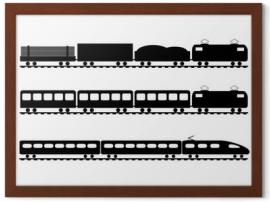
Reformbedarf und -optionen
bezüglich der Eisenbahn in Deutschland und der DB

Die Kontrolle der Trassennutzungsentgelte – Stand und Perspektiven

Berlin, 19. November 2024

Prof. Dr. Patrick Ostendorf, HTW Berlin

Grundlegendes



Auswirkungen Entgelterhöhungen für den Sektor

- **SGV:** Trassenpreiserhöhungen bedrohen **ohnehin geringe Margen** im Güterverkehr und damit das Ziel von (weiteren) Verlagerungen von Gütertransporten auf die Schiene

- **SPFV**: Streichung von Fernverkehrsverbindungen?

tagesschau

DB-Sparte soll mehr für Trassen zahlen

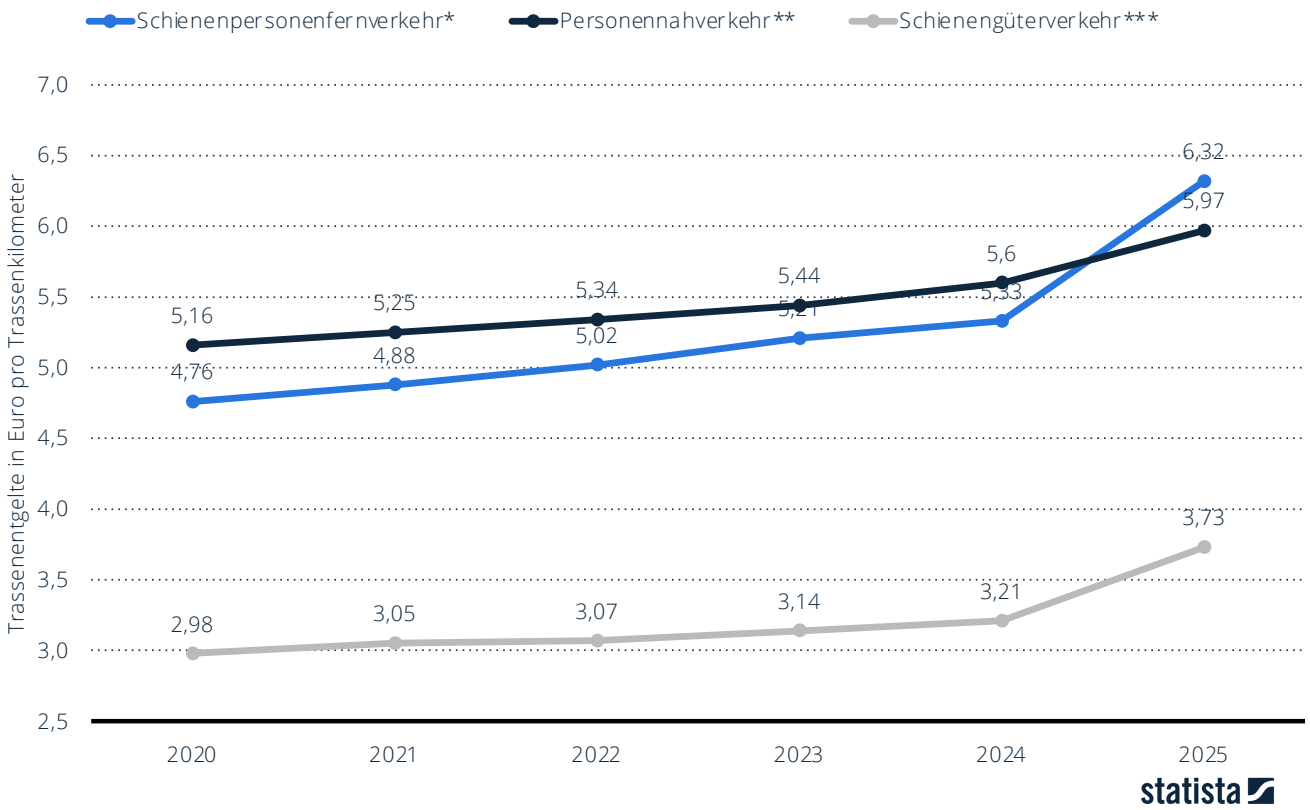
Bald weniger Fernzüge der Deutschen Bahn?

Stand: 26.06.2024 18:21 Uhr

Auf Bahnreisende könnten höhere Ticketpreise zukommen - bei einem geringeren Angebot. Grund sind die steigenden Kosten für die Nutzung der Schienen. Offenbar gibt es bereits eine Streichliste mit Verbindungen, die wegfallen könnten.

- **SPNV**: Für die EVU durchlaufender Posten: Trassennutzungsentgelte werden nach Maßgabe der Verkehrsverträge regelmäßig von den Aufgabenträgern übernommen. (Weitere) Steigerungen schränken aber Auftragsvolumen für Aufgabenträger ein

Kostenentwicklung Trassennutzungsentgelte

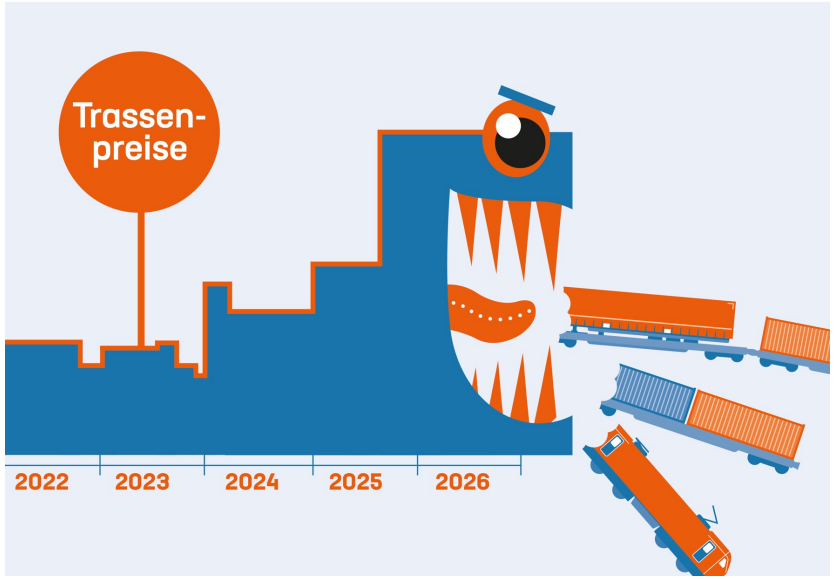


Künftige Kostenentwicklung?

8,1 Mrd. Euro

soll die DB InfraGO im Jahr 2026 für Kosten und Gewinn des Schienennetzes einnehmen.

DIE GÜTERBAHNEN
Weil Gut auf der Schiene besser ist.



DB InfraGO

Am 23.08.2024 wird (…) nur der sogenannte Hauptantrag ins Stellungnahmeverfahren veröffentlicht. Dieser enthält folgende maximal notwendige Steigerungsraten:

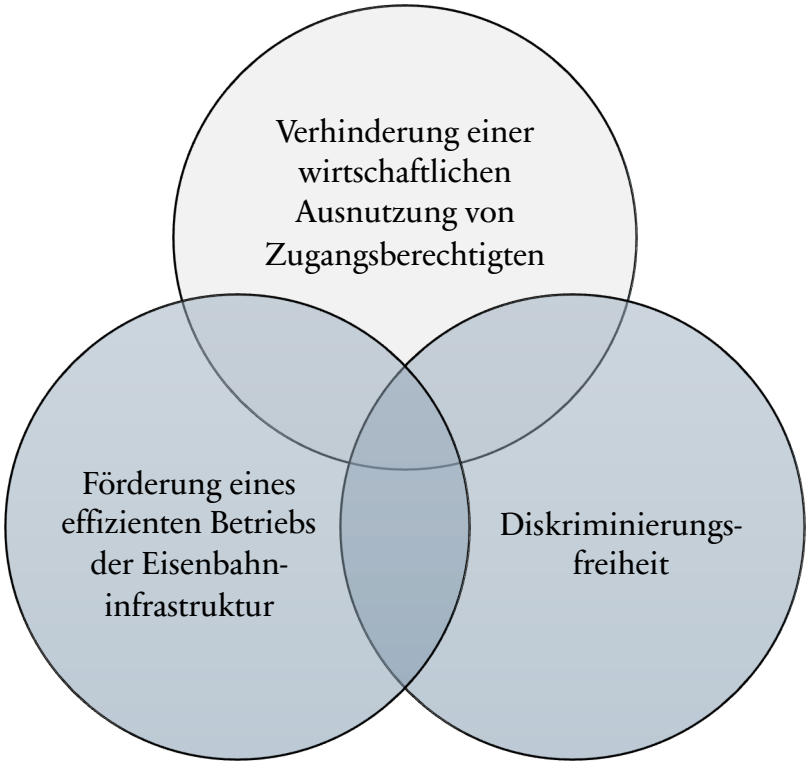
•Schienenpersonennahverkehr (SPNV): **+23,5 %**
•Schienenpersonenfernverkehr (SPFV): **+10,1 %**
•Schienengüterverkehr (SGV): **+14,8 %**

Für den erhofften Fall, dass Kompensationsmechanismen für die Eigenkapitalerhöhung geschaffen werden, beabsichtigt die DB InfraGO AG eine Absenkung im Laufe des Entgeltgenehmigungsverfahrens mit der BNetzA auf einen Zielerlös in Höhe von rd. 7,0 Mrd. EUR. Damit könnten die überproportionalen Steigerungsraten für SPFV und SGV aus dem TPS 2025 ausgeglichen werden:

•SPNV: +23,5 %
•SPFV: -31,5 %
•SGV: -15,8 %

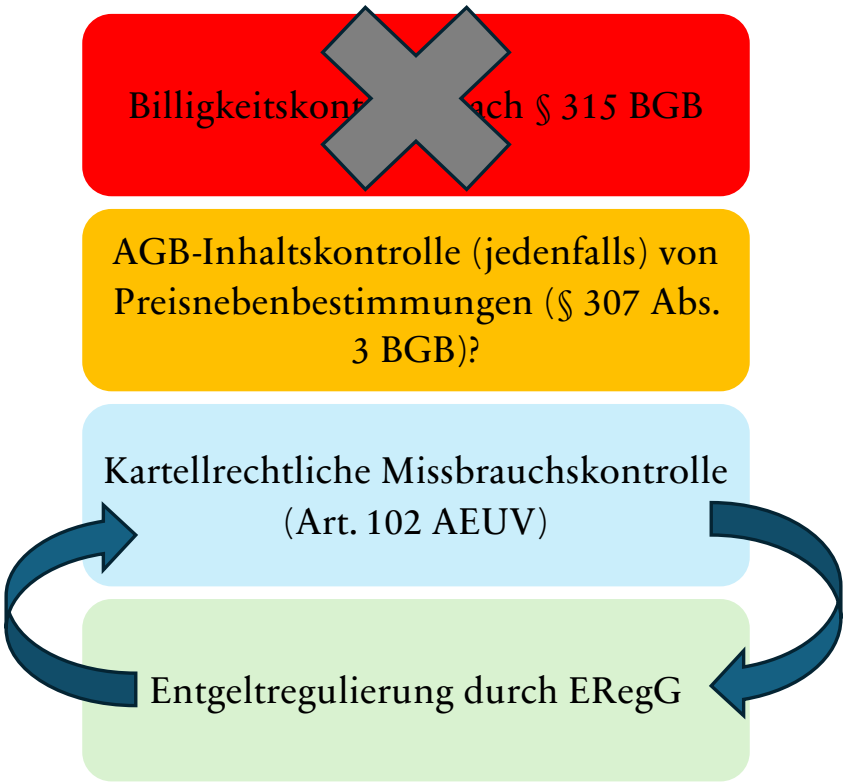
(Mitteilung v. 19.8.2024)

Ziele der Entgeltkontrolle



Rechtliche Instrumente der Entgeltkontrolle

Mögliche rechtliche Instrumente



EuGH, CTL Logistics v DB Netz AG (Urt. v. 9.11.2017, Rs. C-489/15)

„Dadurch würde ein **Zugangsberechtigter, der gegen den Betreiber der Infrastruktur Klage auf Rückzahlung** des für unangemessen erachteten Teils des Entgelts **erhebt, gegenüber seinen Wettbewerbern, die keine solche Klage erhoben haben, zwangsläufig begünstigt**. Das angerufene Zivilgericht hätte aber, anders als die Regulierungsstelle, **nicht die Möglichkeit, den Rechtsstreit auf weitere Infrastrukturnutzungsverträge auszudehnen oder ein Urteil zu erlassen, das für den gesamten betroffenen Sektor** gilt.

Eine solche Situation würde **nicht nur** den aus der Regelung über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur resultierenden Grundsatz in Frage stellen, dass **ergangene Entscheidungen für alle davon Betroffenen verbindlich** sind, und **zwangsläufig eine Ungleichbehandlung der Zugangsberechtigten** bewirken – was durch die Richtlinie 2001/14 gerade verhindert werden soll –, sondern auch das Ziel gefährden, einen fairen Wettbewerb im Sektor der Erbringung von Eisenbahnverkehrsleistungen zu gewährleisten."

EuGH, DB Station & Service AG v ODEG GmbH (Urt. v. 27.10.2022, Rs. C-721/20)

„Damit die **volle Wirksamkeit von Art. 102 AEUV gewahrt** und insbesondere gewährleistet wird, dass die Antragsteller wirksam gegen Schäden geschützt sind, die durch einen Verstoß gegen das Wettbewerbsrecht entstehen, sind die **zuständigen nationalen Geri**chte (…) **nicht daran gehindert, über auf Art. 102 AEUV gestützte Klagen auf Rückzahlung zu viel gezahlter Entgelte für die Nutzung von Infrastruktu**r zu entscheiden.
(…) sind die nationalen Gerichte, die über eine Klage auf Rückzahlung zu viel gezahlter Entgelte für die Nutzung von Infrastruktur zu entscheiden haben, verpflichtet, **loyal mit den nationalen Regulierungsstellen zusammenzuarbeiten**. Auch wenn die nationalen Gerichte, die über solche Klagen zu entscheiden haben, **nicht an die Entscheidungen der nationalen Regulierungsstellen gebunden sind, sind sie demnach gehalten, diese zu berücksichtigen** und sich bei der Begründung ihrer eigenen Entscheidungen mit den Feststellungen zum Sachverhalt und der rechtlichen Würdigung **auseinanderzusetzen** (…).“

EuGH, Länderbahn v BRD (Urt. v. 07.03.2024, Rs. C-582/22)

„Daraus folgt, dass die auf der Grundlage von Art. 56 Abs. 1 der Richtlinie 2012/34 angerufene Regulierungsstelle **ihre Zuständigkeit für die Entscheidung darüber, ob die in der Vergangenheit für die Nutzung von Infrastruktur erhobenen Entgelte rechtmäßig waren, nicht verneinen** kann (…) Insbesondere kann die Zuständigkeit einer solchen Stelle für die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Wegeentgelte nicht **davon abhängen, ob sie vor oder nach Ablauf der jeweiligen Geltungszeiträume der Entgelte befasst** worden ist.

Zum einen ergibt sich bereits aus dem Wortlaut von Art. 56 Abs. 1, 6 und 9 der Richtlinie 2012/34, dass die der Regulierungsstelle übertragenen Befugnisse in **keiner Weise an diese Geltungszeiträume gebunden** sind. Diese Feststellung wird durch den Umstand bestätigt, dass die Richtlinie 2012/34 weder die Geltungszeiträume festlegt noch die Anwendbarkeit der Wegeentgelte oder der zugrundeliegenden Entgeltregelungen auf einen bestimmten Zeitraum beschränkt. (…) In Bezug auf das in Art. 56 Abs. 1, 9 und 10 der Richtlinie 2012/34 vorgesehene Recht der Eisenbahnverkehrsunternehmen auf verwaltungsbehördliche und gerichtliche Rechtsbehelfe ist festzustellen, dass diese Bestimmungen unbedingt und hinreichend genau sind und damit unmittelbare Wirkung haben.“

Umsetzung der EuGH-Vorgaben?

- **Erga-omnes Wirkung** der Entgeltgenehmigung durch die Bundesnetzagentur, § 45 Abs. 2 ERegG

- **Anfechtung Entgeltgenehmigung** durch Zugangsberechtigte hat aber **nur <u>inter-partes</u> Wirkung**, vgl. VG Köln, Urt. v. 20.03.2023, Az. 18 K 5431/22 (ebenso für die vergleichbare Problematik im Postrecht erneut BVerwG, Urt. v. 12.06.2024, As. 6 C 9.22)

  - Vereinbar mit EuGH – „CTL Logistik"?

  - Unproblematisch aus Sicht VG Köln unter Berufung auf Unterschied zwischen zivilrechtlicher Billigkeitskontrolle und verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz (VG Köln, Urt. v. 11.12.2019, Az. 21 K 6734/16 Rn. 158 ff.)

- Problematik Bekanntgabe Entgeltgenehmigung

Entgeltregulierung nach dem ERegG

Grundstruktur der Entgeltregulierung (ERegG)

1. Feststellung des **Ausgangsniveaus der Gesamtkosten** (**AGV**) und Betriebsleistungen für Dauer einer Regulierungsperiode, § 25 Abs. 1 ERegG

- **Basisjahr** als Jahresdurchschnitt eines Zeitraums von max. 5 Jahren (vergangenheitsbezogen)
- Gesamtkosten des Mindestzugangspakets als Bezugsgegenstand (Anlage 4 ERegG)
- Feststellung per VA, § 25 Abs. 1 S. 4 ERegG (nicht selbständig anfechtbar)
- Fortschreibung bis Beginn Regulierungsperiode, Anlage 4 Nr. 1.3 ERegG

2. Feststellung **Obergrenze der Gesamtkosten** (**OGK**), § 25 Abs. 2 ERegG

- für jedes Jahr einer Regulierungsperiode (gegenwärtig 2024-2028)
- AGV + **Inflationsfaktor und -Produktivitätsfaktor**, §§ 28 Abs. 1,2 ERegG
- **Korrekturen** nach §§ 25 Abs. 3, 26 Abs. 1, 27 ERegG
- **Ausnahmen** LuFV-Kosten (§ 29 ERegG) und Entgelte für SPNV (§ 37 ERegG)

3. **Festlegung** und **Genehmigung** der **Entgelte**

- **Preisbildungsvorgaben** in §§ 23, 26 Abs. 2 sowie §§ 31-40 ERegG
- Vollkostendeckung nötig; Differenzierung zwischen Verkehrsdiensten/ Marktsegmenten möglich (diskriminierungsfrei!)
- Nachlässe, § 38 ERegG
- **Genehmigung** der Entgelte durch Regulierungsbehörde, § 45 ERegG (privatrechtsgestaltender VA)

Möglichkeit von Nachlässen, § 38 ERegG

- Kleiner Anwendungsbereich mit geringer praktischer Bedeutung
- Nachlässe nur für bestimmte Schienenwegsabschnitte (Abs. 4) zulässig im Fall
  - tatsächlich eingesparter Verwaltungskosten, Abs. 2

    ODER

  - zeitlich begrenzter und streckenbezogener Nachlässe zur Förderung der Entwicklung neuer Eisenbahnverkehrsdienste oder Förderung der Benutzung von Strecken mit sehr niedrigem Auslastungsgrad, Abs. 2, 3

Gegenwärtige Probleme (Auswahl)

- Ausreichende Effizienzmaßstäbe?
  - **Ist-Kosten** (keine KeL) als Ausgangspunkt (AGK)
  - **bilanzielle Abschreibungen** im Ausgangsniveau (Anlage 4 ERegG)
  - Keine Anrechnung Inflationierung/Produktivitätsfortschritt bei Kosten, die Gegenstand einer qual. Regulierungsvereinbarung sind

- Reichweite der Ausnahmetatbestände in §§ 25 Abs. 3, 26 Abs. 1, 27 ERegG
  - Fortschreibung des Basisjahrs **mangels Erreichbarkeit**

- Angemessene Eigenkapitalrendite, Anlage 4 ERegG
  - Berücksichtigung fehlender Ausfallrisiken?

- **Unionsrechtliche Konformität der Trassenpreisbremse** für den SPNV höchst fraglich, § 37 ERegG
  - vgl. Vorlagebeschluss VG Köln v. 6.11.2024, Az. 18 L 678/24

Künftige Probleme

- Zuschüsse f. Investitionen über Eigenkapitalerhöhungen (Schuldenbremse!) führen zu **deutlich höherer Eigenkapitalverzinsung**

- **Abschreibungen** auf mit Eigenkapitalzufuhr finanzierte Investitionen dürften **künftig erhebliche, auf Entgelte umzulegende Mehrkosten des Infrastrukturbetreibers** darstellen, Anlage 4 Nr. 3 ERegG

- **Auslaufen der Förderung anteiliger Trassenentgelte** (bislang Förderung bis **11/2028** bei einer Förderquote von 32% für den SGV)?