der VDV bietet seine Mitarbeit in diesem Diskussionsprozess ausdrücklich an.

Vor dem Hintergrund der erforderlichen Diskussionen im vierten Eisenbahnpaket sollten Vorfestlegungen durch zusätzliche bzw. geänderte Unbundling-Regelungen unterbleiben.

Zugang und Vorhaltung von Serviceeinrichtungen

Die von der Kommission vorgeschlagene Verschärfung der Regulierung des Zugangs zu Serviceeinrichtungen ist im VDV-Positionspapier insbesondere mit Blick auf die Wartungseinrichtungen kritisch beurteilt worden. Auch wenn einzelne Vorschläge des EP und vor allem des Rates den Kommissionsentwurf partiell entschärfen (Art. 13), bleiben die Ausführungen im VDV-Positionspapier vom März 2011 in vollem Umfang gültig. Insbesondere sollte mit Blick auf die Wartungseinrichtungen in Artikel 13 noch ein expliziter Verweis auf die „essential facilities“-Doktrin aufgenommen werden.

Nach wie vor hält der VDV an seiner grundsätzlichen Position fest: Wartungseinrichtungen sollten nur von der Regulierung erfasst werden, wenn die Regulierungsstelle bezogen auf einen oder mehrere Marktteilnehmer einen monopolistischen Engpass feststellt.

Besonders problematisch ist der nach wie vor verankerte absolute Anspruch Zugang suchender „Dritter“ auf angemessene Kapazitätszuweisung (Art. 13 Abs. 2) insbesondere mit Bezug auf Wartungseinrichtungen. Der VDV wiederholt in diesem Zusammenhang den Vorschlag, zumindest die Möglichkeit des Eigentümergebietes bzw. des Vorrangs des Unternehmens, für das die Wartungseinrichtung errichtet wurde, für die Kapazitätsvergabe vorzusehen.

Ebenso halten EP und Rat an der Verschärfung der Unbundling-Vorgaben auch für Wartungseinrichtungen fest, auch wenn die restriktiven Vorgaben des Kommissionsentwurfs insbesondere durch die Vorschläge des Rates deutlich relativiert werden. Die Ratsfassung ist insoweit der EP-Fassung klar vorzuziehen. Grundsätzlich plädiert der VDV jedoch dafür, Wartungseinrichtungen von den Regelungen zur organisatorischen und rechtlichen Separierung von Serviceeinrichtungen auszunehmen.

Art. 13 Abs. 2 schreibt dem Betreiber der Serviceeinrichtung ferner bei Nichtnutzung einer Serviceeinrichtung (EP: 1 Jahr; Rat: 3 Jahre) deren Ausschreibung zum Leasing oder zur Vermietung vor. Von dieser Verpflichtung soll sich der Betreiber der Serviceeinrichtung dann befreien können, wenn der Nachweis geführt wird, dass Eisenbahnverkehrsunternehmen die Einrichtung aufgrund eines laufenden Umstellungsverfahrens nicht nutzen können. Angesichts der wirtschaftlichen Lasten der Vorhaltung einer nichtgenutzten Serviceeinrichtung, sollte die Beweislast umgekehrt und die Ausschreibungsverpflichtung zwingend mit einem Bedarfsnachweis verbunden werden, der von der Regulierungsbehörde zu führen wäre.

Finanzierungsvereinbarungen und Anreize zur Reduzierung der Fahrwegentgelte

Der VDV hatte in seiner Stellungnahme zum Kommissionsentwurf positiv hervorgehoben, dass die Formulierung in Art. 30 Abs 2 in Verbindung mit Anhang VII die Mitgliedstaaten in die Pflicht nimmt, eine solide finanzielle Grundlage für alle Eisenbahninfrastrukturen zu schaffen. Dieser Ansatz wird von den Beschlüssen des EP unterstützt. Der Rat schlägt dagegen relativierende Formulierungen vor, die den Abschluss mehrjähriger Finanzierungsvereinbarungen unter den Vorbehalt der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für Planung und Finanzierung von

Eisenbahninfrastrukturen stellen. Damit werden in Deutschland die Aussichten nichtbundeseigener Infrastrukturbetreiber auf den Abschluss von Finanzierungsvereinbarungen spürbar gesenkt. Der VDV plädiert dafür, den Abschluss von Finanzierungsvereinbarungen für alle Eisenbahninfrastrukturen verpflichtend im europäischen Recht zu verankern.

Darüber hinaus ist positiv anzumerken, dass die Formulierungen von Rat und EP klar stellen, dass mehrjährige Finanzierungsvereinbarungen für den Betrieb und die Erhaltung von Infrastrukturen und nicht für deren Bau oder Ausbau abgeschlossen werden sollten. Aus Sicht des VDV sollten die Laufzeiten solcher Vereinbarungen den Zeitraum von fünf Jahren nicht unterschreiten. Mit Blick auf die Leistungsvorgaben in Form von Indikatoren und Qualitätskriterien regt der VDV an, eine angemessene Regionalisierung zur Betrachtung von Teilnetzen vorzusehen.

Während der Rat die von der Kommission vorgeschlagene zwingende Verbindung von Finanzierungsvereinbarung und Anreizen zur Senkung der mit der Fahrwegbereitstellung verbundenen Kosten und Zugangsentgelte auflöst, hat das EP den Kommissionansatz ohne Änderung aufgenommen. Allerdings hält auch der Rat am Konzept der Anreizregulierung fest, will aber frei stellen, ob diese Anreize im Rahmen von Finanzierungsvereinbarungen oder durch aufsichtsrechtliche Maßnahmen gesetzt werden (Art. 30 Abs. 2a). Der VDV hat sich auch im Positionspapier vom März 2011 mit diesem Ansatz auseinandergesetzt. Aus Verbandssicht sind solche Instrumente nicht geeignet, die Effektivität und Effizienz der Bereitstellung von Eisenbahninfrastruktur zu steigern.

Entgeltregelungen

Der Grundsatz das Entgelt für das Mindestzugangspaket in Höhe der Kosten festzulegen, die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallen, soll nach Auffassung aller Beteiligten - Kommission, EP, Rat – auch in Zukunft gelten (Art. 31 Abs. 3). Der Rat schlägt jedoch vor, auf eine weitere Spezifizierung dieser Kosten auf der Grundlage von Anhang VIII Nummer 1 des Kommissionsentwurfs zu verzichten. Dies ist zu begrüßen. Die Kommissionsvorschläge zur inhaltlichen Abgrenzung der unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs werfen in der Tat zahlreiche Fragen auf.

Der VDV hat auch in früheren Stellungnahmen Vorbehalte gegenüber einer Anwendung des Grenzkostenprinzips geltend gemacht. In Deutschland kommt generell ein modifiziertes Vollkostenprinzip zur Anwendung, wobei die Kosten des Betriebs und der Instandhaltung durchgängig aus den Nutzerentgelten finanziert werden. Bei den Ersatz-, Neu- und Ausbauinvestitionen sind die Eisenbahninfrastrukturunternehmen weitgehend auf die Finanzierung aus öffentlichen Haushalten angewiesen. Die bundeseigenen Bahnen werden hierbei weitgehend auf der Grundlage eines grundgesetzlichen Gewährleistungsauftrages im Rahmen des Bundesschienenwegeausbaugesetzes finanziert. Für die nichtbundeseigenen Eisenbahnen fehlt eine vergleichbare Rechtsgrundlage. Sie finanzieren Investitionen aus Eigenmitteln oder aus freiwilligen Investitionszuschüssen der Länder. Die Umsetzung des Grenzkostenprinzips würde die Infrastrukturunternehmen in Deutschland gerade auch vor dem Hintergrund der

hohen Fixkostenlastigkeit der Eisenbahninfrastruktur vor unlösbare Finanzierungsaufgaben stellen.

Vor diesem Hintergrund sind die in Artikel 32 formulierten Ausnahmen von den Entgeltgrundsätzen insbesondere im Hinblick auf die Zulassung vollkostendeckender Aufschläge zwar hilfreich, lassen aber dennoch eine Reihe von Finanzierungsrisiken für die Eisenbahninfrastrukturunternehmen offen. Dies gilt insbesondere für die Zugangsgarantien von Marktsegmenten, die nur die Grenzkosten zuzüglich einer Rendite, die der Markt tragen kann, aufbringen können. Die Auswirkungen dieser Regelung auf die Praxis der Unternehmen sind offen. Die Position des Rates schafft hier zumindest mehr Flexibilität und ist daher zu begrüßen.

Darüber hinaus plädiert das EP dafür, die von der Kommission vorgeschlagene temporäre Reduzierung für Entgelte für Fahrzeuge mit ETCS-Ausrüstung auf konventionellen Strecken durch eine Erhöhung der Entgelte für den Einsatz konventioneller Fahrzeuge auf diesen Strecken zu kompensieren. Aus Sicht des VDV wäre in diesem Zusammenhang der weitere Ansatz des Rates zu verfolgen. Er enthält die allgemeine Option einer Differenzierung von Wegeentgelten um Anreize für die Ausrüstung von Fahrzeugen mit ETCS zu setzen.

Anlastung umweltbezogener Auswirkungen des Zugebetriebs

Nach den Entgeltgrundsätzen ist es außerdem übereinstimmend möglich, die Wegeentgelte so zu ändern, dass den umweltbezogenen Auswirkungen des Zugbetriebs Rechnung getragen werden kann (Art. 31 Abs. 5). Auch wenn der VDV diesen Grundsatz ausdrücklich teilt, ist darauf hinzuweisen, dass alle vorliegenden Legislativvorschläge im Hinblick auf die intermodale Gleichbehandlung der Verkehrsträger mehr oder weniger unbefriedigend sind. Kritisch ist dabei vor allem, dass einseitige Kostenanlastungen bei der Schiene, sofern sie die Gesamterlöse der Infrastrukturbetreiber nicht erhöhen, ausdrücklich möglich sein sollen. Die aktuellen Planungen zur Einführung lärmabhängiger Trassenpreise bei der DB Netz AG mit dem Ziel der Umrüstung der Güterwagenbestandsflotte mit lärm mindernden Verbundstoff-Bremssohlen zeigen, dass die einseitige Anlastung umweltbedingter externer Kosten unter Einhaltung der genannten Bedingung durchaus möglich ist. Aus Sicht des VDV muss unmissverständlich klar gestellt werden, dass Entgeltänderungen zur Anlastung externer Kosten nur dann zulässig sind, wenn zeitgleich eine vergleichbare Anlastung externer Kosten bei konkurrierenden Verkehrsträgern, insbesondere beim motorisierten Straßenverkehr, erfolgt.

Dies gilt uneingeschränkt auch für die spezifischen Vorschläge zur Einführung lärmabhängiger Wegeentgelte. In diesem Zusammenhang hatte der VDV außerdem in seinem Positionspapier vom März 2011 vorgeschlagen, die Formulierung zu lärmabhängigen Wegeentgelten so zu fassen, dass unmittelbare Bonuszahlungen einer beauftragten Stelle an Wagenhalter zulässig sind. Die Beschlüsse von EP und Rat sind in diesem Zusammenhang positiv zu beurteilen. Sie eröffnen eine größere Bandbreite zur Implementierung ökonomischer Anreize zur Lärminderung, ohne jedoch die Möglichkeit einer einseitigen Anlastung externer Lärmkosten beim ansonsten umweltschonenden Schienengüterverkehr auszuschließen. Positiv ist

außerdem der Aspekt einer europaweiten Kofinanzierung der Förderung von wagenbezogenen Lärminderungsmaßnahmen hervorzuheben.

Angesichts der weit überwiegend im Mischbetrieb genutzten Schieneninfrastruktur in Deutschland sind allerdings insbesondere die Vorschläge von Kommission und Europäischem Parlament abzulehnen, die in einem im Wege des delegierten Rechtsaktes einseitig durch die Kommission abänderbaren Annex die Möglichkeit einer weiteren Trassenpreisdifferenzierung u.a. nach der Tageszeit, insbesondere im Hinblick auf nächtliche Lärmbelastungen vorsehen. Eine Verteuerung von Nachtverkehren würde den Schienengüterverkehr in Deutschland im scharfen intermodalen Wettbewerb zur Straße existentiell gefährden. Vor diesem Hintergrund ist die Position des Ministerrates deutlich vorzugswürdig, der keine Möglichkeit zur zeitlichen Trassenpreisdifferenzierung vorsieht. Abzulehnen sind darüber hinaus auch Trassenpreisdifferenzierungen nach der Schutzwürdigkeit der betreffenden Gebiete in Bezug auf Lärmemissionen sowie nach der Zugzusammensetzung, jedenfalls dann, wenn dies zu einem zusätzlichen signifikanten Transaktions- und Verwaltungsaufwand und damit zu zusätzlichen Kosten für den Schienengüterverkehrssektor führt.