

04.12.98

Empfehlungen
der AusschüsseEU - Fz - U - VPzu **Punkt** der 733. Sitzung des Bundesrates am 18. Dezember 1998

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 95/18/EG über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Zuweisung von Fahrwegkapazitäten, die Erhebung von Wegeentgelten im Eisenbahnverkehr und die Sicherheitsbescheinigung

Arbeitsunterlage der Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

"Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln des Vorschlags für eine Richtlinie über die Zuweisung von Fahrwegkapazität, die Erhebung von Wegeentgelten im Eisenbahnverkehr und die Sicherheitsbescheinigung"

KOM(98) 480 endg.; Ratsdok. 11375/98

A

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Union (EU),

der Finanzausschuß (Fz) und

der Ausschuß für Verkehr und Post (VP)

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

Ausgeliefert am 08. DEZ. 1998

Allgemeines

- EU
VP
1. Der Bundesrat teilt die Auffassung der Kommission, daß verstärkt Anstrengungen unternommen werden müssen, um den insbesondere im Schienengüterverkehr seit langem anhaltenden Trend zu sinkenden Marktanteilen der Eisenbahnen umzukehren. Ohne eine Stärkung der Eisenbahnen ist das Ziel einer umweltfreundlichen Gestaltung des europäischen Verkehrssystems nicht erreichbar.
- EU
VP
2. Der Bundesrat begrüßt daher die Bemühungen der Kommission, die unterschiedlichen Berechnungen von Wegeentgelten, die sich in den letzten Jahren in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft entwickelt haben, und die - wie zum Beispiel im Hinterlandverkehr der deutschen Seehäfen - zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen geführt haben, durch geeignete Rahmenbedingungen für die Zuweisung von Fahrwegkapazitäten und die Erhebung von Wegeentgelten zu harmonisieren.
- EU
VP
3. Den Mitgliedstaaten muß allerdings im Sinne des Subsidiaritätsprinzips ausreichend Spielraum zur Berücksichtigung unterschiedlicher verkehrs- und gesellschaftspolitischer Rahmenbedingungen überlassen bleiben. In diesem Sinne hat der Bundesrat erhebliche Zweifel, ob die Vorschläge der Kommission zur Erhebung von Fahrwegentgelten mit dem Subsidiaritätsanspruch vereinbar sind.
- EU
VP
4. Nach den einleitenden Bemerkungen zu den Richtlinienvorschlägen geht die Kommission davon aus, daß die Eisenbahnen vor allem als marktorientierte Unternehmen betrieben werden und die Kräfte des Marktes genutzt werden sollen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahnen zu stärken.
- EU
VP
5. Der Bundesrat stellt jedoch fest, daß die Revitalisierung der Eisenbahnen nach Maßgabe der vorliegenden Vorschläge ein Verzicht auf die angestrebte Eigenwirtschaftlichkeit der Eisenbahnen bedeutet und die Vorschläge wesentlichen Elementen der deutschen Bahnstrukturreform widersprechen.
- EU
VP
6. Der Bundesrat stellt mit Besorgnis fest, daß in Konsequenz dieser Vorschläge die Mitgliedstaaten zu Beihilfen/Subventionen an die Eisenbahninfrastrukturunternehmen und an Eisenbahngüterverkehrsunternehmen verpflichtet werden. Dies widerspricht der grundsätzlichen Aussage der Kommission, u. a. wirtschaftliche Ansätze zu verfolgen.
- EU
Fz
7. Der Bundesrat bekräftigt in diesem Zusammenhang, seinen Beschluß vom 8. November 1996 zum "Weißbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über eine Strategie zur Revitalisierung der Eisenbahnen in der

Gemeinschaft", daß die Gestaltung des Weegeentgelts für die Beförderungsunternehmen nicht dazu führen darf, daß für die Fahrwegbetreiber neue Subventionen erforderlich werden.

Der Bundesrat fordert daher die Bundesregierung auf, die Ermittlung der Weegeentgelte nach dem Prinzip der Grenzkosten abzulehnen. Vielmehr ist eine Vollkostendeckung für den Fahrweg erforderlich, um zusätzliche Belastungen der öffentlichen Haushalte zu vermeiden.

- EU
VP
8. Er bittet die Bundesregierung zumindest sicherzustellen, daß die Länder durch die Kommissionsvorschläge weder finanziell belastet werden noch in Folge dieser Vorschläge Benachteiligungen für die von ihnen zu vertretenden Verkehre eintreten können.
- EU
VP
9. Ein diskriminierungsfreier Zugang zu den Eisenbahnnetzen ist in der Gemeinschaft noch nicht erreicht. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im Zuge der Beratungen darauf hinzuwirken, daß in allen Mitgliedstaaten Zugangsrechte zur Eisenbahninfrastruktur in einheitlicher und diskriminierungsfreier Weise gewährt werden. Eine durchgehende Öffnung der Netze aller europäischen Eisenbahnen ist Voraussetzung für eine harmonisierte Regelung über die Zuweisung von Fahrwegkapazitäten und Weegeentgelten.
- Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die Beratung der Vorschläge im Zusammenhang mit dem bereits am 19. September 1995 vorgelegten Vorschlag über eine weitere Netzöffnung zu betreiben (BR-Drucksache 725/95).
- EU
VP
10. Der Bundesrat sieht vor dem aufgezeigten Hintergrund in einer möglichst raschen Umsetzung eines vom Verursacherprinzip ausgehenden, verkehrsträgerübergreifenden und einheitlichen Verfahrens zur Anlastung der Wegekosten bei allen Verkehrsträgern den richtigen Weg. Er bittet deshalb die Bundesregierung, in den weiteren Beratungen darauf hinzuwirken, daß die Vorschläge für die Entgeltprinzipien bei der Anlastung von Wegekosten der Eisenbahnen erst dann verabschiedet werden, wenn über die Vorschläge des Weißbuches der Kommission „Faire Preise für die Infrastrukturnutzung“ und damit über die Wegekostenanlastungsprinzipien bei allen Verkehrsträgern entschieden ist. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung mit Nachdruck auf, parallel hierzu als einen ersten wichtigen Schritt zur Anlastung von Wegekosten im Straßenverkehr möglichst rasch den Übergang von der derzeit zeitbezogenen Wegekostenanlastung auf eine elektronisch gestützte entfernungsabhängige Wegekostenanlastung im Rahmen der Eurovignetten-Richtlinie umzusetzen.

Zu den Vorschlägen im Einzelnen:**Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Zuweisung von Fahrwegkapazitäten, die Erhebung von Weegeentgelten im Eisenbahnverkehr und die Sicherheitsbescheinigung - Erhebung von Weegeentgelten -**

- EU
VP 11. In der Bundesrepublik Deutschland gehört es zu den wesentlichen Zielen der Bahnstrukturreform, die Belastungen der öffentlichen Haushalte durch Transferzahlungen an die Bahn zu reduzieren und eindeutige Verantwortungsstrukturen sowohl für unternehmerische als auch für gemeinwirtschaftliche Aufgaben in der Eisenbahnpolitik zu schaffen.
- EU
VP 12. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat Bedenken gegen das von der Kommission vorgeschlagene Leitprinzip, daß die Gebühren für die Nutzung der Eisenbahninfrastruktur sich - von wenigen Ausnahmen abgesehen - an der Höhe der sozialen Grenzkosten orientieren sollen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die sozialen Grenzkosten - so wie dieses zum Schienengüterverkehr vorgeschlagen wird - als Obergrenze für die Berechnung von Fahrwegentgelten festgeschrieben werden sollen. Damit blieben die fixen Kosten des Fahrwegs, vor allem dessen Kapitalkosten, ungedeckt und müßten regelmäßig durch öffentliche Zuschüsse ausgeglichen werden.
- EU
VP 13. Er befürchtet darüber hinaus, daß die einseitige Bevorzugung des Schienengüterverkehrs bei den Trassenentgelten zu Störungen des Trassenwettbewerbs mit dem Personenverkehr führen könnte.
- EU
VP 14. Der Bundesrat geht im übrigen davon aus, daß eine umfassende Subventionierung der Trassenpreise durch Investitionszuschüsse und Beihilfen sowohl im Bereich der Eisenbahnen des Bundes als auch der nichtbundeseigenen Eisenbahnen derzeit finanzwirtschaftlich nicht darstellbar ist.
- Der Bundesrat sieht zudem die Gefahr, daß im Falle dauerhaft festgeschriebener staatlicher Subventionen die unternehmerischen Initiativen der Fahrwegbetreiber zur Kostensenkung und zur besseren Auslastung der Netze gelähmt würden.
- EU
VP 15. Der Bundesrat verkennt nicht die Probleme des Schienengüterverkehrs und teilt die Meinung, daß dessen Wettbewerbsfähigkeit aus gesellschaftlichen Gründen auch auf dem Weg über Ermäßigungen bei den Fahrwegentgelten in einer Übergangsphase bis zur Herstellung eines fairen und effizienten Entgeltsystems für alle Verkehrsträger verbessert werden kann. Er verweist in diesem Zusammenhang auf den Beschluß der Verkehrsministerkonferenz vom 9./10.09.1998 zur Förderung des kombinierten Verkehrs, in dem sich die Länderverkehrsminister für eine generelle Senkung der Trassenpreise bzw. einen Bonus für den kombinierten Verkehr ausgesprochen haben.

Zur Lösung dieses Problems ist in erster Linie der Bund als nationaler Eigentümer der Schieneninfrastruktur gefordert. Die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für den Schienenverkehr darf jedoch nicht zu Lasten anderer Verkehrsträger erfolgen. Auf den Beschluß der Verkehrsministerkonferenz vom 16./17. April 1998 wird verwiesen.

EU
VP

16. Der Bundesrat schließt nicht aus, daß im Rahmen der Bemühungen um eine europäische Harmonisierung der Trassenpreisbildung nicht kostendeckende Preisuntergrenzen vorgesehen werden. Zur Vermeidung von Standort- und Wettbewerbsnachteilen erwartet der Bundesrat bei Fortbestand des Vollkostenprinzips in der Bundesrepublik Deutschland von der Bundesregierung Ausgleichsmaßnahmen. Der Infrastrukturbetreiber ist in die Lage zu versetzen, bei der Bemessung der Trassenentgelte Wettbewerbsnachteile - z.B. im Schienen-Hinterlandverkehr der deutschen Häfen - diskriminierungsfrei auszugleichen.

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Zuweisung von Fahrwegkapazitäten, die Erhebung von Wegeentgelten im Eisenbahnverkehr und die Sicherheitsbescheinigung - Zuweisung von Fahrwegkapazitäten -

EU
VP

17. Der Bundesrat hat Bedenken hinsichtlich der Reglungsdichte der vorgesehenen Richtlinie, die den Mitgliedstaaten bei deren Umsetzung und auch für wirtschaftliche Entscheidungen der Eisenbahninfrastrukturbetreiber kaum Spielräume läßt. Die Vorschriften stellen für den Infrastrukturbetreiber eine starke Reglementierung und Bürokratisierung seiner Tätigkeit dar und schränken seine Unabhängigkeit durch umfangreiche Mitspracherechte der Regulierungsbehörden und der potentiellen Kunden ein.

Der Bundesrat hält eine Rahmenregelung wie die Richtlinie 95/19/EG mit entsprechenden Ergänzungen hinsichtlich einheitlicher Zuweisungsgrundsätze für ausreichend. Konkrete Vorgaben für die Zuweisung von Zugtrassen sollten den Mitgliedstaaten überlassen bleiben.

EU
VP

18. Der Richtlinienvorschlag läßt offen, wer unter den Kreis der Berechtigten fällt. Ein Trassenanmelderecht für einen nichtbestimmbaren Kreis birgt die Gefahr des Trassenhandels mit der Folge in sich, daß die Trassenpreise dadurch noch weiter steigen können. Des weiteren besteht die Gefahr der Erschöpfung der Planungskapazitäten zu Lasten der Eisenbahnverkehrsunternehmen. Die Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung hat daher die Anmeldung von Trassen zu Recht auf Eisenbahnverkehrsunternehmen, Zusammenschlüsse von Eisenbahnverkehrsunternehmen sowie Aufgabenträger für den Schienenpersonennahverkehr beschränkt. Zur Förderung des Wettbewerbs sind Anmelderechte Dritter auch nicht erforderlich, da der freie Zugang zum Beruf

des Eisenbahnunternehmers gewährleistet ist. Ein weitergehendes Trassenanmelderecht lehnt der Bundesrat ab.

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 95/18/EG über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnen

- EU
VP
19. Der Bundesrat begrüßt die Ausweitung der Richtlinie 95/18/EG auf alle Eisenbahnunternehmen und -verkehre, die über den in der Richtlinie 91/440/EWG beschränkten Bereich hinausgehen.
- EU
VP
20. Der Bundesrat unterstützt den Vorschlag der Kommission, die Trennung von Fahrweg und Betrieb weiter zu vertiefen, indem über die bereits bestehenden Vorgaben für getrennte Rechnungslegungen hinaus auch getrennte Gewinn- und Verlustrechnungen und Bilanzen für die Erbringung der Verkehrsleistungen einerseits und den Betrieb der Infrastruktur andererseits vorgesehen werden. Hierdurch kann die Transparenz über öffentliche Zuschüsse erhöht und möglichen unerwünschten Quersubventionierungen entgegengewirkt werden.

Begründung (nur für das Plenum):

Die Kommission hatte im März eine Mitteilung über die Durchführung und die Auswirkungen der Richtlinie 91/440/EWG zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen in der Gemeinschaft und über Zugangsrechte für den Eisenbahngüterverkehr vorgelegt. Sie stellte fest, daß der Rückstand der gemeinschaftlichen Eisenbahnpolitik gegenüber anderen Verkehrsbereichen weiterhin groß ist.

Auch die 1995 verabschiedete Richtlinie 95/19/EG über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahnen und die Berechnung von Wegeentgelten haben nicht die erwünschte Wirkung gebracht. Es bestehen weiterhin große Unterschiede zwischen den nationalen Systemen zur Berechnung von Wegeentgelten. Die Richtlinie für die Zuweisung von Fahrwegkapazität hat sich als wenig praxisgerecht erwiesen, das Verfahren der Trassenzuweisung wurde nur generell geregelt. Die Veränderungen des Eisenbahnsektors aufgrund der Richtlinie 91/440/EWG zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen und der Richtlinien 95/18/EG und 95/19/EG haben zu heterogenen Verhältnissen bei der Erhebung von Trassenpreisen in der Gemeinschaft geführt. Die Systeme reichen von einer an Kostendeckung orientierten Berechnung über staatliche Tarife und sozio-ökonomischen Trassenpreisen bis hin zu einem völligen Verzicht auf ein Entgelt.

Die Kommission hat daher das "Eisenbahninfrastrukturpaket" - KOM (1998) 480 endg. - am 22. Juli beschlossen, im Verkehrsministerrat am 1. Oktober vorgestellt und dem Ministerrat, dem Europäischen Parlament und dem Wirtschafts- und Sozialausschuß übermittelt.

Mit diesen drei Richtlinienvorschlägen ist eine Harmonisierung der Systeme für die Erhebung von Trassenpreisen und der Vergabe von Eisenbahninfrastruktur in Europa beabsichtigt. Die Vorschläge stehen in engem Zusammenhang mit dem im Juli vorgelegten Weißbuch "Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung" und sind ein erster Schritt zu dessen Umsetzung.

B

21. Der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

empfiehlt dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.