EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 8.7.2025
COM(2025) 368 final

# BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

## über die Umsetzung der Richtlinie 2012/34/EU

## in der durch die Richtlinie (EU) 2016/2370 geänderten Fassung

{SWD(2025) 178 final}

## 1. Einführung

In diesem Bericht wird die Umsetzung der Richtlinie 2012/34/EU[1] (im Folgenden „Richtlinie“) in der durch die Richtlinie (EU)[2] 2016/2370 (im Folgenden „Governance-Richtlinie“) geänderten Fassung im Eisenbahnsektor gemäß Artikel 63 Absatz 1 der Richtlinie 2012/34/EU überprüft. Ziel dieses Berichts ist es, einen Überblick über die wichtigsten Fragen und Probleme bei der Umsetzung der Richtlinie zu geben. Dieser Bericht kann jedoch weder eine erschöpfende Darstellung aller nationalen Durchführungsmaßnahmen enthalten, noch greift er Standpunkten vor, welche die Kommission künftig in etwaigen Gerichtsverfahren einnehmen könnte.

Gemäß Artikel 63 Absatz 1 der Richtlinie 2012/34/EU wird in dem Bericht insbesondere Folgendes bewertet: 1. Die Entwicklung der Hochgeschwindigkeitsschienenverkehrsdienste und die Existenz von Diskriminierungen in Bezug auf den Zugang zu Hochgeschwindigkeitsstrecken und 2. der Fortbestand von Diskriminierungen oder sonstige Arten der Wettbewerbsverzerrung im Zusammenhang mit Infrastrukturbetreibern (IBs), die Teil eines vertikal integrierten Unternehmens (VIU) sind. Die Analyse des Hochgeschwindigkeitsmarktes im Rahmen dieses Durchführungsberichts ist auch in die Ausarbeitung der Hochgeschwindigkeitsschienenverkehrsmitteilung[3] eingeflossen, die von der Kommission verabschiedet werden soll.

Da die Schiene einer der effizientesten Verkehrsträger ist, gilt die Steigerung des Schienenverkehrs als wesentlich für die Dekarbonisierung des Verkehrs. Im Jahr 2022 entfielen 7,2 % des Personenverkehrs in der EU und 11,9 % des Güterverkehrs in der EU auf die Schiene, während sie für nur 0,3 % der verkehrsbedingten Treibhausgasemissionen verantwortlich war. Der Schienenverkehr macht nur 1,8 % des Endenergieverbrauchs im Verkehrssektor in der EU aus.

Dieser Bericht zeigt, dass gewisse Hindernisse die Entwicklung eines echten einheitlichen europäischen Eisenbahnraums nach wie vor behindern. Aufgrund der Verzögerungen bei der Umsetzung der Governance-Richtlinie auf nationaler Ebene, der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und der Energiekrise der letzten Jahre[4] ist es jedoch noch nicht möglich, eine umfassende Bewertung der Auswirkungen der Richtlinie auf den Schienenverkehrsmarkt vorzunehmen. Um die Vorlage neuer Gesetzgebungsentwürfe zum gegenwärtigen Zeitpunkt zu rechtfertigen, wären umfassendere Nachweise erforderlich. Gezielte Interventionen bei den in diesem Bericht aufgezeigten Problemen sind jedoch unter Umständen auch durch spezifische politische Maßnahmen oder durch Überarbeitungen anderer Rechtsakte wie Durchführungsrechtsakte, delegierte Rechtsakte oder Leitlinien möglich.

Die Kommission würdigte die Beiträge zu diesem Bericht, die sie von Interessenträgern erhalten hat, wie in Anhang A der diesem Bericht beigefügten Arbeitsunterlage der

[1] Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (Neufassung) (ABl. L 343 vom 14.12.2012, S. 32).
[2] Richtlinie (EU) 2016/2370 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 zur Änderung der Richtlinie 2012/34/EU bezüglich der Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste und der Verwaltung der Eisenbahninfrastruktur (ABl. L 352 vom 23.12.2016, S. 1).
[3] Hochgeschwindigkeitsschienenverkehrsmitteilung, in Vorbereitung.
[4] Europäische Kommission, „Impact of the COVID-19 pandemic on the financial sustainability of the railway sector“ (2024).

Kommissionsdienststellen dargelegt, und wird diese Beiträge bei etwaigen Folgemaßnahmen berücksichtigen.

Der Bericht enthält keine Zahlen zu den jüngsten Marktentwicklungen. Ein umfassender Überblick, einschließlich Statistiken, findet sich jedoch in Anhang C der Arbeitsunterlage.

## 2. Umsetzung

Die Richtlinie wurde zuletzt 2016 durch die Governance-Richtlinie geändert, die sowohl die Öffnung inländischer Personenverkehrsdienste als auch die Verwaltung der Eisenbahninfrastruktur betrifft. Die Kommission hat die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht überwacht und mehrere Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten eingeleitet. Die Hälfte dieser Verfahren war an Mitgliedstaaten gerichtet, die der Kommission ihre Umsetzungsmaßnahmen nicht rechtzeitig mitgeteilt hatten. Die andere Hälfte betraf Aspekte der Nichtkonformität, d. h. Fälle, in denen die Richtlinie nicht ordnungsgemäß umgesetzt wurde. Am häufigsten traten die folgenden Aspekte der Nichtkonformität auf (in der Reihenfolge der Häufigkeit):

- Governance des Infrastrukturbetreibers
- Rahmen für die Entgelterhebung
- Rolle der Regulierungsstelle
- Gewährung von Zugangsrechten zur Infrastruktur
- Zuweisung von Fahrwegkapazität
- Erteilung von Genehmigungen

Weitere Einzelheiten zu den Vertragsverletzungsverfahren sind Anhang B der Arbeitsunterlage zu entnehmen.

## 3. Umsetzung der wichtigsten Bestimmungen

### a. Marktöffnung

Wie aus einer kürzlich von der Kommission veröffentlichten Studie[5] hervorgeht, scheint die Marktöffnung positive Auswirkungen auf die Kunden zu haben.

Vorläufige Ergebnisse auf der Grundlage der Erfahrungen von Vorreitern bei der Öffnung der inländischen Personenverkehrsmärkte zeigen, dass die Eisenbahnverkehrsdienste dort, wo Fahrgäste Wahlmöglichkeiten hatten, billiger und häufiger angeboten wurden.

Zum Abschluss des Prozesses der schrittweisen Marktöffnung ermutigte die Richtlinie die Eisenbahnunternehmen, stärker auf die Bedürfnisse der Kunden zu reagieren und ihre Kosteneffizienz zu verbessern, wodurch die Rolle des Schienenverkehrs bei der Beschleunigung der Verringerung der verkehrsbedingten Emissionen und der Verkehrsüberlastung gestärkt wurde.

Nach dem derzeitigen EU-Rechtsrahmen kann die Erbringung frei zugänglicher Personenverkehrsdienste nur eingeschränkt werden, wenn eine Prüfung des wirtschaftlichen

[5] Europäische Kommission, „Study on passenger and freight rail transport services' prices for final customers" (2024).

Gleichgewichts (EET) gemäß Artikel 11 der Richtlinie ergibt, dass ein neuer Personenverkehrsdienst das wirtschaftliche Gleichgewicht eines öffentlichen Dienstes gefährden würde, der auf derselben oder einer alternativen Strecke erbracht wird. Die EET stellt eine Ausnahme von der Marktöffnung dar und sollte entsprechend genutzt werden. Die Anwendung der EET wirft andere Bedenken auf, die von der 18-monatigen Vorankündigung neuer Dienste gemäß Artikel 38 Absatz 4 der Richtlinie bis hin zur uneinheitlichen Auslegung der Durchführungsverordnung (EU) 2018/1795 zur Festlegung des Verfahrens und der Kriterien für die Durchführung der EET[6] reicht.

Erschwinglichkeit und Bequemlichkeit sind nach wie vor entscheidende Faktoren für Fahrgäste, die den Zug anderen Verkehrsträgern vorziehen, und die Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs muss noch verbessert werden. Darüber hinaus wurden in der Europäischen Union bereits Maßnahmen umgesetzt, die die externen Kosten $CO_2$-intensiverer Verkehrsträger nur teilweise abdecken, insbesondere das EU-Emissionshandelssystem.

Die Erbringung grenzüberschreitender Dienste ist aufgrund von Interoperabilitäts- und Kapazitätskoordinierung nach wie vor schwierig. Diese Probleme stellen für neue Marktteilnehmer und kleine Start-up-Unternehmen, die auf mehrere Partner angewiesen sind, eine besondere Herausforderung dar. Nachtzüge, die negative oder sehr geringe Gewinnspannen aufweisen, sind besonders schwer einzurichten.

Es gibt für alle Personenverkehrsdienste nach wie vor erhebliche Eintrittsbarrieren, auf die in den EU-Rechtsvorschriften nicht immer eingegangen wird.

Die Verfügbarkeit von Fahrzeugen ist für die Erbringung von Schienenverkehrsdiensten von wesentlicher Bedeutung. Der Kauf neuer Fahrzeuge ist teuer und mit langen Lieferzeiten verbunden, insbesondere für Personenfahrzeuge. Dies stellt eine Herausforderung dar, insbesondere für kleinere Betreiber und „reine“ Neueinsteiger, die im Gegensatz zu großen etablierten Unternehmen und ihren Tochtergesellschaften häufig Schwierigkeiten haben, ihre Investitionen zu finanzieren.

Anders als im Güterverkehrssektor, wo die Marktöffnung viel früher stattfand und der Leasingmarkt Zeit hatte, sich zu entwickeln, gibt es noch keine gut funktionierenden Leasing- und Gebrauchtmärkte für Personenfahrzeuge. Um Vorteile für Wettbewerber zu vermeiden, ziehen aktive Betreiber im Personenverkehrsbereich das Verschrotten von Fahrzeugen dem Weiterverkauf möglicherweise vor. In manchen Fällen wird die Verfügbarkeit gebrauchter Fahrzeuge noch dadurch eingeschränkt, dass altes Material mit den jüngsten Vorschriften in Einklang gebracht werden muss (z. B. bei asbesthaltigen Fahrzeugen). Die derzeitige Richtlinie enthält keine Bestimmungen zu dieser ganz erheblichen Markteintrittsbarriere.

Eine fragmentierte Fahrkartenlandschaft und fehlende Durchgangsfahrkarten machen Bahnreisen für Fahrgäste[7] weniger attraktiv. Die Kommission arbeitet in diesem

[6] Durchführungsverordnung (EU) 2018/1795 der Kommission vom 20. November 2018 zur Festlegung des Verfahrens und der Kriterien für die Durchführung der Prüfung des wirtschaftlichen Gleichgewichts gemäß Artikel 11 der Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 294 vom 21.11.2018, S. 5).

[7] Artikel 13a der Richtlinie 2012/34/EU besagt: „Die Kommission überwacht die Entwicklungen auf dem Eisenbahnmarkt in Bezug auf die Einführung und Nutzung gemeinsamer Informations- und Durchgangsfahrscheinsysteme und bewertet die Notwendigkeit von Maßnahmen auf Unionsebene unter

Zusammenhang derzeit an spezifischen Initiativen (z. B. sowohl an multimodalen digitalen Mobilitätsdiensten als auch an einheitlichen digitalen Buchungen/Fahrscheinen zusätzlich zu einer gezielten Überarbeitung der Verordnung (EU) 2021/782 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr).

Die mit der Governance-Richtlinie eingeführten Änderungen waren für den Schienengüterverkehr, der seit 2007 auf einem vollständig offenen EU-Markt aktiv ist, weniger relevant. Dennoch sind die jüngsten Entwicklungen auf dem Schienengüterverkehrsmarkt nicht so ermutigend, und eine Verkehrsverlagerung auf die Schiene ist noch nicht eingetreten. Tatsächlich weisen verschiedene Segmente des Schienengüterverkehrsmarkts eine unterschiedliche Dynamik auf. So verlagert sich beispielsweise durch die Transformation der europäischen Wirtschaft die Verkehrsnachfrage von Massengütern wie Kohle, Chemikalien, Metalle und Erdölerzeugnisse auf den Containerverkehr. Die generell gute Leistung des intermodalen Schienenverkehrs in den letzten Jahren wurde somit durch den Rückgang des Massengutverkehrs, der den Kern des Schienengüterverkehrs bildet, mehr als ausgeglichen. Auch das Einzelwagengeschäft hat aufgrund seiner Kosten und seiner Komplexität Schwierigkeiten.

Einer der wichtigsten Faktoren für den Erfolg des Schienengüterverkehrs ist die Verfügbarkeit hochwertiger Netzkapazitäten, die es den Eisenbahnunternehmen ermöglichen, rasch auf Marktanfragen zu reagieren und den Verladern zuverlässige Dienste anzubieten. Derzeit hat der Schienengüterverkehr geringe Priorität bei der Zuweisung von Fahrwegkapazität (wobei der Personenverkehr Vorrang hat) und leidet letztlich am stärksten unter vorübergehenden Kapazitätsbeschränkungen aufgrund von Wartungs- und Reparaturarbeiten. Aspekte des Kapazitätsmanagements werden unter Buchstabe e weiter unten erörtert.

Ein weiteres entscheidendes Problem sind die Finanzierung der Infrastruktur und die Vorhersehbarkeit dieser Finanzierung, da die IB Geschäftspläne erstellen müssen, um ausreichende Investitionen in den Schienenverkehr sicherzustellen. In diesem Zusammenhang ist eine weitere Analyse der Umsetzung von Artikel 8 erforderlich, in dem die Anforderungen für die Finanzierung der Infrastrukturbetreiber festgelegt sind.

Schließlich sollten bei einer umfassenden Bewertung der Auswirkungen der Marktöffnung auch soziale Aspekte berücksichtigt werden, darunter: i) Arbeitsplatzsicherheit, ii) Arbeitsbedingungen, iii) Nachhaltigkeit des Sektors im Allgemeinen. Der Mangel an spezialisiertem Eisenbahnpersonal ist ein anerkanntes Problem.

b. Zugang zu Serviceeinrichtungen und zu den in diesen Einrichtungen erbrachten Dienstleistungen

Der Zugang zu Serviceeinrichtungen und zu den Dienstleistungen, die in diesen Einrichtungen erbracht werden, ist für die Durchführung von Schienenverkehrsdiensten von wesentlicher Bedeutung.

Berücksichtigung von Marktinitiativen.“ Darüber hinaus sieht Artikel 12 der Verordnung (EU) 2021/782 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr eine Reihe von Verpflichtungen für Eisenbahnunternehmen vor, Durchgangsfahrscheine anzubieten.

Der Unterschied zwischen Eisenbahninfrastruktur und Serviceeinrichtungen wird von den verschiedenen Interessenträgern nicht immer auf die gleiche Weise verstanden, und dieses Fehlen eines gemeinsamen Verständnisses wirkt sich auf die Durchsetzung der Zugangs- und Entgeltvorschriften aus. Das Fehlen einer präzisen und verwendbaren Definition bestimmter Infrastruktur- oder Serviceeinrichtungen erschwert es auch, diese eindeutig zu kategorisieren und die entsprechenden Bestimmungen anzuwenden. Problematisch ist zudem die Kombination unklarer Definitionen und mangelnder Vollständigkeit (z. B. zu der Frage, was als Zusatzleistung oder Nebenleistung im Zusammenhang mit Anhang II zu betrachten ist). In einigen Fällen gibt es an ein und demselben Standort mehr als eine Einrichtung oder mehrere Dienstleistungen werden in derselben Einrichtung erbracht, was zu Unsicherheiten in Bezug auf die geltenden Vorschriften führt (wichtige Beispiele hierfür sind Häfen, schwere und leichte Instandhaltungsdienste in Hochgeschwindigkeitsbahnanlagen und Güterterminals, auf denen mehrere Aktivitäten stattfinden).

Die Verfügbarkeit von Informationen über Serviceeinrichtungen und die Zugänglichkeit von Dienstleistungen innerhalb dieser Einrichtungen gemäß der Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177 in Bezug auf den Zugang zu Serviceeinrichtungen und schienenverkehrsbezogenen Dienstleistungen[8] ist ebenfalls begrenzt.

Schließlich fehlen im EU-Rechtsrahmen Bestimmungen zur Verhinderung diskriminierender Praktiken von Serviceeinrichtungen, die sich im Eigentum etablierter Eisenbahnunternehmen (EVU) befinden, wenn die Nutzung dieser Serviceeinrichtungen für die Wettbewerber der EVU bei der Erbringung von Schienenverkehrsdiensten von entscheidender Bedeutung sein kann.

c. Genehmigung

Als Archiv der Mitteilungen der nationalen Genehmigungsbehörden (Artikel 24 Absatz 8) trug die Eisenbahnagentur der Europäischen Union (ERA) erheblich zur Bewertung der Bestimmungen über die Erteilung von Genehmigungen an EVU durch die Kommission bei und hob dabei Probleme in Bezug auf Folgendes hervor: i) die Mitteilungen (Verzögerungen, unterschiedliche Auslegungen der Verfahren, begrenzte Digitalisierung), ii) fehlende Informationen über die unterschiedlichen nationalen Rahmen für die zivilrechtliche Haftung, iii) das Zusammenspiel zwischen der Richtlinie und der Richtlinie (EU) 2016/798 (Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit)[9]. Die Kommission stellte fest, dass es den Interessenträgern an Klarheit darüber mangelt, ob eine Tochtergesellschaft oder eine Zweigniederlassung eines EVU die Genehmigung ihrer Muttergesellschaft in Anspruch nehmen kann. Interessenträger verwiesen auf Folgendes: i) mögliche Mehrdeutigkeit bei der Auslegung einiger der in Anhang III aufgeführten Dokumente, die zum Nachweis der finanziellen Leistungsfähigkeit erforderlich sind, ii) fehlende Bezugnahme auf aktuelle Standardfinanzberichte.

[8] Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177 der Kommission vom 22. November 2017 über den Zugang zu Serviceeinrichtungen und schienenverkehrsbezogenen Leistungen (ABl. L 307 vom 23.11.2017, S. 1).
[9] Richtlinie (EU) 2016/798 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über Eisenbahnsicherheit (Neufassung) (ABl. L 138 vom 26.5.2016, S. 102).

Schließlich berichtete die ERA auch über Probleme mit dem Muster und dem Verfahren der Meldung gemäß der Durchführungsverordnung (EU) 2015/171[10].

d. Entgelterhebung

Die Infrastrukturbetreiber verfolgen unterschiedliche Ansätze für die Trassenentgelte (TAC), insbesondere bei der Festlegung von Aufschlägen und der Bestimmung der Marktsegmente, in denen TACs angewandt werden. Die Interessenträger wiesen i) auch auf die mangelnde Koordinierung der Infrastrukturbetreiber bei den TACs hin, die für internationale Strecken bei grenzüberschreitenden Schienenverkehrsdiensten gelten, und berichteten ii) zudem über unterschiedliche Auslegungen und Anwendungen der Teile der Richtlinie, die sich auf die Entgelterhebung in Verbindung mit den Anhängen V und VI beziehen. Aus diesem Grund hat die Kommission Leitlinien verabschiedet[11], um Klarheit über bestehende rechtliche Verpflichtungen zu schaffen und Beispiele für bewährte Verfahren und Entwicklungen auf den verschiedenen EU-Eisenbahnmärkten zu nennen.

Von den Interessenträgern werden auch die Schwierigkeiten der Infrastrukturbetreiber bei der Erhebung von Daten bei EVU zur Berechnung der TAC sowie die mangelnde Klarheit in Bezug auf das Konzept der direkten Kosten gemeldet, das in Artikel 30 eingeführt und in der Verordnung (EU) 2015/909 näher ausgeführt wird.[12] Die nationalen Regulierungsstellen spielen in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle bei der Überwachung und Durchsetzung.

e. Kapazitätsmanagement

Die derzeitigen Vorschriften für die Verwaltung der Fahrwegkapazität der Eisenbahn sind in der Richtlinie festgelegt. Es hat sich gezeigt, dass der derzeitige Rahmen nicht alle Segmente des Eisenbahnmarktes gleichermaßen gut bedient. Insbesondere im Güter- und grenzüberschreitenden Verkehr ist es schwierig, Kapazität in ausreichender Menge und Qualität zu erhalten, um den Bedürfnissen der Kunden gerecht zu werden.

Im Jahr 2023 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung zur Überarbeitung dieser Vorschriften[13] vor, mit der Folgendes eingeführt wird: i) ein neuer mehrjähriger Planungszyklus, ii) eine bessere grenzüberschreitende Koordinierung, iii) verstärkter Einsatz von wirtschaftlichen Anreizen, Leistungsüberprüfungen und digitalen Instrumenten. Der Vorschlag, über den derzeit im Rahmen von Trilogen verhandelt wird, wird den bestehenden Rechtsrahmen durch einen einzigen, unmittelbar anwendbaren Rahmen für das gesamte EU-Eisenbahnnetz ersetzen.

[10] Durchführungsverordnung (EU) 2015/171 der Kommission vom 4. Februar 2015 über bestimmte Aspekte des Verfahrens der Genehmigung von Eisenbahnunternehmen (ABl. L 29 vom 5.2.2015, S. 3).
[11] Mitteilung der Kommission – Auslegungsleitlinien bezüglich der Festsetzung von Entgelten für die Nutzung der Fahrwege der Eisenbahn (ABl. C, C/2025/2606, 7.5.2025).
[12] Durchführungsverordnung (EU) 2015/909 der Kommission vom 12. Juni 2015 über die Modalitäten für die Berechnung der Kosten, die unmittelbar aufgrund des Zugbetriebs anfallen (ABl. L 148 vom 13.6.2015, S. 17).
[13] Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Nutzung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn im einheitlichen europäischen Eisenbahnraum, zur Änderung der Richtlinie 2012/34/EU und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 (COM(2023) 443 final).

Die Interessenträger nennen systematisch Verkehrsmanagement- und Instandhaltungsplanung als erhebliche Auswirkungen auf die Entwicklung des Schienenverkehrs und stellen in einigen Fällen fest, dass die Anforderungen der Richtlinie zu diesen Themen unklar sind oder uneinheitlich angewandt werden. Unzureichende Priorisierungskriterien für den internationalen Verkehr, ein begrenzter und nicht rechtzeitiger Zugang zur Bauplanung und Kapazitätsbeschränkungen werden ebenfalls als wesentliche Ursachen für Störungen genannt. Einige sind der Ansicht, dass die Unabhängigkeit der IBs nur durch die Aufnahme von Verkehrsmanagement und Instandhaltungsplanung in die wesentlichen Funktionen gewährleistet würde, während andere befürchten, dass dies den kritischen Betrieb starrer machen könnte. Viele sind der Ansicht, dass Leistungsanreize für IBs wirksamer gestaltet werden sollten. Durch Rahmenverträge werden die Geschäftspläne der EVU langfristig, dürfen jedoch keine Unsicherheit schaffen (z. B. hinsichtlich der Erneuerung dieser Rahmenverträge) oder genutzt werden, um den Markteintritt zu verhindern. Nach Angaben der Regulierungsstellen werden diese Risiken durch die Durchführungsverordnung (EU) 2016/545 zu Rahmenverträgen derzeit nicht verhindert[14].

### f. Regulierungsstellen

Um eine gesunde Entwicklung des Schienenverkehrsmarkts zu gewährleisten, sind starke und unabhängige Regulierungsstellen erforderlich. Dies gilt insbesondere während der Einführung von Wettbewerb und in Anwesenheit von VIU. Um die in der Richtlinie festgelegten umfangreichen und erweiterten Aufgaben erfüllen zu können, müssen die Regulierungsstellen über das erforderliche qualifizierte Personal und die erforderlichen Finanzmittel verfügen. Die Richtlinie bleibt in diesem Punkt recht allgemein, sodass es den Mitgliedstaaten freisteht, sowohl über den Finanzierungsmechanismus als auch über die Zahl der Beschäftigten zu entscheiden, die „der Bedeutung des Eisenbahnsektors in dem Mitgliedstaat“ entsprechen müssen.

Ob die Regulierungsstellen in der Lage sind, Vorschriften durchzusetzen, hängt auch von ihren Befugnissen in den nationalen Rechtsvorschriften ab. Immer dann, wenn die Richtlinie hinsichtlich der Stärke konkreter Regulierungsbefugnisse allgemein gehalten wird, können sich die nationalen Rahmen unterscheiden, was die Gleichbehandlung von Unternehmen in der EU gefährden könnte. Beispiele hierfür sind die Sanktionsbefugnisse und die Höhe der Sanktionen, die die Regulierungsstellen verhängen können (die laut der Richtlinie lediglich „angemessen“ sein müssen), oder die Rolle der Regulierungsstellen bei der Überwachung der Gebühren, die in einigen Mitgliedstaaten eine *Ex-ante*-Befugnis zur Bewertung umfasst, während sich andere auf *Ex-post*-Kontrollen beschränken. Generell könnte die Wirksamkeit der Maßnahmen der Regulierungsstellen von einer klareren Auslegung ihrer Befugnisse profitieren.

Schließlich erschweren unklare oder fehlende Definitionen einiger Elemente der Richtlinie die Arbeit der Regulierungsstellen weiter und schaffen Unsicherheit für die Marktteilnehmer.

[14] Durchführungsverordnung (EU) 2016/545 der Kommission vom 7. April 2016 über Verfahren und Kriterien in Bezug auf Rahmenverträge für die Zuweisung von Fahrwegkapazität (C(2016) 1954) (ABl. L 94 vom 8.4.2016, S. 1).

## 4. Hochgeschwindigkeitsverkehrsdienste

Der in der Richtlinie festgelegte günstige Rechtsrahmen war ein Schlüsselfaktor für das Wachstum des Hochgeschwindigkeitsbahnverkehrs, der Menschen und Märkte mit einem nachhaltigeren Verkehrsträger[15] zunehmend schnell und kosteneffizient verbindet.

Bessere Hochgeschwindigkeitsbahnverbindungen sind ein entscheidender Schritt auf dem Weg zu einem stärker vernetzten, zugänglicheren und einheitlicheren Europa. Die Kommission hat dies in ihrer bevorstehenden Mitteilung über den Hochgeschwindigkeitsschienenverkehr anerkannt, in der die notwendigen Schritte dargelegt werden, um Folgendes zu erreichen: 1. ein vollständig interoperables und leistungsstarkes Hochgeschwindigkeitsbahnnetz, 2. ein wettbewerbsorientiertes Dienstleistungsmodell, das auf die Öffentlichkeit ausgerichtet ist, 3. eine Vision für eine wettbewerbsfähige europäische Eisenbahnzulieferindustrie.

Das Hochgeschwindigkeitsbahnsegment verzeichnete nach der Einführung des Wettbewerbs im Inlandsverkehr in Italien, Spanien und in jüngerer Zeit in Frankreich einen deutlichen Preisrückgang und einen Anstieg des Verkehrsaufkommens. Die Auswirkungen des Wettbewerbs auf Fahrpreise, Frequenzen, Borddienste und Reisezeiten hängen von den Geschäftsstrategien der konkurrierenden EVU ab, sind für Reisende im Hochgeschwindigkeitsbahnverkehr aber im Allgemeinen günstig.

Es gibt jedoch nach wie vor diskriminierende Praktiken und verschiedene Barrieren für den Zugang zu Hochgeschwindigkeitsbahnstrecken, was die positiven Auswirkungen der Marktöffnung schwächt. Die Verfügbarkeit von Fahrzeugen stellt ein großes Hindernis für den Eintritt auf rasch wachsende Hochgeschwindigkeitsmärkte dar. Der Kommission wurden mehrere Fälle zur Kenntnis gebracht, in denen neue Marktteilnehmer mit Hindernissen konfrontiert sind, die durch verbleibende nationale Vorschriften, große Verzögerungen beim Erhalt der erforderlichen Genehmigungen und erhebliche Zeit und Kosten für die Anpassung der Fahrzeuge an unterschiedliche technische Spezifikationen entstehen, insbesondere bei der Erbringung eines grenzüberschreitenden Dienstes.

Bestehende Serviceeinrichtungen, wie z. B. Wartungswerkstätten, sind nicht immer in der Lage, die von Hochgeschwindigkeitszügen benötigten Dienste zu erbringen, und wenn sie diese Dienste erbringen können, ist ihre räumliche Verteilung möglicherweise nicht an die Bedürfnisse neuer Marktteilnehmer angepasst. Die Einrichtung neuer Instandhaltungswerkstätten oder die Anpassung bestehender Werkstätten erfordern jedoch erhebliche Zeit und Investitionen sowie die Verfügbarkeit eines geeigneten Standorts, was für kleinere Betreiber, die nicht über die Größenvorteile oder die bestehende Infrastruktur der etablierten Betreiber verfügen, oft nicht machbar ist.

Höhe, Struktur und Stabilität der TACs sind weitere Faktoren, die das Marktangebot und das Wettbewerbsniveau im Hochgeschwindigkeitsbahnsektor beeinflussen. TACs machen einen erheblichen Teil der Betriebskosten von Hochgeschwindigkeits-EVU aus und sind zugleich eine Einnahmequelle für die IB aus. Hochgeschwindigkeitsbahnverkehrsdienste, die aufgrund des höheren Fahrgastaufkommens und der höheren Preise tendenziell rentabler sind als herkömmliche Dienste, werden häufig zusätzlich zu den auf den direkten Kosten basierenden

[15] Erwägungsgrund 29 der Richtlinie (EU) 2016/2370.

Entgelten mit Aufschlägen belegt. Dies kommt dem Gewinn der IB zugute, wirkt sich jedoch negativ auf die Kosten der Betreiber und letztlich auf die Fahrscheinpreise aus, wodurch die Fähigkeit der Schiene eingeschränkt wird, mit anderen Verkehrsträgern zu konkurrieren. Je nach Preiselastizität könnten die durch niedrigere TACs erzielten Einsparungen der EVU in Form niedrigerer Tarife an die Fahrgäste weitergegeben werden, sodass die Nachfrage und letztlich die Einnahmen der IB gesteigert würden. Selbst wenn diese Einsparungen nicht weitergegeben würden, könnten höhere Gewinnspannen die Betreiber dazu bewegen, ihre Dienste auszuweiten, was ebenfalls zu höheren Einnahmen der IB führen würde.

Schließlich können Unsicherheiten in Bezug auf die geltenden TACs (mangelnde Transparenz, übermäßig komplexe Formeln, häufige Änderungen) auch als Markteintrittsbarriere wirken. Die fehlende Berechenbarkeit der Kosten für den Zugang zur Infrastruktur erschwert die Entwicklung solider Geschäftspläne und untergräbt das Vertrauen potenzieller Investoren, die Stabilität über längere Zeiträume verlangen.

Hochgeschwindigkeitsschienenverkehrsdienste werden überwiegend im Rahmen des freien Marktzugangs angeboten, aber es gibt Fälle, in denen diese Dienste mit der Erbringung staatlich finanzierter gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen kombiniert werden. Diese Kombination kann ein Problem darstellen, wenn: es i) keine klare Buchführung und betriebliche Trennung zwischen den kommerziellen und den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen des Dienstes gibt, um Quersubventionierungen zu verhindern, oder ii) die Prioritätsregeln zu einer Vorzugsbehandlung von Anbietern führen, die zum Nachteil rein kommerzieller Dienste kombinierte Dienste anbieten.

Schließlich wird jede Maßnahme zur Förderung von Hochgeschwindigkeitsbahnverbindungen eine zuverlässige Marktüberwachung erfordern. Es fehlt in den europäischen Statistiken jedoch an umfassenden Indikatoren, die speziell für die Überwachung der Hochgeschwindigkeitsbahnmärkte sowohl auf den Strecken als auch bei den Diensten konzipiert sind. Dies ist zum Teil auf unpräzise oder inkohärente Definitionen von Hochgeschwindigkeitsstrecken oder -diensten in den EU-Rechtsvorschriften zurückzuführen. Dieses Problem wird durch Initiativen auf EU-Ebene angegangen[16].

## 5. Vertikal integrierte Unternehmen

Die Richtlinie schreibt keine spezifische Form der Governance im Eisenbahnsektor vor, und es gibt unter den Interessenträgern sehr unterschiedliche Ansichten darüber, ob die derzeitigen Bestimmungen geeignet sind, wettbewerbswidriges Verhalten von VIU zu verhindern, bei denen IB und EVU Teil ein und desselben Unternehmens sind. Einige Interessenträger halten eine vollständige Entflechtung für die einzig wirksame Möglichkeit, Interessenkonflikte und wettbewerbswidriges Verhalten zu verhindern, während andere die Vorteile einer integrierten Governance für die Gesellschaft betonen („Systemvision“). Regulierungsstellen sind der Auffassung, dass die Auswirkungen des Governance-Modells auf den Wettbewerb nicht verallgemeinert werden können, argumentieren jedoch, dass VIU eine intensivere Aufsicht erfordern.

[16] Siehe Anhang C der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

Mit der Governance-Richtlinie wurden spezifische Bestimmungen eingeführt, um sicherzustellen, dass es nicht zu Interessenkonflikten und wettbewerbswidrigem Verhalten von VIU kommt. Der geänderte Artikel 7 der Richtlinie konzentriert sich auf die Unabhängigkeit der Infrastrukturbetreiber, insbesondere innerhalb von VIU, auf die organisatorische Trennung in jeweils eigenständige juristische Personen sowie das Verbot von gleichzeitigen Ernennungen oder die Einstellung von Führungskräften vom IB im EVU (oder umgekehrt). Dieser letzte Punkt ist besonders relevant, da einige Beispiele für Doppelmandate und Personalverschiebungen innerhalb integrierter Einrichtungen darauf hindeuten, dass erhebliche Interessenkonflikte selbst in Fällen bestehen, in denen VIU die rechtlichen Bestimmungen formal einhalten. Die Aufsichtsbefugnisse der Regulierungsstellen in Bezug auf Interessenkonflikte unterscheiden sich von Land zu Land.

In der Richtlinie sind mehrere Bedingungen festgelegt, mit denen sichergestellt werden soll, dass der IB organisatorisch und bei der Entscheidungsfindung in Bezug auf wesentliche Funktionen unabhängig ist (Artikel 7a), um eine Diskriminierung zugunsten integrierter EVU zu verhindern. Die Mitgliedstaaten können zudem beschließen, die wesentlichen Funktionen (Entgelterhebung und Trassenzuweisung) einer unabhängigen Stelle für wesentliche Funktionen zuzuweisen. Zurzeit haben sich nur Irland, Ungarn, Luxemburg und Lettland für diese Lösung entschieden.

VIU üben zunehmend nicht zum Kerngeschäft gehörende Tätigkeiten wie Instandhaltung von Fahrzeugen, Fahrscheinausstellung, Energiemanagement oder die Produktion und Bereitstellung von Telekommunikationsdiensten aus. Die Leistungsfähigkeit der Energieversorgung und Instandhaltung von Fahrzeugen durch VIU könnte Wettbewerbshemmnisse bewirken, die größere Aufmerksamkeit erfordern, insbesondere wenn diese VIU Eisenbahninfrastrukturen nutzen, die ursprünglich aus öffentlichen Mitteln finanziert wurden.

Die Trennung der Buchführung und die finanzielle Transparenz gruppeninterner Finanzströme stellen nach wie vor erhebliche Probleme dar. Weitere gravierende Probleme sind der Mangel an Transparenz und die Schwierigkeiten, mit denen die Regulierungsstellen beim Zugang zu den Finanzinformationen konfrontiert sind, die sie für die Wahrnehmung ihrer Überwachungs- und Durchsetzungsaufgaben benötigen. Beispiele für verbotene Verhaltensweisen dieser Art sind: i) gruppeninterne günstige Finanzierungsbedingungen, ii) Kumulierung von Aufgaben und Zuständigkeiten innerhalb von VIU, iii) fehlende Transparenz, iv) keine Trennung der Buchführung. Direkte Übertragungen von Vermögenswerten zwischen Unternehmen derselben Gruppe könnten ebenfalls ein Problem darstellen.

Die Tätigkeit der Regulierungsstellen ist von grundlegender Bedeutung, um die Einhaltung der Vorschriften für VIU zu gewährleisten, insbesondere der Vorschriften über die Trennung der Buchführung und zur Sicherstellung nichtdiskriminierender Praktiken. Artikel 56 Absatz 12 der Richtlinie ermächtigt die Regulierungsstellen, die Einhaltung von Artikel 6 (Trennung der Buchführung) und Artikel 7d (Finanzielle Transparenz) zu überprüfen. Die Wirksamkeit der Untersuchungsbefugnisse der Regulierungsstellen hängt jedoch vom nationalen Rechtsrahmen ab und ist in den Mitgliedstaaten nicht einheitlich. Zu den verbleibenden Herausforderungen gehören die ressourcenintensive Prüfung und die Schwierigkeiten beim Zugang zu kritischen Informationen. Die Straffung der Befugnisse der Regulierungsstellen, die Verbesserung ihres Zugangs zu Daten und die Berücksichtigung von Prüfungen durch Dritte, die von Betreibern

finanziert werden, könnten die Effizienz verbessern und eine einheitliche Durchsetzung der Rechtsvorschriften gewährleisten.

Wettbewerbsverzerrungen und diskriminierende Praktiken könnten weiterhin durch Regulierungsinitiativen wie z. B. die Folgenden verhindert werden: i) Beseitigung rechtlicher Unklarheiten bei den wichtigsten Begriffsbestimmungen, ii) Verbesserung der Transparenz beim Datenzugang und bei den Finanzströmen, iii) physische und betriebliche Trennung der IT-Systeme von IB und EVU, iv) fairer Zugang zu Serviceeinrichtungen und Bahnhöfen, v) Stärkung der Unabhängigkeit, der Ressourcen und der Durchsetzungsfähigkeiten von Regulierungsstellen[17].

## 6. Schlussfolgerungen

Es ist schwierig, in dieser Phase eine vollständige und zuverlässige Bewertung der Auswirkungen vorzunehmen, die die überarbeitete Richtlinie haben wird. Das hat folgende Gründe: i) die kurze Zeitspanne seit der vollständigen Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten, ii) die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Eisenbahnsektor, iii) die Auswirkungen der Energiekrise auf den Eisenbahnsektor. Trotz der positiven Entwicklungen auf einigen Märkten gibt es deutliche Hinweise darauf, dass die Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums, wie in der Richtlinie vorgesehen, durch viele Hindernisse nach wie vor eingeschränkt wird und dass es Aspekte der Richtlinie gibt, mit denen diese verbleibenden Hindernisse nicht angemessen angegangen werden.

In den letzten Jahren hat die Kommission Initiativen ergriffen, um bestimmte Problembereiche der Richtlinie anzugehen. Zu diesen Initiativen gehören der **Vorschlag für eine Verordnung über die Nutzung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn** und die **TAC-Leitlinien**. **Die Hochgeschwindigkeitsschienenverkehrsmitteilung in Vorbereitung** befasst sich mit Fragen der Marktregulierung und dem Bedarf an Infrastrukturinvestitionen. **Initiativen zur Fahrscheinausstellung** sind ebenfalls im Gange.

Trotz dieser jüngsten Initiativen der Kommission müssen bei der Umsetzung der Eisenbahnverordnung noch weitere problematische Elemente angegangen werden.

Die EET ist ein Schlüsselelement der Marktöffnung und muss einheitlich angewandt und angemessen eingesetzt werden. In Abhängigkeit von den Ergebnissen der Bewertung des EET-Einsatzes und der Durchführung der **Verordnung (EU) 2018/1795** könnte die Kommission beschließen, die genannte Verordnung zu überprüfen.

Schienenverkehrsdienste erfordern einen fairen und diskriminierungsfreien Zugang zu Serviceeinrichtungen und zu den in diesen Einrichtungen erbrachten Dienstleistungen, jedoch bestehen in diesem Bereich nach wie vor erhebliche Hindernisse. Die Kommission wird diese Hindernisse bei der Überprüfung der **Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177** bewerten.

[17] Weitere Einzelheiten zu diesem Absatz sind der „Input study on vertically integrated rail undertakings in the European Union“ auf der Website GD MOVE zu entnehmen.

Angesichts der Probleme im Zusammenhang mit der Genehmigung wird die Kommission auch die **Durchführungsverordnung (EU) 2015/171** überprüfen, um festzustellen, wie sie aktualisiert und verbessert werden kann.

In Bezug auf das Fehlen umfassender spezifischer Indikatoren für die Marktüberwachung wird die Kommission die **Durchführungsverordnung (EU) 2015/1100** so überarbeiten, dass sie spezifische Indikatoren für den Hochgeschwindigkeitsschienenverkehr und Indikatoren zu sozialen und arbeitsbezogenen Aspekten enthält, und gleichzeitig die Berichtspflichten so weit wie möglich vereinfachen.

Die Kommission ist sich bewusst, dass einige problematische Aspekte der Richtlinie einer eingehenderen Bewertung bedürfen, und wird weiterhin mit dem Sektor zusammenarbeiten, um sie anzugehen. Die Verfügbarkeit und Finanzierung von Fahrzeugen ist ein wichtiges Beispiel für diese problematischen Aspekte. Was die anhaltenden Probleme im Zusammenhang mit VIU betrifft, so ist die Kommission entschlossen, die geltenden Bestimmungen in diesem Bereich wirksam durchzusetzen.