

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 17.9.2010
KOM(2010) 474 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

über

die Entwicklung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums

MITTEILUNG DER KOMMISSION

über

die Entwicklung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums

1. EINLEITUNG

1.1. Hintergrund

In den letzten zwei Jahrhunderten hat sich die Eisenbahn in Europa vorwiegend innerhalb nationaler Grenzen entwickelt, wobei jeder Staat beim Aufbau seines Eisenbahnsystems lokale Erwägungen zugrunde legte und die nationalen Industrien und Eisenbahngesellschaften gemeinsam eigene technische und betriebliche Standards festlegten. Dies führte zu einer strukturellen Zersplitterung des europäischen Eisenbahnsystems, die bis heute die Entwicklung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums erheblich behindert. Diese Zersplitterung führt zu erheblichen Effizienz-, Flexibilitäts- und Zuverlässigkeitsproblemen, insbesondere im Güterverkehr, sowie zu hohen Betriebskosten, die es verhindern, dass die Schiene mit anderen Verkehrsträgern ernsthaft konkurrieren kann und neue Eisenbahnunternehmen private Investitionen in den Schienenverkehrsmarkt tätigen.

Nach einer langen Phase des Niedergangs ist es der europäischen Eisenbahnbranche seit 2000 wieder gelungen, ihr Fahrgast- und Frachtaufkommen zu steigern und ihren Anteil am Gesamtverkehrsaufkommen zu stabilisieren. Auch der rasche Rückgang der Beschäftigtenzahlen im Eisenbahnsektor hatte sich vor Beginn der Krise verlangsamt, da der Stellenabbau in den alteingesessenen Eisenbahngesellschaften zum Teil durch die Schaffung von Arbeitsplätzen in neu gegründeten Schienenverkehrs- und Dienstleistungsunternehmen ausgeglichen wurde. Darüber hinaus hat auch die Sicherheit erheblich zugenommen. In den Staaten der EU-15 ist die Zahl der bei Unfällen getöteten Zugreisenden von 104 im Zeitraum 2000-2002 auf 47 (2005-2007) gesunken. Ähnliche Entwicklungen sind auch in den meisten EU-12-Staaten zu beobachten.

Ungeachtet dieser Trends ist es allerdings nicht gelungen, den Gesamtmarktanteil des Schienenpersonen- und -güterverkehrs entsprechend den im Verkehrsweißbuch von 2001 gesteckten Zielen zu steigern. Auch an den Marktanteilen etablierter Eisenbahnunternehmen und neuer Anbieter lässt sich ablesen, dass die Marktöffnung nur langsam zu den erwarteten Ergebnissen führt. Während in drei Mitgliedstaaten (Rumänien, Vereinigtes Königreich und Estland) der Marktanteil der neuen Schienengüterverkehrsunternehmen Ende 2008 über 40 % betrug, gibt es in zahlreichen anderen Mitgliedstaaten sowohl im Personen- wie im Frachtverkehr noch immer Monopolstellungen. Generell ist in Ländern, in denen die Marktöffnung schneller vonstatten ging und neue Marktteilnehmer größere Marktanteile errungen haben, auch der Güterverkehrsmarkt insgesamt stabiler geworden.

Aufgrund von Qualitätsproblemen (vor allem bei der Zuverlässigkeit) hat die Eisenbahnbranche allerdings Schwierigkeiten, ihre aktuelle Position im

Verkehrssystem der EU zu behaupten oder gar zu verbessern, und dies trotz ihres durch steigende Umweltauforderungen bedingten Wachstumspotenzials, des Erfolgs des Schienengüterverkehrs in anderen Teilen der Welt und der sichtbaren Nachfrage von Bürgern und Spediteuren, die stärkeren Gebrauch von der Eisenbahn machen wollen.

1.2. Entwicklung des Schienenverkehrs in der EU

Nach einem drastischen Rückgang von 526,3 auf 403,7 Mrd. Tonnenkilometern (Tkm) zwischen 1990 und 2000 (hauptsächlich wegen einer stark rückläufigen Entwicklung in der EU-12) hat der Schienengüterverkehr 2007 in der EU-27 wieder einen Stand von 453,1 Mrd. Tkm erreicht (+12,2 %). Auch der Schienenpersonenverkehr in der EU-27 verzeichnete 2007 nach einem starken Einbruch in den 1990er Jahren (von 420,1 Mrd. Personenkilometern (Pkm) 1990 auf 370,7 Mrd. Pkm im Jahr 2000, wiederum vorrangig bedingt durch die EU-12-Staaten) einen neuerlichen Anstieg auf 395,3 Mrd. Pkm 2007 (+6 %), obwohl das Fahrgastaufkommen in Mittel- und Osteuropa weiterhin rückläufig war (-18,4 % in der EU-12).

Beförderungsleistungen im Schienenpersonen- und -güterverkehr

in Mrd.

	1990		2000		2007	
	Güter (Tkm)	Personen (Pkm)	Güter (Tkm)	Personen (Pkm)	Güter (Tkm)	Personen (Pkm)
EU-15	256,5	268,9	257,1	309,4	297,1	345,2
EU-12	269,8	151,2	146,6	61,4	156	50,1
EU-27	526,3	420,1	403,7	370,7	453,1	395,3

Dank der positiven Entwicklung zwischen 2000 und 2007 ist der Verkehrsträgeranteil der Schiene innerhalb der EU seit 2000 annähernd konstant geblieben. Der Eisenbahnanteil am Gesamtgüterverkehrsaufkommen innerhalb der EU beträgt weiterhin fast 11 %. Beim landgebundenen Güterverkehr, also ohne Luft- und Seeverkehr, liegt der Anteil bei knapp über 17 %. Im Personenverkehr innerhalb der EU beträgt der Eisenbahnanteil weiterhin rund 6 %. Bezogen auf die landgebundenen Verkehrsträger liegt der Schienenanteil bei der Personenbeförderung bei ca. 7 %.

Die Zahlen für 2008 belegen, dass der Frachtverkehr für alle Verkehrsträger um rund 2 % abgenommen hat, was in erster Linie mit dem Beginn der Wirtschaftskrise in der zweiten Jahreshälfte zusammenhängt. Im Personenverkehr konnte die Eisenbahn einiges Terrain zurückgewinnen, hauptsächlich wegen überdurchschnittlicher Zuwachsraten im Hochgeschwindigkeitsverkehr. Die Entwicklungen 2008 haben den Güterverkehr insgesamt erheblich in Mitleidenschaft gezogen – der Rückgang des Frachtaufkommens schien allerdings im Zuge der sich 2009 verschärfenden Wirtschaftskrise bei der Bahn stärker zu Buche zu schlagen als bei anderen Verkehrsträgern. In jüngster Zeit dürfte daher der Anteil der Schiene am Güterverkehrsaufkommen zurückgegangen sein. Auch der Personenverkehr, vor allem Geschäftsreisen, hat 2009 abgenommen, wenngleich es der Bahn nicht viel schlechter erging als anderen Verkehrsträgern. Das gegenwärtige Wirtschaftsklima hat einige der strukturellen Schwächen des Schienenverkehrsmarkts stärker in den Vordergrund treten lassen und zu einer beschleunigten Konsolidierung des Eisenbahnsektors geführt, indem 2008 und 2009 einige neu gegründete

Schienengüterverkehrsunternehmen von etablierten Unternehmen aufgekauft wurden¹.

1.3. Ziele der EU- Schienenverkehrspolitik

Die Eisenbahn ist ein umweltfreundlicher Verkehrsträger, der zur Schaffung neuer Mobilitätsformen beitragen kann, die energieeffizient sind und die Risiken mindern, die sich aus der zunehmenden Umweltverschmutzung, der Verkehrsüberlastung (insbesondere bei Verwendung von Strom aus nicht fossilen Energiequellen) und dem Klimawandel ergeben. Er kann hochwertige, zuverlässige und sichere Verkehrsdienste erbringen und damit die nachhaltige Entwicklung der europäischen Wirtschaft erleichtern.

Wie die Vulkanaschekrise unter Beweis gestellt hat, ist die fortlaufende Entwicklung verschiedener Verkehrsträger von zentraler Bedeutung für ein robustes Verkehrssystem in Europa, von dem unsere Wirtschaft abhängig ist. Diese Diversifizierung ist auch von Bedeutung, um im Hinblick auf die Herausforderungen des Klimawandels und der Energieversorgungssicherheit über verschiedene Handlungsoptionen zu verfügen. Im Bereich der Eisenbahntechnik, insbesondere im Hochgeschwindigkeitsverkehr, sind die europäischen Unternehmen weltweit führend. Um dies zu demonstrieren und europäische Technologie in andere Märkte zu tragen, bedarf es eines starken europäischen Eisenbahnsektors.

Deshalb ist die volle Ausschöpfung des Wachstumspotenzials des Eisenbahnsektors eines der wichtigsten Ziele nicht nur der EU-Verkehrspolitik, sondern auch der Wirtschaftspolitik generell.

Mit diesem Ziel vor Augen muss die Europäische Union einen einheitlichen europäischen Eisenbahnraum schaffen, gestützt auf ein integriertes Infrastrukturnetz und interoperable Ausrüstungen, die die Durchführung reibungsloser Verkehrsdienste in ganz Europa und seinen Nachbarländern ermöglichen. Alle europäischen Eisenbahnunternehmen könnten dann effiziente Verkehrsdienste anbieten, die den Erwartungen der Fahrgäste und Unternehmen gerecht werden, und besser mit den anderen Verkehrsträgern konkurrieren, vor allem was die Preise, Flexibilität, Fahrzeiten und Pünktlichkeit anbelangt.

Um den Eisenbahnsektor auf Grundlage des bisher Erreichten noch wettbewerbsfähiger und umweltfreundlicher zu machen, sollten noch weitere Maßnahmen ergriffen werden. Diese sollten Teil einer umfassenden Strategie sein, die dazu dient, eine leistungsfähige Schieneninfrastruktur in der EU aufzubauen, einen attraktiven und tatsächlich offenen Eisenbahnmarkt zu schaffen, administrative und technische Hindernisse zu überwinden und gleiche Bedingungen für den Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern zu gewährleisten. In der vorliegenden Mitteilung werden die Grundzüge dieser Strategie dargelegt.

¹ KOM(2009) 676 vom 18.12.2009, S. 15.

2. FÖRDERUNG DES AUFBAUS EINER LEISTUNGSFÄHIGEN SCHIENENINFRASTRUKTUR

In vielen Mitgliedstaaten wird noch immer zu wenig in den Aufbau und die Instandhaltung der Schieneninfrastruktur investiert. In einigen Fällen nimmt die Qualität der vorhandenen Infrastruktur kontinuierlich ab. Die grenzüberschreitenden Verbindungen, auch mit den Schienennetzen in Nachbarländern, sind nach wie vor nicht ausreichend. Vor allem in Mittel- und Osteuropa ist die Lage ausgesprochen ernst. Unzureichende Instandhaltung, schleppende Modernisierung und eine zunehmende Zahl von Engpässen im Schienennetz wirken sich unmittelbar auf die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Branche aus. Vor diesem Hintergrund verfolgt die Europäische Kommission das Ziel, Gelder aus internationalen, EU- sowie nationalen und privaten Quellen zu mobilisieren, um neue Schienenverkehrsprojekte zu entwickeln und dafür zu sorgen, dass die bestehende Infrastruktur angemessen instand gehalten und durch geeignete finanzielle Rahmenbedingungen, die den Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten Anreize für Investitionen in den Eisenbahnsektor bieten, optimiert wird. Ferner soll die Anpassung der Infrastruktur an wachsende spezifische Nachfragen erleichtert werden, insbesondere die Errichtung von Hochgeschwindigkeits- und von Güterverkehrsnetzen.

2.1. Beschaffung von Finanzmitteln zum Ausbau der Schieneninfrastruktur

Von den Infrastrukturinvestitionen der Mitgliedstaaten fließt insgesamt nur ein geringer Teil in den Eisenbahnbereich, während der Löwenanteil nach wie vor für das Straßennetz bestimmt ist. Besonders ausgeprägt ist dieses Missverhältnis in Mittel- und Osteuropa. Die Europäische Union hat daher beschlossen, einen erheblichen Teil ihres Verkehrsbudgets dem Ausbau der Schieneninfrastruktur zu widmen. Durch Direktmaßnahmen dieser Art ist es möglich, die im Moment unzureichende Interoperabilität der nationalen Schienennetze zu verbessern und Engpässe auf den grenzüberschreitenden Abschnitten zu beseitigen. Diese Maßnahmen werden eine deutliche Hebelwirkung auf die Investitionen der Mitgliedstaaten entfalten. Innerhalb des aktuellen Finanzrahmens 2007-2013 fließen die für Vorhaben im transeuropäischen Verkehrsnetz (TEN-V) bestimmten Fördermittel zum Großteil in den Ausbau der Eisenbahn (mehr als 63 % der TEN-V-Investitionen, d. h. 246 Mio. EUR von insgesamt 390 Mio. EUR). Bei den vorrangigen TEN-V-Vorhaben ist der Schienenanteil sogar noch höher (129 Mio. EUR für 2007-2013 und damit über 83 % des Gesamtbudgets). Doch auch andere EU-Instrumente wie der Kohäsionsfonds, der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) sowie Darlehen und Bürgschaften der Europäischen Investitionsbank tragen in hohem Maße zu den Investitionen im Eisenbahnsektor bei, vor allem in Mittel- und Osteuropa. Etwa 82 Mrd. EUR an Struktur- und Kohäsionsfondsmitteln (23,8 % der Gesamtmittel) werden zwischen 2007 und 2013 für den Verkehr aufgewendet, von denen 23,6 Mrd. EUR für die Schieneninfrastruktur bestimmt sind. Für Beitrittsländer und Nachbarländer stehen Mittel aus dem Instrument für Heranführungshilfe (Instrument of Pre-Accession, IPA) bzw. aus dem Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (European Neighbouring Partnership Instrument, ENPI) zur Verfügung.

Ob die direkten EU-Finanzhilfen für den Ausbau der Schieneninfrastruktur weiter aufgestockt werden, hängt zwangsläufig vom neuen mehrjährigen Finanzrahmen sowie von der Möglichkeit ab, neue Finanzierungsinstrumente zu schaffen und

zusätzliche Mittel für diesen Zweck zu mobilisieren. Die Kommission wird ihr Konzept in ihrem demnächst erscheinenden Weißbuch über die künftige EU-Verkehrspolitik darlegen.

2.2. Geeignete finanzielle Rahmenbedingungen zur Gewährleistung einer hochwertigen Schieneninfrastruktur

In ihrer Mitteilung von 2008 über Mehrjahresverträge für die Qualität der Schieneninfrastruktur² hat die Kommission die Maßnahmen dargelegt, die die Mitgliedstaaten und Infrastrukturbetreiber ergreifen sollten, um die langfristige Finanzierung der vorhandenen Schieneninfrastruktur sicherzustellen. Der Umfang staatlicher Interventionen sollte insbesondere mit mittel- bis langfristigen Investitionsstrategien im Einklang stehen und den Grundsatz des finanziellen Gleichgewichts mit der Regel verknüpfen, dass Wegeentgelte sich an den Grenzkosten orientieren müssen, die durch den Betrieb eines zusätzlichen Zuges entstehen (und eine volle Kostendeckung nur in Ausnahmefällen und unter bestimmten Voraussetzungen zulässig ist).

Bei der Überarbeitung der geltenden EU-Rechtsvorschriften über den Marktzugang hat die Kommission eine Reihe von Änderungen vorgeschlagen, deren vorrangiges Ziel die langfristige Finanzierung der vorhandenen Schieneninfrastruktur ist. Die Kommission möchte finanzielle Rahmenbedingungen schaffen, die eindeutige Verpflichtungen der zuständigen Behörden enthalten im Hinblick auf die Umsetzung mittel- und langfristiger Investitionsstrategien, damit die Eisenbahnbranche wirtschaftliche Chancen besser vorhersehen kann. Außerdem sollen den Eisenbahnunternehmen durch wirksamere Entgeltregelungen starke Anreize für Investitionen in neue, sichere, interoperable und umweltfreundliche Technologien geboten werden. Dies zusammen dürfte auch auf nationaler Ebene zu einem Anstieg privater und öffentlicher Investitionen in den Eisenbahnsektor führen.

2.3. Aufbau von stärker spezialisierten Netzen

Die TEN-V-Politik ist für die Errichtung von Hochgeschwindigkeitsstrecken und Güterverkehrsinfrastrukturen auf gesamteuropäischer Ebene von zentraler Bedeutung. Nach einem massiven Ausbau in den 1990er Jahren hat sich die Länge des Hochgeschwindigkeitsbahnnetzes zwischen 2001 und 2007 in Europa verdoppelt und lag 2008 bei 5764 km. Weitere 2500 Streckenkilometer befanden sich 2009 im Bau, und zwar in Belgien, Frankreich, Deutschland, Italien, Spanien und den Niederlanden. 23 % des gesamten EU-Schienenpersonenverkehrs (in Personenkilometern) entfielen 2007 auf den Hochgeschwindigkeitsverkehr, wodurch Marktanteile von Auto und Flugzeug zurückgewonnen werden konnten.

² KOM(2008) 54 vom 6.2.2008.

Auch im Schienengüterverkehrsmarkt besteht nach wie vor Bedarf an Infrastrukturen und Betriebsverfahren, damit den Frachtunternehmen bessere und zuverlässigere Dienste angeboten werden können. Deshalb veröffentlichte die Kommission im September 2008 eine Mitteilung, die Leitlinien und konkrete Vorschläge zur Überwachung der Qualität des Schienengüterverkehrs enthält³. Das Europäische Parlament und der Rat sind dabei, eine Verordnung zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr zu beschließen, die die Kommission im Dezember 2008 vorgeschlagen hatte. Sollte die Entwicklung des Schienengüterverkehrsmarktes weiter unbefriedigend verlaufen, wird die Kommission weitere Maßnahmen vorschlagen.

Durch eine Änderung der geltenden EU-Rechtsvorschriften über den Zugang zum Schienenverkehrsmarkt will die Kommission finanzielle Rahmenbedingungen schaffen, die öffentlichen und privaten Investitionen im Eisenbahnsektor förderlich sind.

Der Ausbau der Schieneninfrastruktur erfordert auch einen breiteren Ansatz im Hinblick auf neue (öffentliche wie private) Finanzierungsinstrumente sowie eine ausreichende Mobilisierung von Mitteln innerhalb des neuen mehrjährigen Finanzrahmens.

Neben der Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr wird die Kommission den Bedarf an zusätzlichen Maßnahmen prüfen, um die Qualität des Schienengüterverkehrs zu verbessern, wozu auch die Entwicklung von Instrumenten zur Kontrolle der Leistungsfähigkeit von Eisenbahnunternehmen und die Veröffentlichung von Qualitätsindikatoren zählen.

Im Jahr 2011 wird die Kommission die Ergebnisse ihrer laufenden Arbeiten zur Weiterentwicklung der Verbindungen zwischen den TEN-V und den in die Europäische Nachbarschaftspolitik eingebundenen Ländern sowie zur Integration der Schienennetze der Beitrittskandidaten in das TEN-V-Netz vorlegen.

3. SCHAFFUNG EINES ATTRAKTIVEN UND WIRKLICH OFFENEN EISENBAHNMARKTES

3.1. Durchsetzung und Verbesserung bestehender Vorschriften

Die Kommission ist seit langem der Ansicht, dass ein besser funktionierender Binnenmarkt dazu führt, dass die Eisenbahnbranche effizienter wird und auf Ansprüche der Kunden flexibler reagiert. Mit den EU-Rechtsvorschriften über den Zugang zum Schienenverkehrsmarkt wurde – gestützt auf eine tatsächliche Trennung zwischen Infrastrukturbetrieb und Verkehrsleistungen – schrittweise auf eine Liberalisierung des Marktes hingewirkt. Der Schienengüterverkehr sowie der grenzüberschreitende Schienenpersonenverkehr wurden deshalb im Januar 2007 bzw. Januar 2010 vollständig dem Wettbewerb geöffnet.

Verschiedene Faktoren halten den Wettbewerb zwischen den Eisenbahnunternehmen jedoch noch immer in Grenzen. Hierzu gehören protektionistische Verhaltensweisen

³ KOM(2008) 536 vom 8.9.2008.

der etablierten Eisenbahngesellschaften und der abgesprochene Betrieb der Schieneninfrastruktur, die, da es sich um ein natürliches Monopol handelt, allen Antragstellern fair und ohne Diskriminierung zur Verfügung gestellt werden sollte. Mangelnde Transparenz der Marktbedingungen und ein ineffizienter institutioneller Rahmen sind in den meisten Mitgliedstaaten noch immer ein Erschwernis für wettbewerbsfähige Schienenverkehrsdienste. Neue Marktteilnehmer erhalten noch keinen systematischen und leichten Zugang zu grundlegenden Informationen, beispielsweise über Antrags- oder Beschwerdeverfahren. Beim Zugang zur Infrastruktur und zu schienenverkehrsbezogenen Leistungen, die sich häufig in Händen der etablierten Eisenbahngesellschaft befinden, werden neue Unternehmen noch immer diskriminiert.

Die Regulierungsstellen der Mitgliedstaaten haben Schwierigkeiten bei der Überwachung der Infrastrukturbetreiber, insbesondere bei der Aufgabe, Benachteiligungen von neuen Marktteilnehmern zu verhindern und zu prüfen, ob Entgeltgrundsätze und getrennte Rechnungsführung ordnungsgemäß angewandt werden. Diese Schwierigkeiten sind oft auf einen Mangel an Personal und sonstigen Ressourcen zurückzuführen und können sich noch verstärken, wenn die Regulierungsstelle über keine ausreichende Unabhängigkeit von den Infrastrukturbetreibern, dem etablierten Eisenbahnunternehmen oder dem Ministerium verfügt, das Eigentumsrechte am etablierten Eisenbahnunternehmen wahrnimmt. Die Verordnung zur Schaffung eines europäischen Schienennetzes für einen wettbewerbsfähigen Güterverkehr verlangt, dass die für die nationalen Abschnitte europäischer Korridore zuständigen Infrastrukturbetreiber enger zusammenarbeiten, was wiederum eine engere Zusammenarbeit der betreffenden nationalen Regulierungsstellen erfordert. Die dabei gesammelten Erfahrungen können von Vorteil sein, falls die Kommission später in Betracht zieht, für die Marktüberwachung im einheitlichen europäischen Eisenbahnraum einen stärker integrierten Ansatz zu verfolgen. Ein Teil dieser Themen ist bereits Gegenstand geltender Rechtsvorschriften. Die Kommission ist sich allerdings auch bewusst, dass die Probleme ungelöst bleiben, wenn die EU-Rechtsvorschriften nicht ordnungsgemäß angewandt werden. Deshalb ist die Kommission auch bereits tätig geworden und hat Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten eingeleitet, die das EU-Recht nicht korrekt anwenden. Ebenso zeigt sich, dass die bestehenden Vorschriften präzisiert und modernisiert werden müssen. In dem zusammen mit dieser Mitteilung beschlossenen Richtlinienentwurf schlägt die Kommission deshalb eine Änderung der geltenden Marktzugangsbestimmungen vor, um die erkannten Hindernisse für einen fairen Wettbewerb zu beseitigen.

Das Funktionieren öffentlicher Schienenpersonenverkehrsdienste ist ebenfalls EU-rechtlich geregelt. Zur Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs zwischen den Eisenbahnunternehmen ist die Durchsetzung dieser Vorschriften dringend geboten, insbesondere hinsichtlich eines angemessenen Ausgleichs für die Übernahme gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen.

3.2. Vollendung der Marktöffnung

Die Marktöffnung wird so lange unvollendet bleiben, wie den Eisenbahnunternehmen in Europa das Recht verwehrt wird, in der gesamten EU innerstaatliche Personenverkehrsdienste durchzuführen. Die Kommission hat in diesem Zusammenhang bereits eine Studie über Rechtsetzungsoptionen für die

Öffnung des Markts für innerstaatliche Personenverkehrsdienste in Auftrag gegeben. Da solche Verkehrsdienste zu einem sehr großen Teil im Rahmen öffentlicher Dienstleistungsaufträge erbracht werden, wird die Kommission auch die Voraussetzungen für die Vergabe solcher Dienstleistungsaufträge für Schienenverkehrsdienste in den einzelnen Mitgliedstaaten prüfen. Eine Bewertung der einschlägigen Praxis aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, die im Dezember 2009 in Kraft getreten ist, findet bereits statt. Durch diese ersten Maßnahmen, die auch eine Konsultation der Beteiligten und insbesondere der Sozialpartner beinhalten, sollte die Kommission in der Lage sein, bis 2011 eine Gesamtbewertung der Kosten und Nutzen eines Wettbewerbs im Inlandspersonenverkehr vorzulegen und anschließend eine neue Initiative zur Förderung einer weiteren Marktöffnung bis spätestens 2012 zu beschließen, wie sie nach den geltenden Rechtsvorschriften vorgesehen ist. In eine solche Initiative wird die Kommission nur die Maßnahmen einbeziehen, die notwendig sind, damit die Marktöffnung eine tatsächliche Verbesserung der Verkehrsdienste und keine unerwarteten negativen Auswirkungen zur Folge hat.

Durch eine Änderung der geltenden EU-Rechtsvorschriften über den Zugang zum Schienenverkehrsmarkt will die Kommission die seit 2001 erkannten Hindernisse für einen fairen Wettbewerb beseitigen.

Die Kommission wird ferner vorschlagen, auch den Inlandspersonenverkehr zu liberalisieren, entweder im Rahmen öffentlicher Dienstleistungsaufträge oder, mit entsprechenden Qualitätsgarantien, durch Privatverträge.

In diesem Zusammenhang wird auch untersucht werden, ob die Vorschriften in Bezug auf die institutionelle Trennung zwischen Infrastrukturbetreibern und Eisenbahnunternehmen verschärft werden müssen und geeignete institutionelle Vorkehrungen erforderlich sind, um die Überwachung des Schienenverkehrsmarktes stärker zu integrieren.

4. ÜBERWINDUNG ADMINISTRATIVER UND TECHNISCHER HINDERNISSE

4.1. Entwicklung eines gemeinsamen Sicherheitskonzepts

Sicherheitsanforderungen und mangelnde Interoperabilität bilden noch immer hohe Hürden für einen Eintritt in den EU-Schienenverkehrsmarkt. Dies liegt überwiegend an den Kosten und der Dauer der nationalen Verfahren sowie an deren Uneinheitlichkeit in Europa und dem Mangel an Transparenz und Berechenbarkeit.

Die Kommission hat bereits die Grundlagen für Fortschritte auf diesem Gebiet geschaffen, indem die Sicherheitsbescheinigungen für Eisenbahnunternehmen vereinheitlicht sowie gemeinsame Sicherheitsziele und -verfahren bestimmt wurden. Damit diese Maßnahmen allerdings zum Erfolg führen, müssen vor allem starke, effiziente und unabhängige nationale Sicherheitsbehörden eingerichtet werden, die miteinander kooperieren, um unnötige Mehrfachkontrollen zu vermeiden. Die Kommission wird deshalb weiterhin überprüfen, ob die Mitgliedstaaten die EU-Rechtsvorschriften über die Einrichtung solcher Sicherheitsbehörden einhalten.

Gemäß diesen Rechtsvorschriften spielt die Europäische Eisenbahnagentur (ERA) eine führende Rolle bei der schrittweisen Angleichung nationaler Sicherheitsprozesse und -verfahren sowie bei deren allmählichen Ablösung durch gemeinsame Verfahren. Die Kommission wird die ERA daher in die Lage versetzen, diese Aufgaben zu erfüllen. Wie im September 2009 angekündigt, wird die Kommission ferner untersuchen, wie die Rolle der ERA schrittweise erweitert werden und die Agentur die Genehmigungs- und Zulassungstätigkeiten der nationalen Sicherheitsbehörden ergänzen oder sogar, zumindest teilweise, übernehmen kann. Nach der erforderlichen Durchführbarkeitsstudie, die auch eine Befragung der Beteiligten umfasst, könnte die Kommission dann in naher Zukunft einen Legislativvorschlag vorlegen.

4.2. Beseitigung von Interoperabilitätsbarrieren

Zur Aufhebung der bestehenden Marktzutrittsschranken müssen harmonisierte und klare technische Spezifikationen für die Interoperabilität (TSI) beschlossen werden. Mit der Verabschiedung eines ersten Pakets von Spezifikationen für das Hochgeschwindigkeits- und das konventionelle Eisenbahnnetz durch die Kommission ist bereits viel erreicht worden. Der Beschluss weiterer wichtiger TSI steht unmittelbar bevor. Gegenwärtig gelten sämtliche TSI nur für das transeuropäische Schienennetz. Unlängst wurde der ERA jedoch ein Mandat zur Vorbereitung einer Ausweitung des TSI-Geltungsbereichs übertragen, damit das gesamte Eisenbahnsystem bis 2013 einheitlichen Spezifikationen unterliegt.

In Bezug auf Telematikanwendungen im Personen- und Güterverkehr ist die Eisenbahnbranche aufgefordert, integrierte Plattformen für die Kommunikation zwischen den verschiedenen Wirtschaftsbeteiligten und den Kunden zu schaffen. Die Kommission will die rasche und vollständige Einrichtung dieser Plattformen unterstützen, deren Ziel u. a. darin besteht, Fahrgäste zu informieren und Fahrscheine auszustellen (z. B. bessere Regelungen für durchgehende Fahrscheine) sowie eine effiziente Kommunikation zwischen verschiedenen Infrastrukturbetreibern, Eisenbahnunternehmen und sonstigen Betreibern von Zügen, Wagen und intermodalen Einheiten zu ermöglichen.

Der von der Kommission im Juli 2009 beschlossene Einführungsplan für das Europäische Eisenbahnverkehrsmanagementsystem (ERTMS) und die derzeitige Überprüfung der TEN-V-Politik sind darauf ausgerichtet, die Installation und effektive Nutzung der neuesten interoperablen Verkehrsmanagement-Ausrüstungen zu beschleunigen.

Interoperabilität ist jedoch nur langsam realisierbar, da die Eisenbahnausrüstung eine lange Nutzungsdauer hat und die Investitionskosten auf ein für den Sektor vertretbares Maß beschränkt werden müssen. In den nächsten Jahren muss die Kommission allerdings Schritte unternehmen, um die Zeit des Übergangs von den Altsystemen zum europäischen Zielsystem zu verkürzen. Dies soll auf der Grundlage gemeinsamer Einführungspläne geschehen, die Termine vorsehen, zu denen die Altsysteme abgeschafft und, wie im Fall des ERTMS, durch interoperable Systeme ersetzt werden.

Um in der Zwischenzeit die Interoperabilität zu verbessern, wurde die ERA mit der Entwicklung von Instrumenten beauftragt, die die Inbetriebnahme vorhandener

Schienenfahrzeuge in allen Mitgliedstaaten vereinfachen, indem nationale Vorschriften länderübergreifend anerkannt werden.

Die Kommission ist dabei, schrittweise harmonisierte Maßnahmen im Bereich der Sicherheit und der Interoperabilität zu beschließen und Anreize für die Installation interoperabler Ausrüstungen zu schaffen, um administrative und technische Hindernisse für den Eintritt in den EU-Schienenverkehrsmarkt zu beseitigen.

Bei den Verfahren zur Erteilung von Sicherheitsbescheinigungen für Eisenbahnunternehmen sowie von Inbetriebnahmegenehmigungen für Schienenfahrzeuge zeigt sich ein Mangel an wirksamen und harmonisierten Entscheidungsmechanismen, an denen alle Akteure, insbesondere die nationalen Sicherheitsbehörden, beteiligt sind. Die Kommission untersucht deshalb, wie die Europäische Eisenbahnagentur mit der Prüfung der bestehenden Mechanismen beauftragt und ihre Rolle im Rahmen der Genehmigungs- und Zulassungsverfahren ausgeweitet werden kann.

5. GLEICHE BEDINGUNGEN FÜR DEN WETTBEWERB MIT ANDEREN VERKEHRSTRÄGERN

Die umweltverträgliche Gestaltung des Verkehrs ist ein langfristiges strategisches Schwerpunktziel, um auf künftige Bedürfnisse und Herausforderungen im Bereich der Mobilität reagieren zu können. In ihrer Mitteilung über die Zukunft des Verkehrs⁴ vom 17. Juni 2009 sowie im Rahmen des Pakets zur Ökologisierung des Verkehrs (*Greening Transport*) hat die Kommission Maßnahmen vorgeschlagen, um die externen Verkehrskosten auf koordinierte und ausgewogene Weise verkehrsträgerübergreifend zu internalisieren, so dass die erhobenen Entgelte die externen Kosten widerspiegeln, die der gesamten Gesellschaft aufgebürdet werden. Kein Weg führt heute daran vorbei, auch den Verkehrssektor in die Schwerpunktziele der Kommission – nachhaltige Entwicklung und Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit in Europa – einzubinden.

Eine Internalisierung der externen Kosten ist der richtige Weg, damit bei der Kostenanlastung den tatsächlichen Kosten der einzelnen Verkehrsträger besser Rechnung getragen wird und die Verkehrsnutzer die richtigen Preissignale erhalten und im Hinblick auf eine Senkung dieser Kosten zu Verhaltensänderungen bewegt werden.

Für die einzelnen Verkehrsträger gelten heutzutage keine wirklich gleichen, fairen Wettbewerbsbedingungen. Bei den Entgeltregelungen im Schienen-, Straßen- und Luftverkehr gibt es derzeit erhebliche Unterschiede. Nach wie vor bestehen große Differenzen bei den Basiskosten (Infrastruktur) und den Instrumenten zur Internalisierung bzw. gestaffelten Anlastung externer Kosten (insbesondere für Luftverschmutzung, Lärm, Klimawandel und Verkehrsüberlastung). Im Eisenbahnsektor ist den Mitgliedstaaten eine Differenzierung der Wegeentgelte erlaubt, um den Kosten Rechnung zu tragen, die durch die Umweltauswirkungen des Zugbetriebs entstehen. Diese Differenzierung darf dem Infrastrukturbetreiber jedoch keine zusätzlichen Einnahmen verschaffen, es sei denn, eine entsprechende

⁴

KOM(2009) 279 vom 17.6.2009.

Kostenanlastung erfolgt in vergleichbarer Höhe auch bei konkurrierenden Verkehrsträgern.

Der Vorschlag der Kommission zur Änderung des ersten Eisenbahnpakets sowie die im Paket zur Ökologisierung des Verkehrs genannten Maßnahmen für den Straßengüterverkehr (Änderung der Eurovignetten-Richtlinie 1999/62/EG⁵) sehen bereits neue Bestimmungen mit dem Ziel vor, die Entgeltregelungen im Schienen- und im Straßenverkehr einander anzugleichen und die Voraussetzungen für wirklich gleiche Wettbewerbsbedingungen aller Verkehrsträger zu schaffen. Nach Änderung der Eurovignetten-Richtlinie wird es möglich sein, durch Staus und Umweltverschmutzung verursachte externe Kosten zu internalisieren, und in der Änderung des ersten Eisenbahnpakets schlägt die Kommission vor, unter bestimmten Bedingungen harmonisierte lärmabhängige Wegeentgelte einzuführen und die Anpassung von Entgeltregelungen zu erleichtern, um sonstigen Umweltauswirkungen EU-weit Rechnung zu tragen.

Die Kommission ist überzeugt, dass die hier vorgeschlagenen Regelungen bei richtiger Anwendung zu einem umweltverträglicheren und effizienteren Verkehr in der EU beitragen werden. Die Erhöhung des Eisenbahnanteils am Gesamtverkehr ist ein wichtiger und unverzichtbarer Teil dieser Vision. Die Maximierung der ökologischen Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahn könnte allerdings zusätzliche Maßnahmen erfordern, insbesondere zur weiteren Steigerung der Energieeffizienz.

Die Kommission will dafür sorgen, dass das Kostendeckungsprinzip verkehrsträgerübergreifend Anwendung findet und für alle Verkehrsarten dieselben Wettbewerbsbedingungen gelten. Mit der Änderung der geltenden EU-Rechtsvorschriften über den Zugang zum Schienenverkehrsmarkt soll sichergestellt werden, dass bei der Bemessung der Wegeentgelte den durch den Zugbetrieb entstehenden Umweltauswirkungen Rechnung getragen wird.

Die Kommission zieht auch neue Maßnahmen in Betracht, um die Energieeffizienz des Eisenbahnsektors weiter zu steigern.

Die Kommission will alsbald alle interessierten Kreise zu den hier dargelegten Initiativen konsultieren. Die Beteiligten können so die vorrangigen Maßnahmen für die kommenden fünf Jahre mitgestalten.

⁵

KOM(2008) 436 vom 8.7.2008.