



Bundesnetzagentur

[www.bundesnetzagentur.de](http://www.bundesnetzagentur.de)



# Erwartungen des Regulierers an den Recast

Symposium Wettbewerb und Regulierung im Eisenbahnsektor  
Berlin, 27. Januar 2011

Dr. Iris Henseler-Unger  
Vizepräsidentin der Bundesnetzagentur



„Der bestehende Rechtsrahmen enthält allerdings Unzulänglichkeiten, Unklarheiten und Lücken, die es zu beseitigen gilt, um die ursprünglichen Ziele der Vorschriften voll zu verwirklichen. Die Kommission betrachtet die Neufassung des ersten Eisenbahnpakets als einen der hierfür notwendigen Schritte.“

(Begründung zum Recast-Entwurf)



## I. Ausgangslage

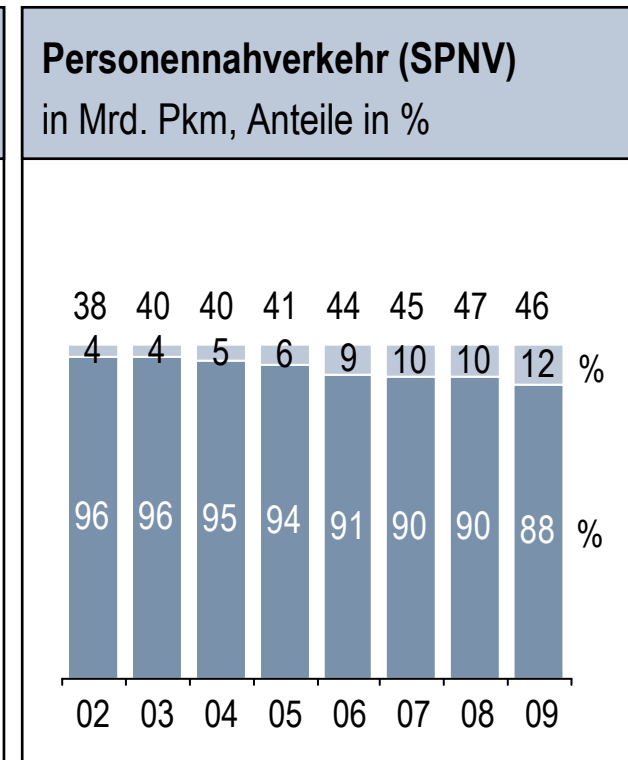
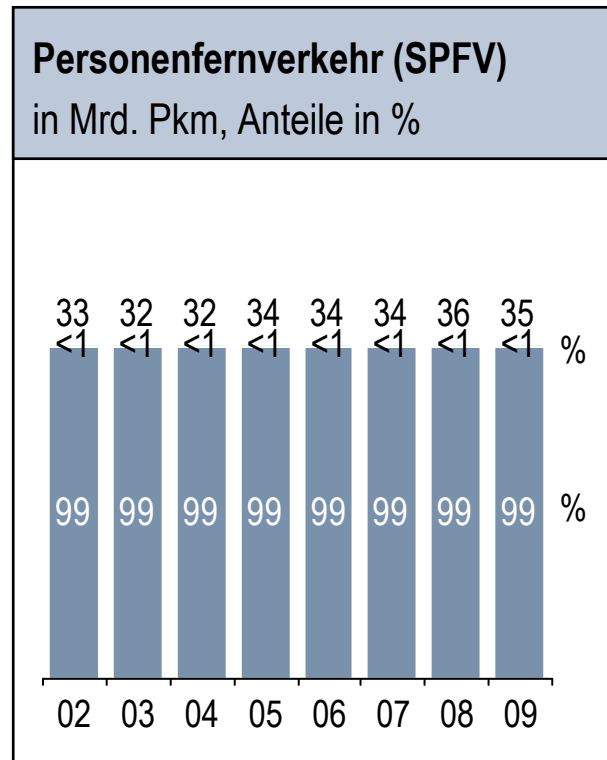
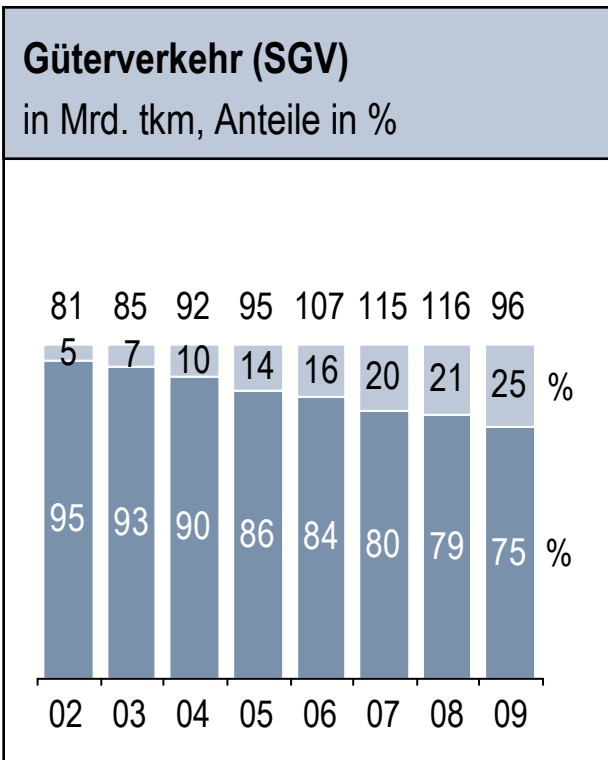


- Der Blick in die einzelnen Mitgliedstaaten zeigt ein uneinheitliches Bild:
  - Unterschiedlicher Grad der Marktöffnung
  - Unterschiedlicher Grad der Regulierung
  - Unterschiedlicher Grad der Infrastrukturfinanzierung
  - Unterschiedlicher Grad des Wettbewerbs
- Es laufen Vertragsverletzungsverfahren im Hinblick auf die Umsetzung des ersten Eisenbahnpakets.



## Entwicklung des Wettbewerbs in den Segmenten

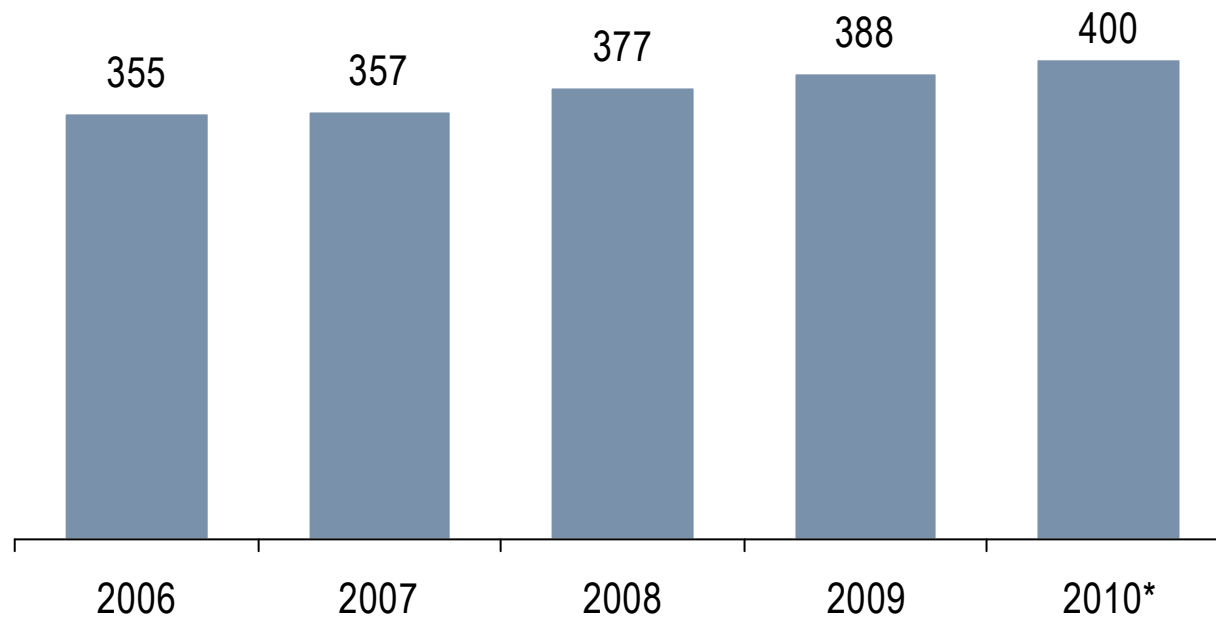
- Wettbewerber
- Deutsche Bahn AG





## Eisenbahnverkehrsunternehmen

Anzahl öffentlicher genehmigter EVU am Jahresende



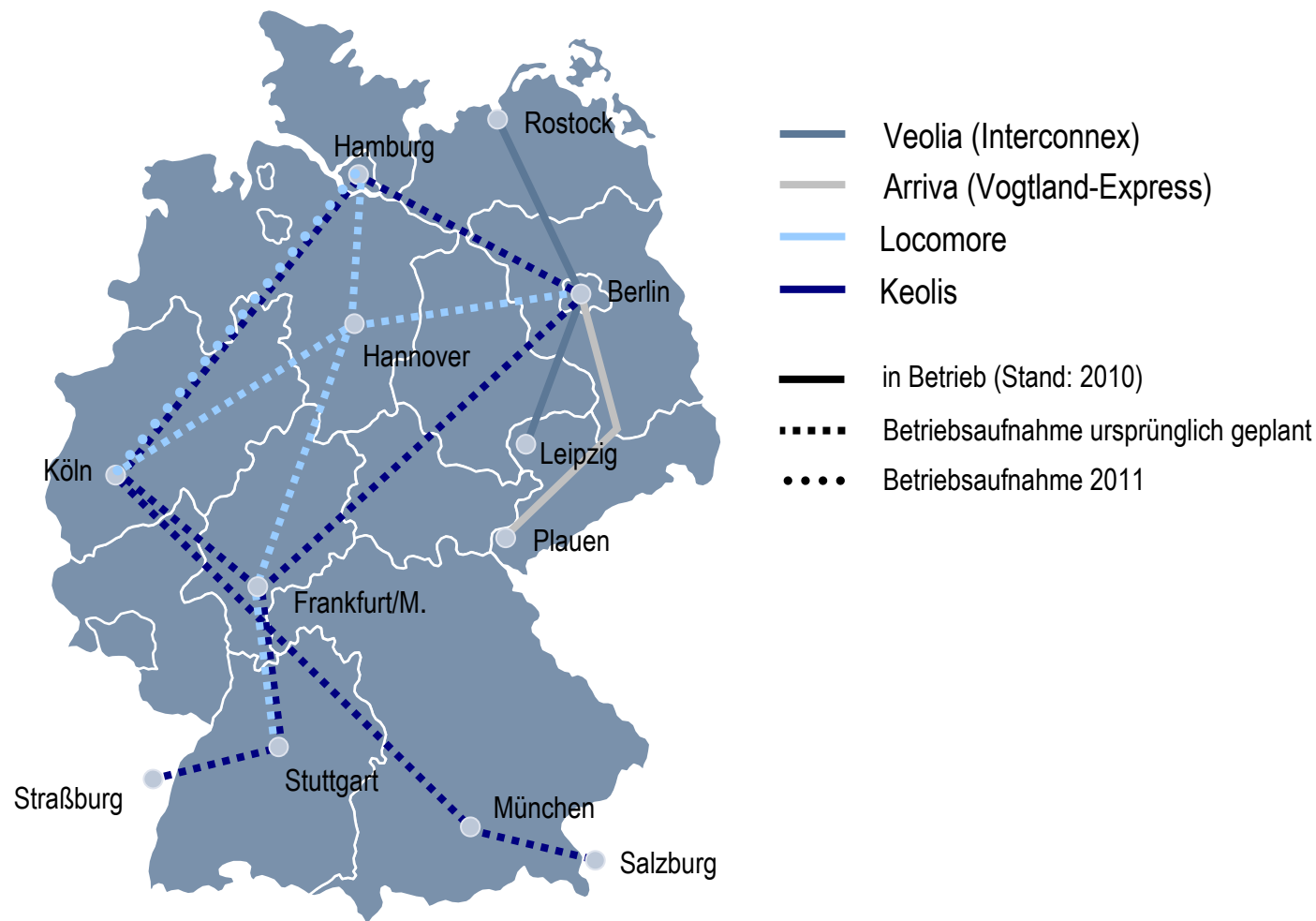
\* November 2010

Quelle: Eisenbahnbundesamt

Der Eisenbahnsektor in Deutschland – Marktüberblick 2010



## Geplante Betriebsaufnahmen durch Wettbewerber im SPFV



### Geringes Wettbewerbsniveau bedeutet:

- Bürger und Unternehmen in den verschiedenen Mitgliedstaaten in Europa stoßen mit ihrer Nachfrage nach Verkehr auf der Schiene auf ein sehr unterschiedliches Angebot.
- In vielen Bereichen erhalten sie nicht die von ihnen nachgefragte Leistung, nicht die gewünschte Qualität, nicht zu dem von ihnen darstellbaren Preis.
- Es gibt noch ungenutztes Potential, um die Attraktivität des Verkehrsträgers Schiene zu steigern.



### Darum:

- Durch mehr Wettbewerb wird die Attraktivität des Verkehrsträgers Schiene für die Nutzer erhöht und damit die intermodale Wettbewerbsfähigkeit gestärkt.
- Erklärtes Ziel des Recast ist es auch, einen besser funktionierenden Binnenmarkt zu schaffen, mit der Folge, dass die Eisenbahnbranche effizienter wird und auf Ansprüche der Kunden flexibel reagiert. Die weitere Förderung des Wettbewerbs trägt damit auch im Sinne der Lissabon-Strategie zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Europas bei.



Legt die Entwicklung nicht nahe

- die Regeln zu konsolidieren und bessere, klarere Regeln zu schaffen,
- und den nationalen Regulierungsbehörden (NRB) und Kommission stärkere Kompetenzen zu übertragen, um den Wettbewerb in ganz Europa und in den verschiedenen Segmenten zu fördern?



## II. Was sollte der Recast bringen?



Von der Kommission genannte Hauptprobleme, die gelöst werden müssen:

- **Geringer Wettbewerb**, da die Marktbedingungen nicht hinreichend präzise sind und daher weiterhin die etablierten Marktteilnehmer begünstigen.
- **Unzulängliche Regulierungsaufsicht** durch nationale Behörden, deren Unabhängigkeit, Zuständigkeiten und Befugnisse oftmals unzureichend sind.
- **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.



## Wichtige Änderungen:

- Vorgaben zur Entgeltbildung
- Zugangsgewährung bei Serviceeinrichtungen.
- Kompetenzen und Stellung der nationalen Regulierungsbehörden und der Kommission



### Bedeutung der Serviceeinrichtungen für den Wettbewerb

- Ein diskriminierungsfreier Zugang zu Serviceeinrichtungen ist für die Wettbewerbsentwicklung von besonderer Bedeutung.
- Zuletzt hat das Verfahren zum „Zugang zu Rangierbahnhöfen und anderen Zugbildungsanlagen“ gezeigt, dass hier noch eine Vielzahl an Fragen zu klären ist.
- Derzeitige Richtlinienvorgaben sehen die Möglichkeit der Ablehnung von Zugangsbegehren vor, wenn „vertretbare Alternativen unter Marktbedingungen“ vorliegen, und sie sehen keine Pflicht zur Erstellung von Nutzungsbedingungen vor.
- Eine solche Regelung birgt erhebliches Diskriminierungs- und Missbrauchspotential.



### Was sieht der Recast vor:

- Zugang kann weiterhin verweigert werden, wenn „tragfähige Alternativen“ bestehen.
- Allerdings sieht der Recast eine Umkehr der Beweislast zu Lasten des Betreibers der Serviceeinrichtung vor.

### Werden damit falsche ökonomische Anreize gesetzt?

Nein!

- Durch die Regelungen sollen Wettbewerber zu Flaschenhalsinfrastrukturen besseren Zugang erhalten; alle (potentiellen) Kunden sollen gleichbehandelt werden.
- In einer entflochtenen Welt für die Investitionsentscheidung unerheblich ist, ob die Einrichtung nur durch verbundene Unternehmen oder auch durch andere EVUs ausgelastet wird.
- Die Regelungen verlangen keine „Vorhaltung von Kapazitäten für Wettbewerber“, sondern einen diskriminierungsfreien Zugang zu den vorhandenen Kapazitäten.



### Was erwartet der Regulierer?

- Regelungen für die Regulierung von Serviceeinrichtungen sollten ein praktikables System mit klaren und einfach umzusetzenden Regelungen.
- In Deutschland sind teilweise weitergehende Regelungen in Kraft, an denen sich auch die europäischen Regelungen orientieren können.
- Die EIBV sieht ein grundsätzliches Zugangsrecht vor. Dies ist
  - leichter überprüfbar,
  - nicht abdingbar (Ausnahme: Wartungseinrichtungen für eigene Fahrzeuge des Betreibers).



### Bedeutung der Entgeltbildung für den Wettbewerb

- Kontrolle der Entgelte ist neben der Überwachung und Gestaltung der Zugangsregeln der wesentliche Baustein jeder Regulierung.
- Ziel der Entgeltfestlegung sollte dabei die vollständige Deckung der notwendigen Kosten sein.
- Kosteneffizienz ist das Ziel jedes vernünftig wirtschaftenden Unternehmens.
- In regulierten Monopolmärkten würde die Gestattung von Renditen auf ineffiziente Kosten Anreize für eine Erhöhung der Ineffizienz setzen.
- Keine Tragung monopolbedingter Ineffizienzrenditen durch die Wettbewerber und Endkunden.
- Eine durch Ineffizienz bedingte Erhöhung der Vorleistungsentgelte bedeutet eine Verschlechterung der intermodalen Wettbewerbssituation. Von der Einführung eines Effizienzmaßstabs profitiert daher der gesamte Bahnsektor und damit auch die konzerninternen EVU eines integrierten Unternehmens.



### Effizienzmaßstab

#### Was sieht der Recast vor?

- Entwurf des Recast konzentriert sich bei den Effizienzreizen bisher auf vertragliche Vereinbarungen, die die staatliche Finanzierung regeln.
- Regulierungsbehörde kann im Vorfeld der Vereinbarung nur eine Empfehlung aussprechen.

#### Was erwartet der Regulierer?

- Angesichts der Bedeutung effizienzorientierter Entgelte für den Wettbewerb sollte eine solche Orientierung auf europäischer Ebene durch klare gesetzliche, von den NRB zu überwachende Kostenvorgaben sichergestellt werden. Hier sollten einheitliche und harmonisierte europäische Grundsätze gelten.
- Eine Regelung über Verträge ist intransparent und gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar. Das öffnet ein Tor zur Willkür.
- Eine Regelung nur über Verträge ist angesichts der Vielzahl von EIU in Deutschland zudem unrealistisch.



### Kostenzuordnung

#### Was sieht der Recast vor?

- Präzisere Vorgaben für die Zuordnung der unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallenden Kosten.
- Kriterien für die Ermittlung von Marktsegmenten, die ggf. Aufschläge tragen können.
- Nachweispflicht des EIU für die Bestimmung etwaiger Aufschläge.

#### Bedeutet dies eine bürokratische Überforderung der EIU?

- Nein, im Kern ändert sich die Rechtslage nicht. Es handelt sich vielmehr um eine Präzisierung im Interesse einer besseren europäischen Harmonisierung.
- Es ist selbstverständlich, dass das EIU die Berechtigung der Erhebung von Aufschlägen umfassend nachweisen muss.
- Eine Berücksichtigung von Kosten über die Grenzkosten hinaus, wie dies in Deutschland geschieht, bleibt weiterhin möglich.



### Stärkung der nationalen Regulierungsbehörden

- Die Erfahrungen aus den anderen regulierten Netzindustrien zeigen, dass nur mit der Errichtung von starken und unabhängigen Regulierungsbehörden die gewünschten Fortschritte bei der Wettbewerbsentwicklung erzielt werden können.

#### Was sieht der Recast vor?

- Recast gibt richtiges und wichtiges Signal zur Stärkung der Unabhängigkeit.
- Recast sieht erhebliche Verbesserungen bzw. Klarstellungen vor, u.a.:
  - Eigenständigkeit hinsichtlich Organisation, Funktion, Hierarchie und Entscheidungsfindung
  - verstärkte Beteiligungsrechte
  - Verbesserte Auskunfts- und Informationsrechte
  - Klare Regelungen bezüglich Ernennung von Präsident / Verwaltungsrat
  - Recht auf Verfahrenseinleitung von Amts wegen
  - Untersagung von Diskriminierungspotentialen



### Zuwachs an Kompetenzen bei der Kommission

#### Was sieht der Recast vor?

- Ermächtigung zum Erlass delegierter Rechtsakte für eine Vielzahl von Sachverhalten

#### Was erwartet der Regulierer?

- Grundsätzlich stellen delegierte Rechtsakte der Kommission nichts Außergewöhnliches dar. Sie finden sich in vielen Bereichen, auch in den anderen Netzindustrien.
- Im Bereich der Eisenbahn ist in der Vergangenheit gerade ein „zu wenig“ an Europa bemängelt worden, so dass eine komplette Ablehnung solcher Rechtsakte nicht zielführend ist. Das Durchlaufen eines vollständigen Gesetzgebungsverfahrens für jede Änderung im Detail birgt die Gefahr, die weitere Entwicklung zu bremsen und und ggf. zu behindern.
- Der Grundsatz der Subsidiarität ist dabei immer im Blick zu behalten.
- Es bedarf einer genauen Prüfung und Bewertung, für welche Sachverhalte die Ermächtigung wichtig ist und der Kommission zugestanden werden sollte.



- Zur Umsetzung von Regelungen mit grenzüberschreitenden Bezug (z.B. Güterverkehrskorridorverordnung) zur Lösung grenzüberschreitender Probleme ist eine stärkere Zusammenarbeit der NRB unerlässlich.
- Hier gehen die Regelungen des Recast zum Informationsaustausch, zu den Konsultationspflichten und zur Entwicklung gemeinsamer Grundsätze und Verfahren in die richtige Richtung.
- Unabhängig von gesetzlichen Vorgaben treibt die Bundesnetzagentur gemeinsam mit anderen europäischen Regulierern die Gründung eines europäischen Netzwerks unabhängiger Regulierungsbehörden voran. Diese dient u.a.
  - dem Erfahrungsaustausch,
  - der Entwicklung gemeinsamer Positionen,
  - und trägt damit zur Konsistenz der Regulierung bei.



- Die Einhaltung der Entflechtungsvorgaben, insbesondere die Einhaltung der Bestimmungen zur getrennten Rechnungsvorgaben, sind wichtige Voraussetzung für die Schaffung von Wettbewerb und für die sachgerechte Durchführung einer Entgeltprüfung.
- In Deutschland liegt die Zuständigkeit derzeit beim Eisenbahn-Bundesamt.
- Da die Entflechtung ein Thema mit starkem Wettbewerbsbezug ist, hält es die Bundesnetzagentur für richtig, die Befugnis zur Prüfung der Entflechtungsvorgaben bei der NRB anzusiedeln – wie im Recast geschehen.



### III. Was fehlt?



- Der Recast sollte die weitere Marktöffnung, vor allem im Personenverkehr, mutiger vorantreiben.
- Keine vollständige Marktöffnung im Personenverkehr.
  - Zugang zu den Märkten ist in einigen Ländern für Wettbewerber vollständig versperrt.
  - Grenzüberschreitender Personenverkehr findet überwiegend in Kooperationen statt.
- Der Umfang der Marktöffnung sollte in ganz Europa einheitlich sein, und es sollten gleiche Wettbewerbsbedingungen herrschen. Nur so kann tatsächlich ein Binnenmarkt im Eisenbahnbereich geschaffen werden.
- Dabei dürfen nicht die bei der Marktöffnung zögerlichen Mitgliedstaaten zum Maßstab werden.



## IV. Fazit



- Der Recast ist ein Schritt in die richtige Richtung. Die vorgelegten Regelungen enthalten bedeutende Fortschritte gegenüber der geltenden Rechtslage.
- Die Bundesnetzagentur erhofft sich neue Impulse für den Wettbewerb auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene.
- Für die von der Kommission gewollte „Schaffung eines attraktiven und wirklich offenen Eisenbahnmarktes“ sind jedoch teilweise (Personenverkehr!) noch weitergehende Schritte erforderlich.