

Brüssel, den 8.11.2017
SWD(2017) 360 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

**Ex-post-Bewertung der Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 des Europäischen Parlaments
und des Rates vom 21. Oktober 2009 über gemeinsame Regeln für den Zugang zum
grenzüberschreitenden Personenkraftverkehrsmarkt**

ZUSAMMENFASSUNG

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur
Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 über gemeinsame Regeln für den
Zugang zum grenzüberschreitenden Personenkraftverkehrsmarkt**

{COM(2017) 647 final} - {SWD(2017) 361 final}

Die Dienstleistungsfreiheit ist einer der wichtigen Grundsätze der EU-Verträge. Auf dem Gebiet der Personenkraftverkehrsdienste wird er durch die gemeinsame Verkehrspolitik verwirklicht. In der Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 (im Folgenden „die Verordnung“) sind die Bedingungen für die grenzüberschreitende Personenbeförderung im gewerblichen Personenkraftverkehr in der EU festgelegt worden. Die Verordnung enthält die Bestimmungen, die von Unternehmen einzuhalten sind, die sich auf dem Markt für den grenzüberschreitenden Personenkraftverkehr und auf anderen nationalen Märkten als ihrem eigenen Markt (Kabotage) betätigen wollen. Sie enthält auch Bestimmungen in Bezug auf die Dokumente, die diesen Unternehmen vom Mitgliedstaat der Zulassung (Gemeinschaftslizenz) auszustellen sind, sowie das Genehmigungsverfahren für den Linienverkehr.

Die Verordnung stellt in weiten Teilen eine Neufassung der beiden vorherigen Rechtsvorschriften über den Zugang zum Kraftverkehrsmarkt dar. Sie führte ein einfacheres und schnelleres Genehmigungsverfahren im grenzüberschreitenden Linienverkehr ein und vereinfachte die Vorschriften über die Gemeinschaftslizenz. Ihr Erlass erfolgte als Teil eines Maßnahmenpakets zur Modernisierung der Vorschriften für die Zulassung zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers und den Zugang zum Kraftverkehrsmarkt. Insgesamt dient die Verordnung der Vollendung des Binnenmarkts für Personenkraftverkehrsdienste sowie der Steigerung der Effizienz und der Wettbewerbsfähigkeit, um eine Verkehrsverlagerung von der privaten Pkw-Nutzung zum (gewerblichen) Personenkraftverkehr zu erreichen.

In dieser Bewertung wurde untersucht, ob sich die Verordnung hinsichtlich der Erreichung ihrer Ziele als wirksam und effizient erwiesen hat, ob es weiterhin zweckmäßig ist, ein Instrument auf EU-Ebene in diesem Bereich zu haben, und ob die Kohärenz der Verordnung mit anderen Politikbereichen der EU gegeben ist. Die Bewertung erstreckte sich auf die gesamte EU und auf die Jahre 2009 bis 2015. Gestützt wird sie durch eine externe Bestandsaufnahme, die 2015–2016 für die Kommission durchgeführt wurde¹, regelmäßige Kontakte zu Interessenträgern sowie politische Dokumente der Kommission und andere einschlägige Literatur.

Das Hauptergebnis der Bewertung legt den Schluss nahe, dass die Verordnung dazu beigetragen hat, einen besser abgestimmten Rahmen für grenzüberschreitende Verkehrsdienste zu schaffen. Die durch die Verordnung bewirkten Veränderungen haben Fortschritte auf dem Weg zur Schaffung eines echten Binnenmarktes befördert. Die Marktöffnung hat Verbesserungen des Dienstleistungsniveaus sowie eine Steigerung der Zahl der Verkehrsunternehmen, der Fahrgäste und der Verkehrsdienste bewirkt. Es ist jedoch schwierig, genau zu bestimmen, welcher Wachstumsanteil allein auf die Verordnung zurückzuführen ist.

Trotz seiner Erfolge konnte der Fernbussektor keine Wachstumsrate erreichen, die mit denen anderer Verkehrsträger vergleichbar wäre, und sein Verkehrsträgeranteil ist über einen langen Zeitraum weiter zurückgegangen. Im Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern, insbesondere mit dem Privat-Pkw, konnte der Personenkraftverkehr bei Reisen über größere Entfernungen nicht mithalten.

¹ <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/road/studies/doc/2016-04-passenger-transport-by-coach-in-europe.pdf>

Die Relevanzanalyse zeigt, dass die Probleme der Diskriminierung und des unnötigen Verwaltungsaufwands fortbestehen und mit den derzeit verfolgten Zielen auch nicht angemessen zu lösen sind. Es besteht ein Missverhältnis zwischen dem Problem einer nicht optimalen Verkehrsträgermischung und dem Ziel der Förderung des (gewerblichen) Personenkraftverkehrs als nachhaltige Alternative zum Individualverkehr (Pkw), und beide scheinen auch nicht hinreichend festgelegt zu sein. Als das Hauptproblem stellt sich das Fehlen einer attraktiven Verkehrsträgermischung für die Bürger dar. Besonders problematisch ist dies für Menschen, die kaum oder gar keinen Zugang zu Pkw oder anderen Verkehrsmitteln haben, für Bewohner benachteiligter Regionen und für Personen mit eingeschränkter Mobilität.

Die Ziele waren nicht auf das Problem der Diskriminierung beim Zugang zu Busbahnhöfen ausgerichtet. Busbahnhöfe spielen aber eine wichtige Rolle als Knotenpunkte in einem Netz, die es Fahrgästen ermöglichen, zwischen Bussen umzusteigen, oder als multimodale Knotenpunkte, an denen Fahrgäste auf andere öffentliche Verkehrsmittel umsteigen können. Die Bewertung ergab Belege für eine Diskriminierung beim Zugang zu Busbahnhöfen, durch die Verkehrsdienste beeinträchtigt und die Möglichkeiten der Verkehrsunternehmen, sich an die Fahrgastnachfrage anzupassen, eingeschränkt werden. Der Zugang zu Busbahnhöfen wie auch das Maß, in dem Busbahnhöfe an andere Verkehrsträger angebunden sind, ist gerade für den grenzüberschreitenden Linienverkehr von besonderer Bedeutung.

Es gibt eine Vielzahl von Beschränkungen beim Zugang zu nationalen Märkten, die den Wettbewerb zwischen Verkehrsunternehmen und mit anderen Verkehrsträgern begrenzen. Selbst auf liberalisierten Märkten haben sich unterschiedliche und voneinander abweichende Bestimmungen über den Zugang zu nationalen Märkten entwickelt. Dieser Flickenteppich erschwert die Durchführung nationaler Personenkraftverkehrsdienste. Da die meisten Fahrgäste im Inland befördert werden, konnte das Ziel der Förderung des Personenkraftverkehrs nicht in dem Maß erreicht werden, wie es in einem stärker integrierten EU-Markt möglich gewesen wäre.

Offenbar verhindert der Flickenteppich, dass Verkehrsunternehmen – vor allem KMU – in anderen Mitgliedstaaten tätig werden, weil dies mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden ist. Dies würde auch erklären, warum die Verkehrsunternehmen in keinem größeren Umfang grenzüberschreitende Verkehrsdienste zwischen diesen Mitgliedstaaten aufgebaut haben. Beschränkungen gibt es auch, nachdem die Märkte liberalisiert worden sind, z. B. in Bezug auf Verkehrsdienste, die unter einer bestimmten Entfernung bleiben, das Verbot des Angebots von Strecken, die von einem Betreiber bedient werden, der gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen im Rahmen eines Vertrags erfüllt, und die Nichtgewährung von Betriebsgenehmigungen infolge einer Folgenabschätzung des vorgeschlagenen Verkehrsdienstes. Dies entmutigt Marktneulinge oder hält sie ganz vom Markteintritt ab und macht es schwierig für die Anbieter, neue Verkehrsdienste zu planen.

Was die Effizienz anbelangt, hat sich aufgrund der Vorteile des geänderten Genehmigungsverfahrens die Markteffizienz erhöht. Obwohl sich wohl nicht alle in der Folgenabschätzung erwarteten Vorteile eingestellt haben (z. B. die Umsatzsteigerung von 25 000 EUR für das Verkehrsunternehmen), wird geschätzt, dass sich die Kosten um 10 800 EUR pro Antrag verringert haben. Außerdem ermöglicht das neue Verfahren die Durchführung einer breiteren Palette von Verkehrsdiensten. Es wird davon ausgegangen, dass die Vereinheitlichung der Kontrollpapiere zu Kosteneinsparungen geführt hat, da sich die

Dauer von Unterwegskontrollen verkürzt. Dies wird von den meisten Interessenträgern auch bestätigt, es liegen aber keine umfassenden Daten vor, um die Einsparungen zu quantifizieren. Dennoch ergab die Bewertung, dass den Verkehrsunternehmen noch immer beträchtliche Verwaltungskosten infolge der Antragsverfahren für eine Gemeinschaftslizenz, eine Genehmigung oder ein Kontrollpapier entstehen. Die überzogenen Verwaltungskosten im Zusammenhang mit dem Markteintritt sind das Ergebnis langwieriger Verwaltungsverfahren, die sich von einem Mitgliedstaat zum anderen ganz erheblich unterscheiden.

Im Allgemeinen hat sich der Erlass der Verordnung im Vergleich zur Situation vor ihrem Inkrafttreten positiv ausgewirkt. Der Untersuchung zufolge ist die Verordnung zweckdienlicher, wirksamer und effizienter als nationale Vorschriften für den Zugang zum grenzüberschreitenden Personenkraftverkehrsmarkt und die Funktionsweise des Binnenmarktes. Dies untermauert die Schlussfolgerung, dass das Eingreifen der EU in Form einer Verordnung am besten geeignet ist, um den Zugang zum Personenkraftverkehrsmarkt zu gewährleisten.

Das Bestehen eines Bussektors, der nicht vom Wettbewerb bestimmt wird, ist mit den gegenwärtigen politischen Schwerpunkten in Bezug auf den vertieften Binnenmarkt und die emissionsarme Mobilität nicht voll und ganz vereinbar. Außerdem läuft ein mangelnder Wettbewerb den Bedürfnissen der europäischen Bürger und ihrem steigenden Mobilitätsbedarf zuwider und schadet der europäischen Wirtschaft insgesamt wegen der unzureichenden Effizienz des Sektors. Daher ist es geboten, die Wettbewerbsfähigkeit und Zugänglichkeit des Personenkraftverkehrssektors zu verbessern.