

04.055

Botschaft

zum Abkommen mit Italien betreffend die Erneuerung der Simplonkonzession sowie den Betrieb der Bahnstrecke bis Domodossola

(Erneuerung Simplonkonzession)

vom 8. September 2004

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit dem Staatsvertrag von 1895 haben die Schweiz und Italien vereinbart, eine Eisenbahnverbindung zwischen Brig und Domodossola – den Simplontunnel – zu bauen und zu betreiben. Ferner hat Italien 1896 der Schweiz eine Konzession für den Bau und Betrieb des auf italienischem Territorium liegenden Streckenabschnitts von der mitten im Simplontunnel gelegenen Landesgrenze bis Iselle erteilt. In der Folge wurden verschiedene weitere Abkommen unterzeichnet.

Die von Italien der Schweiz gewährte Konzession läuft am 31. Mai 2005 aus und soll erneuert werden. Aus diesem Anlass sollen auch die bestehenden Abkommen der heutigen nationalen und internationalen Gesetzgebung angepasst werden. Wie bereits heute ist der Betrieb der Infrastruktur bis Iselle Sache der Schweiz, während zwischen Iselle und Domodossola Italien zuständig ist. Neu gewähren sich die Schweiz und Italien gegenseitig den Netzzugang bis Brig beziehungsweise bis zum Güterverkehrsterminal Domodossola II. Dementsprechend unterbreiten wir Ihnen das mit der Regierung der Italienischen Republik ausgehandelte Abkommen zur Beschlussfassung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung

8. September 2004

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Joseph Deiss

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Mit dem Staatsvertrag von 1895 haben die Schweiz und Italien vereinbart, eine Eisenbahnverbindung zwischen Brig und Domodossola mit dem Herzstück des Simplontunnels zu bauen und zu betreiben. In der Folge wurden verschiedene weitere Abkommen unterzeichnet. So hat Italien unter anderem 1896 der Schweiz eine Konzession für den Bau und Betrieb des auf italienischem Territorium liegenden Streckenabschnitts von der im Simplontunnel gelegenen Landesgrenze bis Iselle erteilt. Diese Konzession läuft am 31. Mai 2005 aus.

Der Simplon ist Teil der transeuropäischen Eisenbahnmagistrale, welche Italien durch die Schweiz mit dem nordwesteuropäischen Raum verbindet. Die Schweiz ist mit den beiden im Bau befindlichen Basistunnels am Gotthard und am Lötschberg Teil des transeuropäischen Eisenbahnnetzwerks. Der Simplon beziehungsweise die Strecke bis Domodossola bildet die südliche Zulaufstrecke für den Lötschbergbasistunnel.

1999 haben sich Italien und die Schweiz darüber verständigt, dass die Konzession erneuert und die Abkommen den heutigen nationalen und internationalen Gesetzen angepasst werden sollen. Das vorliegende Abkommen kommt dieser Verpflichtung nach. Es werden keine grundsätzlich neuen Sachverhalte geschaffen, hingegen werden bewährte bisherige Abkommen aktualisiert. Die Schweiz behält und verstärkt mit dem vorliegenden Abkommen und der Erneuerung der Konzession ihre heutigen Einflussmöglichkeiten auf den Südzulauf zum Lötschbergbasistunnel.

Botschaft

1 Allgemeines

1.1 Ausgangslage

Mit der Simplonkonvention¹ von 1895 haben die Schweiz und Italien vereinbart, eine Eisenbahnverbindung zwischen Brig und Domodossola zu bauen und zu betreiben. Die Schweiz verpflichtete sich zum Bau der nördlichen Zufahrtlinie sowie des Simplontunnels zwischen Brig und Iselle. Italien war für die Erstellung der südlichen Zufahrtlinie zwischen Iselle und Domodossola verantwortlich. Der Eisenbahnverkehr wurde alleine der damaligen Jura-Simplon-Bahn übertragen.

Wie im Abkommen von 1895 vereinbart, erteilte Italien 1896 der Jura-Simplon-Bahn die Konzession² für den Bau und Betrieb des auf italienischem Territorium liegenden Streckenabschnittes von der Landesgrenze bis Iselle. Diese Konzession wurde 1903 der Schweizerischen Eidgenossenschaft übertragen³. Sie läuft 99 Jahre nach Inbetriebnahme der Strecke am 31. Mai 2005 aus.

Ende des vorletzten und Anfang des letzten Jahrhunderts wurden zwischen der Schweiz und Italien auf Staatsebene wie auch auf der Ebene der Bahnen verschiedene weitere Abkommen abgeschlossen, welche den Betrieb der Bahnstrecke Domodossola–Iselle⁴, den Austausch von Rollmaterial⁵ sowie den Betrieb des Bahnhofes von Domodossola zum Inhalt haben.

In der Vereinbarung vom 2. November 1999⁶ zwischen den beiden Verkehrsministerien haben sich die Schweiz und Italien darauf verständigt, Verhandlungen über die Erneuerung der Simplonkonzession und der damit zusammenhängenden Abkommen aufzunehmen. Zur Umsetzung der Beschlüsse aus der Vereinbarung wurde ein ministerieller Lenkungsausschuss gebildet. Dieser hat eine bilaterale Arbeitsgruppe eingesetzt.

In der schweizerischen Verhandlungsdelegation unter der Leitung des Bundesamts für Verkehr waren neben der Bundesverwaltung auch die beiden direkt betroffenen Bahngesellschaften, die Schweizerischen Bundesbahnen SBB AG und die BLS Lötschbergbahn AG vertreten. Die Kantone wurden im Rahmen von regelmässigen Treffen über den Stand der Verhandlungen unterrichtet. Die italienische Verhandlungsdelegation setzte sich aus Vertretern des Ministeriums für Infrastruktur und Verkehr sowie der Infrastrukturbetreibergesellschaft Rete Ferroviaria Italiana SpA (RFI) zusammen.

1 SR 0.742.140.21

2 Convention pour la construction et l'exploitation d'un chemin de fer à travers le Simplon dès la frontière italo-suisse à Iselle.

3 SR 0.742.140.23

4 SR 0.742.140.22, SR 0.742.140.24

5 SR 0.742.140.25

6 SR 0.742.140.345.43

1.2

Umfeld

Mit dem Entscheid, den Simplontunnel zu realisieren, haben Italien und die Schweiz wesentlich zum Aufschwung der Beziehungen zwischen den beiden Staaten beigetragen. Heute ist der Simplon unverzichtbarer Teil der transeuropäischen Eisenbahnverbindung von Italien über die Schweiz in den nordwesteuropäischen Raum. 1895 wurde festgelegt, dass täglich mindestens je vier Züge in beide Richtungen verkehren sollten, wovon mindestens einer ein Schnellzug sein sollte. Heute verkehren auf der Simplonlinie täglich rund 28 Schnellzüge, 24 Regionalzüge sowie ca. 50 Güterzüge.

Anstelle von Fragen über den Bau der Strecke stehen heute Fragen über den Unterhalt und die Erneuerung im Vordergrund. SBB und RFI haben daher 2001 in einer Studie⁷ eine gemeinsame Plattform über die nachfragegerechte Weiterentwicklung der Simplonstrecke erarbeitet. Die von den Bahnen als Vereinbarung unterzeichnete Studie enthält Vorstellungen über den kurz-, mittel- und längerfristigen Ausbau des Angebots im Personen- und Güterverkehr wie auch die hierfür notwendigen Massnahmen auf den Ebenen Betrieb und Infrastruktur in verschiedenen Zeithorizonten. Die Massnahmen sind abgestimmt auf die Inbetriebnahme der Neuen Eisenbahn-Alpentransversalen (NEAT) und befinden sich in Realisierung. Die Schweiz hat mit dem vorliegenden Abkommen und mit der Erneuerung der Konzession die Gelegenheit, weiterhin über den Betrieb auf dem Südzulauf für den Lötschbergbasistunnel mitzubestimmen. Mit der Netzzugangsbewilligung verfügen die Schweizer Bahnen neu über das Recht, Personenzüge bis zum Bahnhof Domodossola und Güterzüge bis zum Güterverkehrsterminal Domodossola II zu führen.

Zur Förderung des Eisenbahnverkehrs wurden in den letzten Jahren in der Schweiz wie auch in Europa Anstrengungen unternommen, den Netzzugang zu vereinfachen, die Interoperabilität zu gewährleisten und den Wettbewerb zwischen Transportunternehmen zu fördern. Die Schweiz wie auch die Europäische Union haben entsprechende Rechtsbestimmungen⁸ erlassen, welche im vorliegenden Abkommen berücksichtigt sind.

1.3

Zielsetzungen

Die Schweiz hat ein hohes Interesse daran, dass im Südzulauf zum Lötschbergbasistunnel mit Italien Rahmenbedingungen gesetzt werden, die einen möglichst optimalen Betrieb der Strecke gewährleisten. Am ehesten könnte dies sichergestellt werden, wenn die gesamte Strecke bis Domodossola von der Schweiz betrieben würde. In den Verhandlungen haben sich die Schweiz und Italien darauf verständigt, dass wie bisher die Infrastruktur bis Iselle von der Schweiz und zwischen Iselle und Domodossola von Italien betrieben werden soll. Neu gewähren sich die Schweiz und Italien gegenseitig den Netzzugang für die Strecke zwischen Brig und dem Güterverkehrsterminal Domodossola. Das neue Abkommen bietet den Bahngesellschaften den Netzzugang bis zum Güterverkehrsterminal Domodossola II und die Möglichkeit, über Fragen der Infrastruktur mitbestimmen zu können.

⁷ Gemeinsame Plattform RFI/FFS zur Simploneisenbahnachse.

⁸ SR 0.740.72

Italien profitiert seinerseits vom ungehinderten Verkehr. Aus diesem Grund ist Italien auch bereit, die der Schweiz gewährte Konzession für den Streckenteil von der Landesgrenze bis Iselle zu erneuern. Die bisherigen Abkommen haben sich grundsätzlich bewährt. Das neue Abkommen soll diese daher weiterführen und an die heutigen gesetzlichen Bestimmungen beider Staaten und der Europäischen Union anpassen.

2 Erläuterungen

2.1 Ingress

Die beiden Staaten schliessen dieses Abkommen, um den Eisenbahnverkehr auf der Simplonstrecke⁹ zu erleichtern, die Beziehungen zwischen der Schweiz und Italien zu erneuern und zu verbessern und um im Alpengebiet umweltschonende Verkehrssysteme zu fördern. Sie benutzen die Gelegenheit, mit dem neuen Abkommen die bisherigen Vereinbarungen den heutigen Verhältnissen anzupassen.

2.2 Simplonkonzession

In Kapitel 1 des Abkommens wird die Erneuerung der Simplonkonzession geregelt. Dabei handelt es sich um einen souveränen Akt des italienischen Staates. Italien gewährt der Eidgenossenschaft die Erneuerung der Konzession für den Betrieb der bestehenden zweigleisigen Normalspurstrecke durch den Simplon von der italienisch-schweizerischen Grenze, welche sich im Simplontunnel befindet, bis zur nördlichen Einfahrtsweiche des Bahnhofs Iselle. Die Konzession wird ab dem 1. Juni 2005 für weitere 99 Jahre erteilt.

Die Konzession wird wie bisher der Schweizerischen Eidgenossenschaft übertragen. Die Frage des Betreibers wird nicht im Abkommen geregelt. Der Bundesrat kann aber einer Infrastrukturbetreiberin Tätigkeiten, die Gegenstand der Konzession sind, übertragen. Er hat das italienische Ministerium für Infrastruktur und Verkehr vorgängig darüber in Kenntnis zu setzen. Der Bundesrat kann nach vorgängiger Genehmigung durch die italienische Regierung die Konzession auch zur Gänze übertragen.

Die Konzession verpflichtet die Eidgenossenschaft, die Eisenbahninfrastruktur durch den Simplon von der italienisch-schweizerischen Landesgrenze bis zur Einfahrtsweiche des Bahnhof Iselle auf eigene Kosten zu verwalten und instand zu halten. Die ordnungsgemässe Abwicklung des Eisenbahnverkehrs ist aufrechtzuerhalten, der Ausbau der Infrastruktur und die technischen Anpassungen sind sicherzustellen. Ausserdem sind die Grundsätze der Transparenz, der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung zu befolgen.

Die Konzession wird kostenlos erteilt. Die Konzessionärin haftet für Schäden aus der Nichteinhaltung der Konzessionsbestimmungen. Bei schwerwiegender und anhaltender Verletzung der Konzessionsbestimmungen kann der italienische Staat das Erlöschen der Konzession verfügen. Nach Ablauf der Konzession kann diese wiederum erneuert werden. Andernfalls fallen die Eisenbahnlinie und ihre Einrich-

⁹ Der Anhang enthält eine Übersicht über die vom Abkommen betroffenen Streckenteile

tungen kostenlos an den italienischen Staat zurück. Vor Ablauf der Frist kann Italien unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von zwei Jahren die Konzession kündigen. In diesem Fall hat Italien der Schweiz eine Entschädigung zu entrichten.

2.3 Betrieb zwischen Iselle und Domodossola

In Kapitel 2 des Abkommens legen die Staaten Grundsätze für den Betrieb der Strecke Iselle–Domodossola fest. Sie definieren die zu regelnden Aufgaben und delegieren deren Umsetzung auf die Stufe der Infrastrukturbetreiberinnen. Diese Regelung erlaubt eine effiziente und qualitativ gute Verwaltung der Strecke und die Nutzung aller möglichen Synergien zwischen den Betreiberinnen.

Die auf Stufe der Transportunternehmen geschlossenen Abkommen müssen der italienischen Regierung und dem Bundesrat vor der Unterschrift zur Kenntnis vorgelegt werden. Die Infrastrukturbetreiberinnen können, nach Zustimmung der beiden Regierungen, unter sich die territoriale Ausweitung der einheitlichen Verwaltung der Teilstrecke der Bahn vereinbaren.

Die Staaten gewähren sich auf den Strecken Iselle–Domodossola und Iselle–Brig gegenseitig den Netzzugang. Für die Teilstrecke Iselle–Domodossola genehmigt die italienische Infrastrukturbetreiberin die Zulassung des Rollmaterials und der Sicherheitsbescheinigungen, wenn die schweizerische Infrastrukturbetreiberin die entsprechenden schweizerischen Dokumente vorlegt.

2.4 Gemeinsame Bestimmungen

Kapitel 3 des Abkommens beinhaltet gemeinsame Bestimmungen. Es wird zuerst festgehalten, dass die verschiedenen Abkommen¹⁰, die Anfang des letzten Jahrhunderts im Zusammenhang mit der Simplonlinie abgeschlossen wurden, soweit notwendig überarbeitet werden.

In weiteren Artikeln wird der Grundsatz der territorialen Souveränität festgehalten. Es werden Fragen geregelt, die sich für Italien im Zusammenhang mit der Landesverteidigung ergeben. Auch die Haftung wird festgelegt. Demnach haftet für Schäden, die sich im Betrieb zwischen Domodossola und der Staatsgrenze ereignen, der Erbringer der betreffenden Leistung. Dabei ist, da sich die Strecke auf italienischem Territorium befindet, das italienische Recht anwendbar.

Artikel 10 des Abkommens überträgt die Überprüfung der sich aus dem vorliegenden Abkommen ergebenden Verpflichtungen dem bereits bestehenden bilateralen Lenkungsausschuss¹¹. Der Lenkungsausschuss stellt sicher, dass die Verpflichtungen des Abkommens eingehalten werden. Er löst Probleme, die bei der Auslegung und Umsetzung auftreten, und unterbreitet den Regierungen Vorschläge zur Entwicklung des Verkehrs auf der Simplonlinie. Ein weiterer Artikel regelt die Streitbeilegung. Ausserdem werden drei Abkommen¹² aufgehoben, deren Inhalt mit

¹⁰ SR 0.783.594.542, SR 0.631.252.945.44, SR 0.784.194.542, SR 0.742.140.26, SR 0.818.109.454

¹¹ SR 0.742.140.345.43

¹² SR 0.742.140.22, SR 0.742.140.23 sowie Convention pour la construction et l'exploitation d'un chemin de fer à travers le Simplon dès la frontière italo-suisse à Iselle.

vorliegendem Abkommen überholt ist. Dazu gehört auch die Auflösung der internationalen Delegation für die Angelegenheiten der Simplonbahn mit Sitz in Bern, deren Obliegenheiten auf Staatsebene vom oben erwähnten Lenkungsausschuss übernommen wird.

3 Auswirkungen

3.1 Auf Raum und Umwelt

Das Abkommen regelt die Zuständigkeiten zwischen Italien und der Schweiz sowie den Transportunternehmen für den Streckenteil zwischen Brig und Domodossola. Es bezweckt einen verbesserten Betrieb der Strecke und damit die Förderung eines nachhaltigen Verkehrsträgers im alpenquerenden Verkehr. Damit trägt diese Vereinbarung zur Realisierung der in Artikel 84 der Bundesverfassung verankerten Verlagerung des Güterverkehrs bei. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass der in der NEAT-Planung vorgesehene Güterverkehr über den Simplon geführt und von den Bahngesellschaften effizienter abgewickelt werden kann.

3.2 Für Wirtschaft und Bevölkerung

Das Abkommen bezweckt, den Eisenbahnunternehmen optimale Rahmenbedingungen zu schaffen. Sie sollen ein gegenüber dem Strassenverkehr konkurrenzfähiges Angebot betriebswirtschaftlich optimiert anbieten können. Von einer klaren Regelung zwischen der Schweiz und Italien profitiert somit auch die Wirtschaft. Indem die Bahngesellschaften ein attraktives Verkehrsangebot bereitstellen, können die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Italien, aber auch zwischen Italien und dem nördlich der Schweiz gelegenen europäischen Raum intensiviert werden. Das Abkommen trägt dazu bei, Handelshemmnisse abzubauen. Ein volkswirtschaftlicher Gewinn in Franken und Rappen auf Grund des Abkommens lässt sich allerdings nur schwer abschätzen.

3.3 Für den Bund

Das Abkommen entspricht weitgehend dem heutigen Zustand. Der Bund trägt wie bisher die jährlichen Unterhalts- und Betriebskosten für den Streckenabschnitt bis Iselle, der bis auf Weiteres von den SBB betrieben wird. Die heutigen finanziellen und personellen Auswirkungen auf den Bund belaufen sich auf rund 5 Mio. Franken. Diese Kosten sind Bestandteil des Zahlungsrahmens der zwischen Bund und SBB abgeschlossenen Leistungsvereinbarung. Dem stehen Einnahmen aus Trassengebühren, Personen- und Güterverkehr gegenüber.

Bei der Erteilung der Konzession im Jahre 1896 wurde vereinbart, dass Italien dem Bund die ursprünglichen Erstellungskosten zurückerstatten würde, falls die Konzession nicht erneuert würde. Mit dem neuen Abkommen verringert sich diese Rückzahlungspflicht jährlich, so dass beim Auslaufen der um weitere 99 Jahre verlängerten Konzession der Heimfall an Italien keine Entschädigung mehr zur Folge hat, wie dies in der 1896 erteilten Konzession vorgesehen war.

3.4 Für die Kantone

Es sind keine Auswirkungen auf die Kantone zu erwarten.

3.5 Auswirkungen auf die Informatik

Es sind keine Auswirkungen auf die Informatik zu erwarten.

4 Legislaturplanung

Das Vorhaben ist im Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007 nicht enthalten. Da die bestehende Konzession im Mai 2005 ausläuft, ist die Dringlichkeit jedoch gegeben. Die Erneuerung der Konzession gliedert sich ein in die Ziele des Bundesrates, die staatlichen Hemmnisse abzubauen und den Wettbewerb im Binnenmarkt zu fördern sowie die internationalen Verpflichtungen wahrzunehmen und den Schweizer Unternehmen den Zugang zu den Exportmärkten für Waren und Dienstleistungen zu erleichtern.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Das Abkommen greift wichtige Anliegen des europäischen Rechts auf, wie sie auch im Abkommen vom 21. Juni 1999¹³ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse zum Ausdruck kommen, z.B. den Zugang zur Infrastruktur (Art. 3 Bst. e Ziff. 1 dieses Abkommens).

Das Abkommen ist vereinbar mit dem europäischen Recht, behält doch Artikel 12 die internationalen Verpflichtungen der Vertragsparteien, inklusive der Verpflichtung der Italienischen Republik auf Grund der Vorschriften der Europäischen Union, ausdrücklich vor.

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Verfassungsmässigkeit

Gemäss Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV) sind die auswärtigen Angelegenheiten, insbesondere der Abschluss von Staatsverträgen, Sache des Bundes. Die Bundesversammlung ist gemäss Artikel 166 Absatz 2 BV zuständig für die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen, sofern für deren Abschluss nicht auf Grund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist. Eine solche Kompetenzdelegation an den Bundesrat besteht im vorliegenden Fall nicht.

¹³ SR 0.740.72

6.2

Erlassform

Nach Artikel 24 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes¹⁴ genehmigt die Bundesversammlung völkerrechtliche Verträge, die dem Referendum unterliegen, in der Form eines Bundesbeschlusses. Andere völkerrechtliche Verträge genehmigt sie in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses.

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffern 1–3 BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder ihre Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert.

Das Abkommen unterliegt derselben Befristung wie die Konzession, deren Erteilung es regelt (Art. 1 Abs. 2) und sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. Es enthält ebenfalls keine wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen im Sinne von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV und erfordert nicht den Erlass von Bundesgesetzen. Aus diesem Grund genehmigt die Bundesversammlung das Abkommen mittels einfachem Bundesbeschluss.

¹⁴ SR 171.10

Übersicht über die vom Abkommen betroffenen Streckenteile

