



EUROPÄISCHE UNION

Delegation der Europäischen Union für die Schweiz und das Fürstentum Liechtenstein

Die Schienenverkehrspolitik der Europäischen Union und ihre Auswirkungen auf die Schweiz

**Dr. Michael Reiterer
Botschafter**

**Berner Politgespräche,
Kornhausforum Bern,
21. Oktober 2010**

**Check Against Delivery
Seul le texte prononcé fait foi
Es gilt das gesprochene Wort**



- **Die Schienenverkehrspolitik der Europäischen Union und ihre Auswirkungen auf die Schweiz**



Botschafter Dr. Michael Reiterer
Berne Politgespräche
21. Oktober 2010
Kornhausforum Bern

- **Das Ziel**
Schaffung eines gemeinsamen Eisenbahnmarktes in Europa

Schaffung eines gemeinsamen Eisenbahnmarktes in Europa, um grenzüberschreitende Eisenbahn-Verkehrsdienstleistungen aus einer Hand und damit zufriedenstellende Dienstleistungen für die Kunden zu ermöglichen

- Das Ziel der europäischen Eisenbahnpolitik ist die Schaffung eines gemeinsamen Eisenbahnmarktes in Europa, um grenzüberschreitende Eisenbahn-Verkehrsdienstleistungen aus einer Hand und damit zufriedenstellende Dienstleistungen für die Kunden zu ermöglichen
- Zuvor: Ein Monopolunternehmen je Land, keine grenzüberschreitenden Verkehrsleistungen, sondern (im Frachtbereich) Übergabe an den Grenzen bzw. (im Personenverkehr) bilaterale Zusammenarbeit

➤ Die Kernziele der europäischen Eisenbahnpolitik:

- Öffnung des Zugangs zur Infrastruktur für den Wettbewerb, um Anreiz für Innovation und Qualität zu schaffen
- Stärkung der Interoperabilität zwischen den einzelnen nationalen Infrastrukturen
- Gemeinsamer Ansatz zur Eisenbahnsicherheit, um Marktzugang zu erleichtern und Sicherheitsstandards zu sichern
- Entwicklung von grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehren

| 3

Die Kernziele der europäischen Eisenbahnpolitik im Einzelnen:

- **Öffnung des Zugangs zur Infrastruktur für den Wettbewerb, um Anreiz für Innovation und Qualität zu schaffen**
- Vorher war Zugang nur mit Zustimmung des jeweiligen incumbents möglich
- **Stärkung der Interoperabilität zwischen den einzelnen nationalen Infrastrukturen**
- Vorher waren die technischen Systeme wie Signalsysteme, Wagenzulassung etc. national geregelt und so unterschiedlich, dass z.B. Rollmaterial nur national einsetzbar war
- **Gemeinsamer Ansatz zur Eisenbahnsicherheit, um Marktzugang zu erleichtern und Sicherheitsstandards zu sichern**
- Sicherheitsstandards sind zu harmonisieren, damit Liberalisierung nicht zu Senkung der Standards führt
- **Entwicklung von grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehren**

● Schrittweise Marktöffnung

- **1. Eisenbahnpakets 2001 (Richtlinien 2001/12-2001/13-2001/14):**
 - Marktöffnung für den internationalen Eisenbahn-Güterverkehr auf dem transeuropäischen Schienengüternetz ab 15.3.2003
- **2. Eisenbahnpaket 2004 (Richtlinie 2004/51) :**
 - Marktöffnung für den internationalen Eisenbahn-Güterverkehr auf dem gesamten Netz ab Januar 2006, und für den gesamten Eisenbahn-Güterverkehr ab **1.1.2007**
- **3. Eisenbahnpaket 2007:**
 - Richtlinie 2007/58: Marktöffnung für den internationalen Eisenbahn-Personenverkehr ab 2010

| 4

- Die schrittweise Marktöffnung im europäischen Eisenbahnmarkt wurde bislang durch drei Gesetzgebungspakete umgesetzt.

1. Eisenbahnpakets 2001 (Richtlinien 2001/12-2001/13-2001/14):

- Marktöffnung für den internationalen Eisenbahn-Güterverkehr auf dem transeuropäischen Schienengüternetz ab 15.3.2003

2. Eisenbahnpaket 2004 (Richtlinie 2004/51) :

- Marktöffnung für den internationalen Eisenbahn-Güterverkehr auf dem gesamten Netz ab Januar 2006, und für den gesamten Eisenbahn-Güterverkehr ab **1.1.2007**

3. Eisenbahnpaket 2007:

- Richtlinie 2007/58: Marktöffnung für den internationalen Eisenbahn-Personenverkehr ab 2010

● Schaffung einer institutionellen Architektur für den Zugang zur Infrastruktur

- **Erstes Paket:**
 - Unabhängigkeit der wesentlichen Funktionen eines Infrastrukturbetreibers von Eisenbahnverkehrsunternehmen (Trennung von Netz und Betrieb)
 - Unabhängigkeit der Geschäftsführung der Eisenbahnunternehmen von staatlichen Einflüssen
 - Regeln zu Trassenpreisen und Trassenzuweisung
 - Aufbau von Regulierungsstellen
 - Einheitliche europäische Zulassung (Lizenzen gelten europaweit)
- **Zweites Paket:**
 - Sicherheit

| 5

1998 wurde das **Erste Eisenbahnpaket** durch die Europäische Kommission vorgelegt, um die legislativen Instrumente der frühen 90er Jahre zu ergänzen. Das Maßnahmenpaket wurde 2001 angenommen. Es enthielt die folgenden wesentlichen Elemente:

Unabhängigkeit der wesentlichen Funktionen des Infrastrukturbetreibers im Verhältnis zu EVUs

- Zweck: Um diskriminierungsfreien Zugang zu ermöglichen
- Wesentliche Funktionen: Festsetzung von Trassenpreisen und (alle Aspekte der) Trassenzuweisung (inkl. Traffic Management)
- Diese wesentlichen Funktionen müssen von Unternehmen ausgeübt werden, die nicht selbst Verkehrsdienstleistungen anbieten (Unternehmen im wirtschaftlichen Sinne, nicht im juristischen Sinne)
- Diese Unternehmen müssen juristisch, und bzgl. ihrer Organisation und Entscheidungsfindung von EVUs unabhängig sein
- Die Ausübung der wesentlichen Funktionen durch eine Holding ist im Prinzip möglich, aber nur unter strengen Auflagen, die die Unabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers garantieren (Anlage 5 der Mitteilung der Kommission vom 3.5.2006)

Trassenpreise

- Transparenz (Veröffentlichung in Schienennutzungsbedingungen)
- Verbot von Diskriminierungen
- Nur Kosten, die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallen (= Grenzkosten) dürfen auf die Benutzer überwältzt werden (nicht die Gemeinkosten wie Personalkosten etc.)
- Möglichkeit von Aufschlägen bis hin zu Vollkosten (= Grenzkosten plus Gemeinkosten), solange festgestellt werden kann, dass alle Marktsegmente das tragen können; es dürfen keine Marktsegmente dadurch ausgeschlossen werden

Trassenzuweisung

- Verbot von Diskriminierung
- Keine “Grossvaterrechte”
- Klare Vorrangregelungen im Konflikt- oder Überlastungsfall (z.B. internationaler Fracht- vor lokalem Personenverkehr)
- Koordinierungsverfahren im Fall von Trassenkonflikten

Eisenbahn-Regulierer

- Unabhängig von Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) und Infrastrukturbetreibern (IU)
- Kann nur dann Teil des Verkehrsministeriums sein, wenn dieses nicht Aktionär von EVU oder IU ist, sonst Interessenkonflikt

- Überwacht die Einhaltung der Regeln zur Trassenbepreisung und den Trassenzugang (s.o.)
- Muss ausreichende und durchsetzbare Auskunftsrechte haben
- Verfahren aufgrund von Beschwerden oder ex officio

Die Umsetzung des Ersten Eisenbahnpaketes offenbarte weitere Hürden, insbesondere bei der Harmonisierung der europäischen Bahnen. Daher stellte die Kommission 2002 ein **zweites Maßnahmenpaket** vor, das 2004 angenommen wurde.

- Die Richtlinie 2004/49/EG – harmonisiert die Vorgaben zur Eisenbahnsicherheit
- Die Richtlinie 2004/50/EG ergänzt die Richtlinien 96/48/EG und 2001/16/EG zur Interoperabilität im konventionellen bzw. transeuropäischen Hochgeschwindigkeits-Bahnsystem.
- Die Richtlinie 2004/51/EG öffnet den europäischen Güterverkehr ab 2007 für alle Eisenbahnunternehmen komplett.
- Und die Verordnung (EG) 881/2004 schafft die Grundlage für die Europäische Eisenbahnagentur, die als zentrale Koordinierungsinstanz tätig ist und alle
- beteiligten Akteure vernetzt

● Drittes Eisenbahnpaket

Richtlinie 2007/58 in Abänderung von Richtlinien 91/440 und 2001/14

- Marktöffnung für den internationalen Eisenbahnpersonenverkehr einschliesslich Cabotage (ab 1.1.2010)
- Voraussetzung: Der Zug muss zumindest eine Grenze überschreiten, und sein Zweck muss der Personenverkehr zwischen Bahnhöfen verschiedener Mitgliedsstaaten sein
- Cabotage: Recht, Passagiere auch von Bahnhöfen ein und desselben Mitgliedsstaats aufzunehmen oder dort abzusetzen

| 6

Das **dritte Eisenbahnpaket** von 2007 enthält insbesondere eine Richtlinie zur Öffnung des internationalen Personenverkehrs (2007/58).

Einschränkungen der Marktöffnung im internationalen Personenverkehr

- Einschränkung des Cabotagerechts bei Gefährdung des wirtschaftlichen Gleichgewichts einer öfftl. Dienstleistungsvertrags
- Regulierer entscheidet
- Gegenseitigkeitsgrundsatz (dann kann der jeweilige andere MS auch den Zugang einschränken)
- Die Einführung einer Abgabe zum Schutz von öfftl. Dienstleistungsverträgen ist möglich
- Die jedoch die Wirtschaftlichkeit der neuen Dienste nicht gefährden darf

● « Recast » des ersten Eisenbahnpakets

- 1. Ziel: Zusammenfassung und Vereinfachung des bisher aus mehreren Richtlinien bestehenden 1. Pakets
- 2. Ziel: Konkretisierung nicht hinreichend klarer Bestimmungen

1 7

Der Vorschlag von September 2010 für eine **Neufassung ("Recast")** des ersten Eisenbahnpakets ist in erster Linie eine Vereinfachung und Konsolidierung („Kodifizierung“) der Rechtsetzung durch die Fusion von drei geltenden Richtlinien und ihren anschließenden Änderungen (insgesamt neun Richtlinien, ein Beschluss und zwei Beitrittsakte). Daneben bezweckt die Neufassung eine Modernisierung der bestehenden Rechtsvorschriften und die Lösung struktureller Probleme, die im Laufe der letzten 10 Jahre auf dem Markt entdeckt wurden:

- Zugang zu den Serviceeinrichtungen wie Personen-, Rangierbahnhöfen etc. (Kontrollrechte des Regulierers, Trennung von der Holding wie bei den wesentlichen Funktionen, Zugangsrechte für neue EVUs)
- Präzisierung der Regeln zu den Trassenentgelten (Berechnung der Grenzkosten etc.)
- Trennung in der Buchführung zwischen Infrastruktur- und Betrieb und zwischen öfftl. gefördertem Personenverkehr und Frachtverkehr
- Stärkung der Unabhängigkeit und Befugnisse der Regulierer

Welche Hauptprobleme müssen gelöst werden?

Der Schienenverkehrsmarkt der EU leidet im Wesentlichen unter drei Problemen:

(a) **Geringer Wettbewerb**, da die Marktbedingungen nicht hinreichend präzise sind und daher weiterhin die etablierten Marktteilnehmer begünstigen.

Anhaltende Interessenkonflikte, insbesondere bei schienenverkehrsbezogenen Leistungen (Zugang zu Terminals, Wartung und Instandhaltung von Zügen usw.), zwischen verschiedenen Marktteilnehmern sowie diskriminierende Praktiken.

(b) **Unzulängliche Regulierungsaufsicht** durch nationale Behörden, deren Unabhängigkeit, Zuständigkeiten und Befugnisse oftmals unzureichend sind. Den Regulierungsstellen der allermeisten Mitgliedstaaten fehlt es an Personal, ausreichenden Ermittlungsbefugnissen und Exekutivgewalt zur Durchsetzung ihrer Beschlüsse mittels Geldbußen. In mehreren Mitgliedstaaten gehört die Regulierungsbehörde dem Verkehrsministerium an, das auch Eigentümer des etablierten Eisenbahnunternehmens ist oder dieses kontrolliert – ein klarer Fall von Interessenkonflikt.

(c) **Geringe öffentliche und private Investitionen**; da die Qualität der Infrastruktur in vielen Mitgliedstaaten mangels Finanzmitteln sinkt, werden Investitionen in Eisenbahndienste sowohl für etablierte Unternehmen als auch für neue Marktteilnehmer unattraktiver.

Vor diesem Hintergrund sind neue Fortschritte bei der Reform der Eisenbahnen notwendig, um diese Hindernisse zu beseitigen und einen einheitlichen Eisenbahnraum zu schaffen, der entscheidend zur wirksamen Vollendung des Binnenmarktes und zur Entwicklung eines effizienten und wettbewerbsfähigen Verkehrssystems gemäß dem in der Strategie „Europa 2020“ formulierten Ziel eines intelligenten, integrativen und nachhaltigen Wachstums beitragen würde.

● Die Bedeutung der EU-Eisenbahnpolitik für die Schweiz

- Transeuropäisches Transportnetzwerk (TEN-T): nachhaltige und sichere Transportsysteme
- 30 prioritäre Projekte
- Prioritäres Projekt 24 Lyon/Genua-Basel-Duisburg-Rotterdam/Antwerpen
- NEAT Teil des Projekts 24

| 8

- Die Schweiz hat mit ihren Alpenübergängen eine besondere geographische Position in Europa. Die alpinen Übergänge sind seit dem 19. Jahrhundert von grosser Wichtigkeit für den Handel und den Verkehr.
- Die Politik der EU zur Vervollständigung des Transeuropäischen Transportnetzwerks (TEN-T) legte ihr Augenmerk auch auf die Vervollständigung der alpinen Routen. Innerhalb der TEN-T-Politik befassten sich 3 Projekte mit der Konstruktion von Eisenbahnverbindungen in den Alpen. Das Projekt 24 ist ein besonderes, da der Alpenübergang nicht durch einen EU-Mitgliedstaat, sondern durch die Schweiz geht (Bahnlinie Lyon/Genua-Basel-Duisburg-Rotterdam/Antwerpen). Die Realisierung dieses grossen Projektes wird einen grossen Einfluss auf die nachhaltigen und sicheren Transportsysteme durch die Alpen haben. Dadurch wird sich der soziale und wirtschaftliche Zusammenhalt in der EU und zwischen der EU und der Schweiz nachhaltig verbessern.
- Die NEAT, als neue Eisenbahnverbindung, ist sehr bedeutend, da es ein Schlüsselement im Nord-Südverkehr bildet. Die NEAT leistet aber auch einen grossen Beitrag zur Verlagerung von Gütertransporten von der Strasse auf die Schiene. Dies entspricht der EU- Politik zur effizienten und nachhaltigen Nutzung von verschiedenen Transportmöglichkeiten.

● Eurovignette und Schutz der Alpen

- Revision Eurovignetten-Richtlinie:
 - » Einbezug externer Kosten (Bsp. Luftverschmutzung und Lärm)
 - » Tageszeitliche Differenzierung
- Alpenschutz:
 - » Brenner- und Fréjustunnel

- Viele der umwelt- und verkehrspolitischen Anliegen der Schweiz werden von der EU geteilt. So haben sich die EU Verkehrsminister am Tag des Gotthardtunneldurchstichs geeinigt, dass die Mitgliedstaaten den Schwerverkehr nicht mehr nur für Infrastrukturkosten, sondern künftig auch für externe Kosten in Form von Luftverschmutzung und Lärm belasten können. Zudem können die Mitgliedstaaten die Schwerverkehrsabgaben im Tagesverlauf stärker differenzieren, um Staus zu vermindern. Allerdings müsste Letzteres kostenneutral erfolgen: Zuschläge in Stosszeiten wären durch Reduktionen zu anderen Zeiten zu kompensieren.
- Die Planung und der Bau von Brenner- und Fréjus Tunnel zeigen andererseits, dass die EU bezüglich dem Schutz der Alpen genauso betroffen ist wie die Schweiz. Sie ist gewillt, den Eisenbahnverkehr zu fördern und den Strassenverkehr zur Kasse zu bitten.

● Die Bedeutung der EU-Eisenbahnpolitik für die Schweiz (Fortsetzung)

- Die Schweiz hat sich im Landverkehrsabkommen vom 1.7.2001 zur Übernahme der oben erläuterten Eisenbahngesetzgebung verpflichtet.
- Das betrifft alle drei Eisenbahnpakete.
- Zugang für Schweizer Unternehmen zu den EU-Märkten
- Für die Schweiz als zentral gelegenes Land natürlich, seinen Eisenbahnmarkt zu öffnen

| 10

- die Schweiz hat sich im Landverkehrsabkommen vom 1.7.2001 zur Übernahme der oben erläuterten Eisenbahngesetzgebung verpflichtet (siehe Anhang zu diesem Abkommen und Artikel 52 zu den nach Unterzeichnung des Abkommens verabschiedeten Rechtsakten)
- das betrifft alle drei Eisenbahnpakete, und insbesondere auch die Regeln des ersten Pakets zur Unabhängigkeit der wesentlichen Funktionen Trassenzugang und Trassenbepreisung und zur Bestellung eines unabhängigen Regulierers
- es gibt keinen Konflikt zwischen „Brüssel“ und der SBB, sondern die Schweizer EVUs müssen das Recht anwenden, das die Schweiz aufgrund ihrer Verpflichtung zur Umsetzung der EU-Eisenbahnpakete erlässt
- Das Landverkehrsabkommen eröffnet nicht nur EU-Unternehmen den Zugang zu den Schweizer Eisenbahnmärkten, sondern auch den Schweizer Unternehmen Zugang zu den EU-Märkten, was z.B. von Schweizer Güterverkehrsunternehmen auch genutzt wird;
- man kann aber nicht nur die Vorteile geniessen, sondern muss auch die Verpflichtungen aus dem Abkommen erfüllen
- Für die Schweiz als zentral gelegenes Land wäre es absurd, den eigenen Markt abzuschotten

Background: Konkrete « **Streitpunkte** » mit der SBB

- Die SBB wendet sich vor allem gegen die Notwendigkeit einer Trennung von Netz und Betrieb, wie sie sich aus den o.g. Regeln zur Unabhängigkeit der wesentlichen Funktionen des Netzbetreibers ergibt
- Diese Regeln sind Teil der Eisenbahnrichtlinien und als solche von der Schweiz umzusetzen
- Sie dienen dem Schutz der Wettbewerber vor Diskriminierung durch das marktbeherrschende Unternehmen, das seine Verfügung über das Netz dazu benutzen könnte, seine eigenen Transporttöchter zu bevorzugen und Wettbewerber zu diskriminieren
- Auf den tatsächlichen Nachweis der Diskriminierung in jedem Einzelfall kommt es nicht an, sondern die Richtlinie will schon die Gefahr von Diskriminierungen beseitigen, die sich aus dem Interessenkonflikt des Netzbetreibers ergibt
- Ohne eine Trennung von Netz und Betrieb wird sich der Wettbewerb nicht oder nur sehr langsam entwickeln, weil bei der Eisenbahn der Netzbetreiber zahlreiche Möglichkeiten zur Behinderung der EVUs hat.
- Das Argument, nur die Integration von Netz und Betrieb könne einen pünktlichen Fahrplan wie in der Schweiz gewährleisten, ist falsch. Wichtig ist nur eine gute Koordination der netzbetreibenden Stelle mit den EVUs. Die muss es ja auch mit den EVUs geben, die keine Verfügung über das Netz haben, also schon hier kann das Integrationsargument nicht stimmen (wenn Netz und Betrieb immer zusammen sein müssten, dann dürfte man gar keine anderen Unternehmen als das Netz betreibende auf das Netz lassen).

- Mehr als die Hälfte aller Mitgliedsstaaten hat inzwischen Netzbetreiber und EVUs komplett getrennt, ohne dass dies irgendwelche negativen Konsequenzen für die Pünktlichkeit hatte. Z. B. gibt es eine gut funktionierende Trennung in den Niederlanden, Schweden und Grossbritannien (z.B. im Grossgebiet London mit der Vielzahl von EVUs funktioniert das gut)