

09.02.09

EU - U - Vk

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften TEN-V: Überprüfung der Politik - ein besser integriertes transeuropäisches Verkehrsnetz im Dienst der gemeinsamen Verkehrspolitik

KOM(2009) 44 endg.; Ratsdok. 6135/09

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie am 9. Februar 2009 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 313), zuletzt geändert durch das Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098).

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat die Vorlage am 4. Februar 2009 dem Bundesrat zugeleitet.

Die Vorlage ist von der Kommission am 4. Februar 2009 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 571/94 = AE-Nr. 941782
und Drucksache 852/01 = AE-Nr. 013258

GRÜNBUCH

TEN-V: Überprüfung der Politik

EIN BESSER INTEGRIERTES TRANSEUROPÄISCHES VERKEHRSNETZ IM DIENST DER GEMEINSAMEN VERKEHRSPOLITIK

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einführung.....	1
2.	Grundlagen der Künftigen TEN-V-Politik.....	3
3.	Aspekte der Weiterentwicklung des TEN-V.....	7
4.	Optionen für den Künftigen TEN-V-Aufbau	17
5.	Informationen im Hinblick auf Stellungnahmen zu diesem Grünbuch.....	17

1. EINFÜHRUNG

Ziel der Politik für das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V) ist es, die für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts sowie die Umsetzung der Lissabon-Agenda für Wachstum und Beschäftigung notwendige Infrastruktur bereitzustellen. Außerdem soll sie dazu beitragen, den Zugang zum Verkehrsnetz zu gewährleisten und den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zu fördern. Sie stützt das Recht eines jeden EU-Bürgers, sich innerhalb des Gebiets der Mitgliedstaaten frei zu bewegen. Des Weiteren trägt sie mit Blick auf die Förderung der nachhaltigen Entwicklung den Erfordernissen des Umweltschutzes Rechnung.

Bisher wurden 400 Mrd. EUR in das durch die Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates von 1996 (zuletzt geändert 2004)¹ konstituierte Netz investiert, wodurch eine große Zahl an Vorhaben von gemeinsamem Interesse fertig gestellt werden konnten, die einen Verbund der nationalen Netze und die Überwindung technischer Hindernisse über Landesgrenzen hinweg möglich machten. Die vollständige Durchführung der ursprünglichen Pläne erfordert jedoch noch weitere Anstrengungen, da die fraglichen Vorhaben zum einen langfristiger Natur sind und es zum anderen beträchtliche Verzögerungen bei der Fertigstellung zahlreicher Vorhaben gibt.

Fast ein Drittel des bisher investierten Betrags stammt aus Gemeinschaftsmitteln². Für den einzelnen europäischen Bürger mögen die Ergebnisse der TEN-V-Politik insgesamt oder der europäische Mehrwert, der aus den Gemeinschaftsbeiträgen resultiert, jedoch nicht immer offensichtlich sein. Die Ziele waren eher weit gesteckt, weswegen es nicht möglich war, sie mit den verfügbaren Instrumenten alle vollständig zu verwirklichen. In mancher Hinsicht waren sie auch nicht spezifisch genug festgelegt, was es schwierig

¹ Entscheidung (EG) Nr. 1692/96 des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, zuletzt geändert durch die Entscheidung (EG) Nr. 884/2004 vom 29. April 2004.

² Zuschüsse aus dem TEN-V-Haushalt, dem Kohäsionsfonds und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sowie Darlehen der Europäischen Investitionsbank.

machte, Maßnahmen gezielt auszurichten und eine deutliche Wirkung sowie greifbare Ergebnisse zu erzielen. Nach Auffassung der Kommission ist es daher nicht nur an der Zeit zu fragen, warum diese Ziele nur teilweise erreicht wurden, sondern auch, ob diese Ziele noch ausreichend sind, um vorausschauende Antworten auf künftige Probleme zu liefern, und welche Mittel notwendig sind, um die künftigen Ziele der TEN-V-Politik vollständig zu verwirklichen.

Während die Verkehrspolitik darauf abzielt, wirtschaftlich und ökologisch effiziente, sichere und verlässliche Verkehrsdienste innerhalb des Binnenmarktes und darüber hinaus zu fördern, muss die TEN-V-Politik sicherstellen, dass diese Dienste möglichst wirksam sind und auf einer integrierten und innovativen Infrastruktur beruhen, die mit der technischen Entwicklung in den Bereichen Energie, Infrastruktur und Fahrzeuge³ Schritt hält. Die TEN-V-Politik muss feststehende europäische Ziele mehr als bisher widerspiegeln, und dies nicht nur im Verkehrssektor, sondern auch in einem weiteren politischen, sozioökonomischen, ökologischen und institutionellen Kontext.

Europas wachsende globale Bedeutung erfordert neben der Stärkung des TEN-V innerhalb der Lissabon-Strategie auch die notwendige Aufmerksamkeit für die künftige Gestaltung der TEN-V-Politik. Das Wirtschaftswachstum Europas und die Schaffung von Arbeitsplätzen hängen auch von seiner internationalen Wettbewerbsfähigkeit ab, die durch gute Verkehrsverbindungen mit anderen Teilen der Welt gefördert werden muss. Gute Verbindungen mit allen direkten Nachbarn Europas einschließlich Afrika sind außerdem auch unter wirtschaftlichen, politischen und sicherheitstechnischen Gesichtspunkten unerlässlich.

In erster Linie jedoch sind europaweite Maßnahmen im Kampf gegen den Klimawandel notwendig, um Europas führende Rolle in der Welt zu untermauern. Die Bereiche Verkehr und die dazugehörige Infrastruktur bieten reichlich Möglichkeiten für positive Beiträge. Die Klimaschutzziele sollten künftig ins Zentrum der TEN-V-Politik gestellt werden und sich in einem wahrhaft europäischen Ansatz widerspiegeln. Durch einen Prozess, der wirtschaftliche und ökologische Ziele umfasst, klar auf die Anforderungen eines effizienten Güter- und Personenverkehrs auf intermodaler Grundlage ausgerichtet ist und Innovation einschließt, sollte die künftige TEN-V-Politik eine solide Grundlage für einen wirksamen Beitrag zu den Gemeinschaftszielen zum Klimaschutz bilden.

All dies rechtfertigt eher eine grundsätzliche Überarbeitung der TEN-V-Politik als eine bloße Überprüfung und gegebenenfalls Aktualisierung von Plänen und vorrangigen Vorhaben. Auf die gesammelte Erfahrung und die bisherigen Ergebnisse ist zwar unbedingt zurückzugreifen, vorrangig muss jedoch der politische Ansatz einer umfassenden Überprüfung unterzogen werden. Angesichts des Umfangs der Aufgabe – in politischer, sozioökonomischer, ökologischer, institutioneller, geografischer und technischer Hinsicht – will die Kommission Akteure aus möglichst vielen verschiedenen Bereichen einbinden, um sicherzustellen, dass Wissen, Erfahrung und Sichtweise von Experten ausreichend Berücksichtigung finden. Daher leitet die Kommission den Prozess der Überprüfung der TEN-V-Strategie mit einem Grünbuch ein, das die derzeitigen Überlegungen zusammenfasst und zu Beiträgen auffordert, bevor mögliche legislative oder andere Vorschläge vorgelegt werden.

³ Der Begriff „Fahrzeug“ steht in diesem Text durchgehend für alle Arten von Verkehrsmitteln.

2. GRUNDLAGEN DER KÜNFTIGEN TEN-V-POLITIK

- *EG-Vertrag*

Die Artikel 154-156 EG-Vertrag definieren die Politik des transeuropäischen Verkehrsnetzes und ihren Beitrag zum Erreichen der Binnenmarktziele, der sozialen und wirtschaftlichen Kohäsion zum Wohl aller Bürger, Wirtschaftsakteure und regionalen sowie lokalen Gebietskörperschaften. Dazu sind Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft vorgesehen, die auf die Förderung des Verbunds und der Interoperabilität der einzelstaatlichen Netze sowie des Zugangs zu diesen Netzen ausgerichtet sind. Des Weiteren muss nachhaltige Entwicklung Bestandteil dieser Politik sein. Die TEN-V-Leitlinien wurden daraufhin weiterentwickelt, um zur Durchführung der Bestimmungen des EG-Vertrags beizutragen, wonach Vorhaben von gemeinsamem Interesse zu ermitteln sind und die Kommission von den Mitgliedstaaten geförderte Vorhaben von gemeinsamem Interesse unterstützen kann. Zur weiteren Erleichterung der Durchführung kann die Kommission auch Initiativen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten einleiten.

- *Besonderheiten*

Die TEN-V-Leitlinien zielen letztlich auf die Errichtung eines einzigen multimodalen Netzes, das sowohl traditionelle materielle Strukturen als auch die entsprechende Ausstattung einschließlich intelligenter Verkehrssysteme (IVS) umfasst, um einen sicheren und effizienten Verkehr zu gewährleisten. Das Netz umfasst auch zunehmend innovative Systeme, die nicht nur Vorteile für den Verkehr mit sich zu bringen versprechen, sondern auch großes Potenzial für industrielle Innovationen aufweisen.

Vorhaben von allgemeinem Interesse innerhalb des TEN-V unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht deutlich voneinander, etwa was Planungsprozesse, die geografische Dimension, Kosten, Durchführungszeiträume und Lebensdauer sowie Investitions-, Durchführungs- und Verwaltungsstrukturen angeht. Die TEN-V-Politik muss eine große Bandbreite an Konzepten abdecken, wobei die Mitgliedstaaten eine tragende Rolle bei der Bereitstellung der traditionellen Infrastruktur spielen und mit der Privatwirtschaft zusammenarbeiten müssen. Die Art des Netzes selbst bringt es jedoch mit sich, dass allen Beteiligten besondere Verantwortung dabei zukommt, sich gemeinsame Ziele zu setzen und ihren jeweiligen Teil zur Verwirklichung derselben beizutragen.

- *Bislang erzielte Erfolge*

Positive Veränderungen infolge der Durchführung der TEN-V-Politik sind bereits sichtbar. Die nationalen Schienen- und Straßennetze wurden schon an vielen Stellen verbunden, und die Interoperabilität grenzüberschreitender Eisenbahnverbindungen schreitet voran. Der finanzielle Beitrag der Gemeinschaft konzentriert sich auf große Vorhaben für Hochgeschwindigkeitsbahnen, die eine neue Dimension des Personenverkehrs schaffen und eine konkurrenzfähige Alternative zum Luft- und PKW-Verkehr darstellen. Die Mittel wurden im Rahmen des Kohäsionsfonds Großprojekten zur Verbindung von Ländern und Regionen unterschiedlicher Entwicklungsstufen zugeleitet, wodurch Unterschiede eingeebnet werden sollen. Die TEN-V-Politik hatte eine erhebliche Katalysatorwirkung und ermöglichte Fortschritte bei einigen (in geologischer, technischer, finanzieller, rechtlicher/administrativer Hinsicht) höchst anspruchsvollen und komplexen Vorhaben. Sie hat Pilotprojekte zur Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatsektor gefördert, wodurch Erfahrungen im Hinblick auf die Finanzierung und Verwaltung von Projekten gesammelt werden konnten.

Die TEN-V-Politik hat auch der Entwicklung intelligenter Verkehrssysteme Impulse verliehen. Abgesehen von Galileo wurden hier – in den Bereichen Straßen-, Schienen-, Luft- und Schiffsverkehr – durch Vorhaben mit Förderung im Rahmen der TEN-V auf europäischer oder euro-regionaler Ebene, die ansonsten größtenteils nicht durchgeführt oder eingeleitet worden wären, bedeutende Fortschritte erzielt.

Die TEN-V-Politik liefert inzwischen Lösungen für Probleme im Güterverkehr, dessen erwartete Zunahme (ein Anstieg um 34 % zwischen 2005 und 2020) verdeutlicht, wie wichtig es ist, wirklich intermodale Lösungen für Probleme wie Verkehrsüberlastung, steigenden CO₂-Ausstoß oder organisatorische Mängel und Infrastrukturlücken zu finden. Das – durchweg multimodale – Konzept der Meeresautobahnen verdient bei der weiteren Entwicklung des TEN-V deutlich gesteigerte Aufmerksamkeit. Es fördert einen „saubereren“ Güterverkehr auf einer intermodalen Grundlage und verbindet die EU mit den anderen Erdregionen.

- *Stärken und Schwächen*

Netzplanung

Die TEN-V-Leitlinien sind in erster Linie das Gemeinschaftsinstrument zur Politikgestaltung und Netzplanung. Die in den Leitlinien festgelegten Vorhaben von gemeinsamem Interesse können anhand ihrer geografischen Lage und/oder ihrer Merkmale definiert werden.

Die Leitlinien, die 1996 angenommen und zuletzt 2004 geändert wurden, enthalten zwei Planungsebenen: eine Gesamnetzebene (Generalpläne für Schienen-, Straßen- und Binnenwassernetze, den kombinierten Verkehr, Flughafen- und Hafennetze) und eine zweite Ebene, die sich aus 30 vorrangigen Vorhaben, d. h. den ermittelten Vorhaben von gemeinsamem Interesse, zusammensetzt.

Das **Gesamtnetz** umfasst: 95 700 km Straßenverbindungen, 106 000 km Schienenverbindungen (einschließlich 32 000 km Hochgeschwindigkeitsverbindungen), 13 000 km Binnenwasserstraßen, 411 Flughäfen und 404 Seehäfen. Die meisten dieser Verbindungen und Knotenpunkte bestehen bereits. Jedoch müssen fast 20 000 km Straßenverbindungen, mehr als 20 000 km Schienenverbindungen (größtenteils Hochgeschwindigkeitsverbindungen) und 600 km Binnenwasserstraßen noch gebaut oder umfassend erneuert werden. Die Kosten hierfür betragen nach jüngsten Schätzungen der Mitgliedstaaten 500 Mrd. EUR⁴.

Die „Planung“ dieses Gemeinschaftsnetzes bedeutete in erster Linie, die wesentlichen Teile der einzelstaatlichen Netze für die verschiedenen Verkehrsträger zusammenzufügen und sie an den Ländergrenzen zu verbinden. War dies in der Anfangsphase der TEN-V-Politik sinnvoll, so erwies sich dieser Ansatz mit jeder Erweiterung als weniger zweckmäßig. Die TEN-V-Netzplanung wurde nicht vom ursprünglichen europäischen Ziel geleitet, d. h. sicherzustellen, dass das Ganze größer ist als die Summe der Einzelteile. Ungeachtet der eigenverantwortlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Infrastrukturplanung und -errichtung auf ihrem Hoheitsgebiet gewinnt angesichts der Ausdehnung der EU und der zunehmenden Komplexität der Netze die Frage immer mehr an Bedeutung, wie die einzelstaatliche Planung mit einer europäischen Ebene der Planung verbunden werden kann, die außerhalb der Perspektive der einzelnen Mitgliedstaaten liegende Ziele berücksichtigt.

⁴ Europäische Kommission, Generaldirektion Energie und Verkehr, TEN-V – Durchführung der vorrangigen Vorhaben, Fortschrittsbericht, Mai 2008 (nur auf Englisch verfügbar).

Insgesamt decken die **vorrangigen TEN-V-Vorhaben** die wichtigsten Schienen-, Straßen- und Binnenwasserachsen, die sich durch mehrere Mitgliedstaaten ziehen, ab. Sie wurden 2004 aufgrund ihrer großen Bedeutung für den grenzüberschreitenden Verkehrsfluss, den Zusammenhalt und die Ziele der nachhaltigen Entwicklung ausgewählt und einer gemeinsamen sozioökonomischen Bewertung unterzogen. Es ergeben sich jedoch noch immer Fragen beispielsweise bezüglich der methodologischen Fundiertheit der Auswahl, dem Potenzial für Verknüpfung und Ausweitung (geografisch wie auch modal), des Konzepts für kohärente Kapazitäts- und Qualitätsstandards sowie der Möglichkeiten zum Schaffen besserer Anreize für ihren Abschluss innerhalb des geplanten Zeitrahmens.

Zusätzlich zur Bestimmung der Vorhaben von gemeinsamem Interesse mittels ihrer geografischen Lage und der Aufnahme in die Liste der vorrangigen Vorhaben werden in den Leitlinien zur Ermittlung der Vorhaben von gemeinsamem Interesse „Merkmale“ genannt sowie Ziele und Kriterien festgelegt. Im Bereich intelligente Verkehrssysteme bildete diese Konzeption die Grundlage für die Bestimmung der Vorhaben von gemeinsamem Interesse.

Realisierung des Netzes

Die TEN-V-Leitlinien sind mit Instrumenten verbunden, um die Durchführung der Vorhaben von gemeinsamem Interesse zu erleichtern. Bei diesen handelt es sich um a) verschiedene Finanzierungsinstrumente auf der Grundlage der einschlägigen Rechtsvorschriften, namentlich der TEN-Haushaltsordnung⁵ und des Kohäsionsfonds, des EFRE und von Darlehen der Europäischen Investitionsbank; und b) Instrumente nichtfinanzieller Art wie Koordinierungsinitiativen der Kommission.

Bisher waren die verfügbaren Instrumente nicht ausreichend, um die vollständige Umsetzung der Vorhaben von gemeinsamem Interesse innerhalb des in den Leitlinien vorgegebenen Zeitrahmens zu ermöglichen. Dies gilt insbesondere für das Gesamtnetz. Die Verantwortung für die Durchführung der zahlreichen betroffenen Vorhaben liegt fast ausschließlich bei den Mitgliedstaaten, deren Investitionsentscheidungen wesentlich von nationalen Zielen beeinflusst werden. Die Gemeinschaftsfinanzierung im Rahmen des Kohäsionsfonds hat die Durchführung von Vorhaben in förderfähigen Mitgliedstaaten unterstützt und so u. a. zur Zugänglichkeit (auch von Gebieten in äußerster Randlage) beigetragen. Die politischen Zielsetzungen konnten durch die TEN-V-Finanzierung nur teilweise erreicht werden. Insgesamt haben die bisher aufgewandten Gemeinschaftsmittel kaum dazu geführt, dass Bürger und Wirtschaftsakteure die Wirkung – den europäischen Mehrwert – der Gemeinschaftsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem umfassenden Gesamtnetz erkennen können. Investitionen der Mitgliedstaaten innerhalb ihres eigenen Gebiets werden meist als nationale Investitionen und nicht als Beitrag zu einem Gemeinschaftsziel wahrgenommen.

Anders sieht es bei vorrangigen Vorhaben aus, die im Hinblick sowohl auf die Finanzierung als auch die Koordinierung im Mittelpunkt der Gemeinschaftsanstrengung stehen. Auch wenn die verfügbaren Gemeinschaftsmittel immer noch nicht ausreichen, um den Erfordernissen dieser Vorhaben ganz gerecht zu werden, sind die getroffenen Maßnahmen – die auf begrenztere und gemeinsam vereinbarte Ziele ausgerichtet waren – wesentlich effizienter und sichtbarer. Der bevorstehende Abschluss einiger dieser Vorhaben veranschaulicht den potenziellen Nutzen der im EG-Vertrag festgelegten Ziele

⁵ Verordnung (EG) Nr. 680/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Verkehrs- und Energienetze.

der TEN-V-Politik. Schlüsselprojekte wie die Hochgeschwindigkeitsbahnstrecke zwischen Paris, Brüssel, Köln/Frankfurt, Amsterdam und London haben nicht nur die einzelstaatlichen Netze verbunden und den Durchbruch einer neuer Generation des grenzübergreifenden Schienenverkehrs markiert, sondern Bürger und Geschäftsreisende die Vorzüge der Freizügigkeit innerhalb Europas erfahren lassen.

Mit dem vorrangigen Vorhaben „Meeresautobahnen“ (das sich auf Infrastruktur, Mittel, Verfahren, Technologien und Dienstleistungen erstreckt) sollen integrierte multimodale und durchgehende Verkehrsdienstleistungen mit einer Teilstrecke auf See gefördert werden, die hohe Qualität mit großer Kapazität verbinden. Das Vorhaben wurde in den TEN-V-Leitlinien anhand eines Konzepts mit Zielen und Verfahren zur Ermittlung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse definiert. So konnte die Kommission die praktischen Anwendungen einer intermodalen Verkehrslösung entwickeln, die Zugangsmöglichkeiten verbessern und den Emissionsausstoß durch den Straßengüterverkehr verringern soll. Es sind verschiedene gemeinsame und einzelstaatliche Instrumente, z. B. der TEN-V-Haushalt verfügbar, die vorwiegend auf Supra- und Infrastruktur von Häfen und Hinterlandverbindungen abzielen. Die Komplexität der Verfahren zur Bereitstellung öffentlicher Fördermittel und das Fehlen klarer Ziele und Kriterien haben jedoch eine breite Umsetzung des Konzepts bisher verhindert.

Was intelligente Verkehrssysteme angeht, so hat die TEN-V-Politik bisher insbesondere zur Vorbereitung von Galileo und des Luftverkehrsleitsystems für den einheitlichen europäischen Luftraum (SESAR) beigetragen. Bei beiden handelt es sich um große europäische Vorhaben, die, sobald sie vollständig abgeschlossen sind, die Nutzung der Verkehrsinfrastruktur weit effizienter machen sollen. Im Straßen-, Schienen- und Luftverkehr, etwa im Seeverkehrsmanagementsystem und den Flussinformationsdiensten, wurden IVS-Vorhaben auf der Grundlage der in den TEN-V-Leitlinien festgelegten Merkmale flexibel entwickelt. Dieser konzeptionelle Ansatz ermöglicht es, technologische Entwicklungen, Markterfordernisse und Kooperationsinitiativen zwischen Partnern aus verschiedenen Mitgliedstaaten zu integrieren und hatte in Verbindung mit der Möglichkeit zur 50%igen Finanzierung der Projektvorbereitung maßgeblichen Anteil an der Entwicklung grenzübergreifender Vorhaben, die anderenfalls möglicherweise nicht ins Leben gerufen worden wären. Dieser flexible Ansatz bei der Entwicklung von Vorhaben auf zuvor aufgestellten Zielen und Kriterien dürfte sich auch zum Erreichen anderer verkehrspolitischer Ziele eignen – der Bereitstellung von (sowohl ökonomisch als auch ökologisch) effizienten, sicheren, verlässlichen und leistungsfähigen Verkehrsdienstleistungen.

- *Erwartete Verkehrsnachfrage*

Die Planung der künftigen Verkehrsinfrastruktur hängt eng mit der prognostizierten Verkehrsnachfrage auf nationaler wie europäischer Ebene zusammen. Die Planungsbehörden bemühen sich zwar um die Bereitstellung einer Verkehrsinfrastruktur, die der künftigen Nachfrage voll gerecht wird, sind jedoch mit einer Reihe von Unsicherheiten in Bezug auf Faktoren konfrontiert, die die Nachfrage beeinflussen: Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung, Energiepreise, Preisbildung und Besteuerung im Verkehrssektor, Entwicklung urbaner und ländlicher Strukturen, Verhaltensänderungen und technologische Entwicklungen. Auf der politischen Seite gewinnen Maßnahmen zur Nachfragesteuerung immer mehr an Bedeutung und sollten ebenfalls in die Infrastrukturplanung Eingang finden. Dies beinhaltet insbesondere Infrastrukturentgelte, die Internalisierung externer Kosten und den Einsatz intelligenter Verkehrssysteme.

Die wirtschaftsorientierte Entwicklung von Verkehrsdienstleistungen ist ein wachsender Markt, der ebenfalls die effiziente Verwendung der Infrastruktur anregen und einen Einfluss auf die Nachfrageentwicklung haben dürfte. Dienstleistungen dieser Art, die auf Intermodalität mit effizienter grenzüberschreitender Koordinierung und IVS-Anwendungen basieren, nehmen stark zu. Die EU-Verkehrspolitik konzentriert sich in diesem Bereich auf eine Reihe von Initiativen, wie etwa den Aktionsplan Güterverkehrslogistik, den Vorschlag für eine Richtlinie über Korridore für den Schienengüterverkehr sowie den einheitlichen europäischen Luftraum.

Geschäftstätigkeiten können möglicherweise zwar kurzfristig im bestehenden Infrastrukturrahmen wachsen. Wenn sie sich aber weiterentwickeln, muss sich auch die verkehrspolitische Reaktion weiterentwickeln, was sich sowohl auf die Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur als auch deren schrittweisen Aufbau auswirken könnte. Die TEN-V-Politik der Zukunft muss ausreichend flexibel sein, um Verkehrspolitik und Verkehrsinfrastrukturentwicklung kurz-, mittel- und langfristig zu verbinden.

F1 Sollte die Bewertung des bisherigen TEN-V-Aufbaus durch die Kommission weitere Faktoren berücksichtigen?

3. ASPEKTE DER WEITERENTWICKLUNG DES TEN-V

Eine Überprüfung der TEN-V-Politik – mit der zentralen Frage, wie das künftige multimodale Netz zu gestalten und die rechtzeitige Fertigstellung sicherzustellen ist – erfordert auf den verschiedenen betroffenen Ebenen eine durchdachte Kombination von Planungskonzepten, Durchführungskapazitäten und Fachwissen. Zwar ist die Souveränität der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Vorhaben in ihren eigenen Gebieten zu respektieren, doch muss aufgrund der wachsenden Komplexität, des innovativen Wesens und des geografischen Umfangs der fraglichen Aufgaben auch die Gemeinschaft eine wichtige Rolle einnehmen.

Ausgehend von der vorstehenden Überprüfung der Politik sind im Folgenden eine Reihe künftig wichtiger Punkte aufgeführt.

3.1 Netzplanung

• *Die Zukunft des Gesamtnetzes*

Das Gesamtnetz in seiner derzeitigen Form war für die Erfüllung der im EG-Vertrag genannten „Zugangsfunktion“ wesentlich und hat seine Bedeutung als Grundlage für die Förderung im Rahmen des Kohäsionsfonds bewiesen. Des Weiteren bildete es eine wichtige Basis für die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts im Verkehrssektor, z. B. bei der Interoperabilität im Schienenverkehr und der Straßentunnelsicherheit. Seine Schwachpunkte lagen in der Diskrepanz zwischen den allgemeinen Planungszielen und den Möglichkeiten zur Stimulation und Überwachung der Durchführung sowie aus europäischer Sicht in einem Mangel an Zielgerichtetheit.

Sollte das Gesamtnetz als Ebene des TEN-V aufrechterhalten werden, würde dies eine Überprüfung der Methodik zu dessen Aktualisierung und Überwachung sowie eine Überprüfung der für eine vollständige und pünktliche Durchführung notwendigen Instrumente erfordern, wobei die Mitgliedstaaten dann sicherlich stärker in die Verantwortung eintreten müssten. Würde diese Ebene hingegen aufgegeben, müsste beispielsweise der Gewährleistung der Zugangsfunktion des Netzes besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

F2 Welche weiteren Argumente gibt es für oder gegen die Aufrechterhaltung des Gesamtnetzes und wie könnten die jeweiligen Nachteile der einzelnen Konzepte ausgeglichen werden?

- *Mögliche Einbindung eines „vorrangigen Netzes“?*

Der derzeitige Ansatz der vorrangigen Vorhaben bezieht sich auf große Verkehrsflüsse zwischen einem Start- und Endpunkt, ohne deren Kontinuität Rechnung zu tragen, und versäumt es daher, weitere „Netzvorteile“ zu erfassen. Hierzu könnte das derzeitige Konzept der vorrangigen Vorhaben zu einem Ansatz des vorrangigen Netzes ausgebaut werden. So würde auch die Wirtschaftlichkeit von TEN-V-Vorhaben, die für die Gemeinschaft von großem Interesse sind, verbessert. Dieses Netzkonzept würde auch eine systematischere Einbindung der Knotenpunkte (die oft die Hauptquelle für Verkehrsüberlastungen und andere Ineffizienzen sind), Häfen und Flughäfen ermöglichen, da sie die Eingangspunkte und die wichtigsten intermodalen Verbindungspunkte des Netzes darstellen, die grundlegend für eine starke Netzintegration sind. Indem die bestehenden Infrastrukturverbindungen und Knotenpunkte mit der geplanten Infrastruktur in einem einzigen Netz zusammengefasst werden, könnten die bisherigen Erfolge der TEN-V-Politik auch einen Mehrwert liefern.

Jeder Ansatz für ein solches Netz sollte auf einem Einvernehmen über die klaren Ziele und einer transparenten und objektiven Planungsmethodik aufbauen. Dabei sollte insbesondere Folgendes berücksichtigt werden: die wichtigen Verkehrsflüsse, sowohl im Gebiet der Gemeinschaft als auch in anderen Teilen der Welt; die Kohäsionsziele, indem Regionen verschiedener Entwicklungsstufen und territorialer Gegebenheiten verbunden werden; die Verbindung zu Zentren wirtschaftlicher Entwicklung; der Wert der für den TEN-V-Aufbau bereits unternommenen Anstrengungen; Umweltschutzziele; weitere Ziele der Gemeinschaftspolitik (z. B. im Bereich Wettbewerb), die wachsenden Bemühungen um eine effizientere Nutzung der Infrastruktur; die unterschiedlichen Situationen der Mitgliedstaaten; die Aufteilung der Planungsverantwortung auf gemeinsamer wie einzelstaatlicher Ebene.

Ein – geografisch festgelegtes – vorrangiges Netz sollte die Fortsetzung der künftigen vorrangigen Vorhaben gewährleisten und, sofern gerechtfertigt, darauf aufbauen. Klimaschutzziele sollten der wichtigste Maßstab für Konzepte zum Aufbau eines vorrangigen Netzes sein. Diese Art Netz sollte daher von Grund auf multimodal sein und große Güter- und Personenverkehrsflüsse durch die Europäische Union auf Grundlage der Intermodalität ökologisch und ökonomisch so effizient wie möglich machen. Dies erfordert einen optimalen Verkehrsträgerverbund – beispielsweise durch die Hinterlandverbindungen von See- und Binnenhäfen oder durch Schienenverbindungen zu Flughäfen – und die Einbindung wichtiger Vorhaben in intelligente Verkehrssysteme. Neben dem Bestreben, einen spürbaren Beitrag zu den gemeinsamen Klimaschutzzielen „20 und 20 bis 2020“ zu leisten, sollte die TEN-V-Politik auch der Notwendigkeit Rechnung tragen, infolge möglicher Auswirkungen des Klimawandels (wie steigende Meeresspiegel oder sich ändernde Temperaturgefüge) die erforderlichen Anpassungen vorzunehmen. Die Anfälligkeit des TEN-V für Folgen des Klimawandels und mögliche Anpassungsmaßnahmen sollten daher ausgewertet werden. Die Aufmerksamkeit ist dabei auf die Frage zu richten, wie „klimafest“ die neue Infrastruktur ist. Um die ökologischen Auswirkungen des TEN-V umfassend bewerten zu können, sollten die im Protokoll über die strategische Umweltprüfung zum Espooer UN/ECE-Übereinkommen festgesetzten Anforderungen erfüllt werden.

Das vorrangige Netz sollte sich einerseits durch vollständige Interoperabilität (d. h. Realisierung des Europäischen Eisenbahnverkehrsleitsystems und aller anderer technischer Spezifikationen im Schienensektor, Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums und des ATM-Generalplans, Interoperabilität in anderen IVS-Sektoren) und andererseits durch zielgerichtete Leistungsstandards für alle betroffenen Infrastrukturkomponenten auszeichnen. (Derzeit umfassen die TEN-V-Leitlinien nur Zielstandards für die Binnenschifffahrt.) Andere Gemeinschaftsmaßnahmen, die mit dem Infrastrukturaufbau verknüpft sind – so etwa die mögliche Einführung von größeren und schwereren Fahrzeugen oder von intelligenten Autobahnen –, sollten ebenfalls Berücksichtigung finden.

Ein vorrangiges Netz würde bereits Erreichtes mit den aktuellen und künftigen Herausforderungen der TEN-V-Politik enger verbinden. Innerhalb dieses Rahmens könnte die EU die Ermittlung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse straffen und ihre Förderung für diese durch Gemeinschaftsinstrumente objektiver festlegen, sofern die Vorhaben auf einer einheitlichen Grundlage bewertet werden. Schließlich würde ein solches Netz die Infrastrukturmaßnahmen verschiedener Ebenen kombinieren – von großen langfristigen Vorhaben hin zu Vorhaben kleineren Umfangs, die innerhalb kürzerer Zeit verwirklicht werden können und dabei die Effizienz und Sichtbarkeit der Gemeinschaftsmaßnahmen verbessern.

F3 Wäre der Ansatz eines vorrangigen Netzes besser als der derzeitige Ansatz der vorrangigen Vorhaben? Falls nicht, aus welchen Gründen, und was sind die besonderen Stärken der letzteren? Falls ja, welche (weiteren) Vorteile könnte ein vorrangiges Netz mit sich bringen und wie sollte es aufgebaut sein?

- *Eine „konzeptionelle Säule“*

Der konzeptionelle Ansatz des TEN-V könnte beträchtlich erweitert werden, um die Infrastrukturanforderungen, die sich aus den wirtschaftsorientierten Maßnahmen in den verschiedenen Verkehrsdienstleistungssektoren ergeben, zu erfüllen. Sektorbezogene Ziele und Kriterien, wie sie in den TEN-V-Leitlinien festgehalten sind, könnten die Akteure bei der Entwicklung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse leiten. Dieser Ansatz, der anfänglich vor allem auf die Optimierung der Nutzung bestehender Infrastrukturkapazitäten abzielt, könnte langfristig die Infrastrukturanforderungen, die mit der wachsenden Nachfrage einhergehen, widerspiegeln. Er könnte auch mehr Flexibilität in das Konzept der Vorhaben von gemeinsamem Interesse bringen und es so ermöglichen, auf Marktentwicklungen zu reagieren, die derzeit schwer abzusehen sind. Er würde eine direkte Verbindung insbesondere zwischen den verkehrspolitischen Zielen der Gemeinschaft (wie der Förderung von nachhaltigem Güterverkehr durch verschiedene gesetzliche und politische Maßnahmen, effizientem und nachhaltigem Luftverkehr durch den einheitlichen europäischen Luftraum und SESAR) und ihrer Infrastrukturpolitik schaffen und dabei das TEN-V auf sein Hauptziel ausrichten, nämlich als Basis für Verkehrsdienstleistungen zu dienen, die bestehende Gemeinschaftsziele erfüllen.

F4 Wäre dieser flexible Ansatz zur Ermittlung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse für eine Politik angemessen, die üblicherweise stark auf einzelstaatlichen Entscheidungen über Investitionen in die Infrastruktur beruht? Welche weiteren Vor- und Nachteile könnte er mit sich bringen, und wie könnte er am besten in die Planung auf Gemeinschaftsebene eingebracht werden?

- *Infrastrukturaspekte von besonderer Bedeutung für den künftigen TEN-V-Aufbau*

Unabhängig von der künftigen „Gestalt“ des TEN-V gibt es eine Reihe spezifischer Fragen, die in der künftigen TEN-V-Planung gebührend zu berücksichtigen sind. Dazu gehören nach Auffassung der Kommission die folgenden:

Unterschiedliche Erfordernisse von Personen- und Güterverkehr

Personen- und Güterverkehr weisen verschiedene Merkmale auf. Den Prognosen zufolge wird der Güterverkehr schneller wachsen als der Personenverkehr. Die durchschnittlichen Entfernungen sind im Güterverkehr größer als im Personenverkehr, und die Verbindungen zwischen verschiedenen Verkehrsmitteln und zwischen Langstrecken und regionalem Verkehr erfordern verschiedene Maßnahmen. Zu hohe Verkehrsbelastungen auf bestimmten Infrastrukturabschnitten können eine Trennung von Personen- und Güterschienenstrecken notwendig machen. In Häfen und Flughäfen ist die Abfertigung von Personen und Gütern mit unterschiedlichen Infrastrukturanforderungen verbunden, sowohl an den Knotenpunkten als auch an den Zugängen zu diesen. Der Zugang zu Städten für den Güterkraftverkehr wirft im Hinblick auf Umwelt und Städteplanung Fragen auf, denen zunehmend Rechnung zu tragen ist. Jeder Einzelfall ist unter wirtschaftlichen und ökologischen Gesichtspunkten zu bewerten, und es stellt sich die Frage, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang separate Planungsansätze für Güter- und Personenverkehr in der übergreifenden TEN-V-Politik berücksichtigt werden sollten. In beiden Fällen müssen Knoten- und Übergangspunkte zwischen Langstreckenverkehr und städtischem Verkehr Eingang in die künftige TEN-V-Politik finden.

Flughäfen und Häfen als wichtigste Verbindungspunkte Europas mit der Welt

Flughäfen spielen im Personenverkehr eine Schlüsselrolle (insbesondere angesichts der wachsenden globalen Bedeutung Europas) und gewinnen auch beim Güterverkehr als Teil der Komodalität und der Logistikkette immer mehr an Bedeutung. Es wird erwartet, dass sie in den kommenden Jahren mit großen Kapazitätsproblemen konfrontiert sein werden. Der Luftverkehr reagiert besonders empfindlich auf Entwicklungen im Bereich der Treibstoffpreise sowie der Sicherheits- und Wirtschaftslage, weswegen Art und Umfang der Vorhaben von gemeinsamem Interesse im Zusammenhang mit Flughäfen sich möglicherweise ändern werden.

Als Ausgangs- und Zielpunkt des Großteils des internationalen Verkehrsflusses der Gemeinschaft und als Kernelement der Güterlogistikkette ist das Verkehrsaufkommen in Seehäfen in den letzten 30 Jahren beständig gewachsen. Der Ausbau von Hafeninfrastruktur einschließlich der Schaffung einer eigenen maritimen Zugangsinfrastruktur bringt jedoch eine lange Vorbereitungsphase und hohe Kosten mit sich und stellt daher viele Häfen vor Probleme. Auch unzureichende Binnenverbindungen, insbesondere Schienenverbindungen, wurden als eines der wesentlichen Hindernisse bei der umfassenden Integration von Häfen in die Logistikkette ausgemacht. Die Infrastrukturkapazitätsprobleme in einigen Häfen und ihr landseitiger Zugang könnten Auswirkungen auf den Landverkehr durch Europa haben, da beispielsweise der ankommende Verkehrsfluss sich auf einige wichtige Häfen

konzentrieren könnte. Der Gütertransport auf dem Landweg könnte infolgedessen das Problem der Verkehrsüberlastung verschlimmern und negative Auswirkungen auf den Verkehrsschadstoffausstoß insgesamt haben.

Verkehr auf Wasserwegen in der EU

Andererseits weist das Binnenwasserstraßennetz reichlich freie Kapazitäten auf, die schon zur Verfügung stehen oder mit recht begrenzten finanziellen Mitteln aktiviert werden können. Die Wasserstraßen sind die Verbindung zu großen Seehäfen und wichtigen Industriegebieten im Hinterland, wobei sie oft an stark beanspruchten Verkehrskorridoren entlang führen. Jedoch wird die umfassende und effiziente Nutzung von Binnenwasserstraßen noch immer durch eine Reihe von Engpässen und Defiziten erschwert.

Was die zukünftige Entwicklung von Meeresautobahnen angeht, so müssen hierzu Ziele, Umfang und Kriterien für die öffentliche Unterstützung festgelegt werden, um öffentliche und private Initiativen anzuregen. Der Umweltaspekt der Meeresautobahnen sollte hervorgehoben werden, und zwar möglichst als Teil des Konzepts des Grünen Güterverkehrskorridors. Ihre wirtschaftliche Lebensfähigkeit sollte ebenfalls betont und die Finanzierung durch verschiedene Instrumente (auf Ebene der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft) gestrafft werden.

Güterverkehrslogistik

Die Güterverkehrslogistik hat für die Gemeinschaft wesentliche Bedeutung gewonnen, um dem Verkehrsbedarf der Wirtschaft in nachhaltiger Weise gerecht zu werden. Aufbauend auf dem Prinzip, dass jeder Verkehrsträger entsprechend seiner relativen Vorteile innerhalb einer effizienten komodalen Verkehrskette eingesetzt wird, spielt die Güterverkehrslogistik eine wichtige Rolle dabei, die Gemeinschaft beim Erreichen ihrer Klimaschutzziele zu unterstützen. Die Güterverkehrslogistik fördert Wirtschaftswachstum und macht den Güterverkehr gleichzeitig sowohl ökonomisch als auch ökologisch effizienter. Damit ihr wachsendes Potenzial voll ausgeschöpft werden kann, muss die TEN-V-Politik sicherstellen, dass die richtige Infrastrukturbasis besteht. Das gilt insbesondere für intermodale Anschlussstellen, die Kapazität von Schienenstrecken, See- und Binnenhäfen (einschließlich des landseitigen Zugangs zu Seehäfen), Parkmöglichkeiten für gewerbliche Fahrzeuge und IVS-Systeme, die als Infrastrukturkomponente und gleichzeitig als Mittel zur Ortung und Verfolgung von Gütern dienen. Der Aufbau der Grünen Korridore innerhalb des Güterlogistikkonzepts dürfte Umweltfreundlichkeit und Innovation fördern. Komodalität ist jedoch auch für den Personenverkehr ein wichtiger Aspekt, da hier ein reibungsloser Verkehrsfluss zwischen den verschiedenen öffentlichen Verkehrsmitteln (z. B. Schiene – Luft), Straßen und öffentlichen Verkehrsmitteln sowie Langstrecken- und Stadtverkehr gewährleistet werden muss.

F5 Wie kann den verschiedenen Aspekten, die vorstehend angeführt wurden, am besten innerhalb des Gesamtkonzepts für den künftigen TEN-V-Aufbau Rechnung getragen werden? Welche weiteren Aspekte sollten berücksichtigt werden?

Intelligente Verkehrssysteme

Intelligente Verkehrssysteme können für alle Verkehrsträger genutzt werden, da sie zur Optimierung der einzelnen Verkehrsträger sowie zur reibungslosen Verbindung zwischen diesen beitragen. IVS haben eindeutig das Potenzial, die Effizienz von Vorgängen zu erhöhen und Nutzern mehr Sicherheit, Stabilität und Komfort zu bieten. EGNOS wird 2009 und Galileo 2013 vollständig einsatzfähig sein, wodurch diese Wirkung noch

verstärkt wird. IVS bilden die Brücke zwischen der materiellen Infrastruktur und den zunehmend intelligenten Fahrzeugen, die sie nutzen. In erster Linie jedoch sind IVS auch ein Schlüssel zum Erreichen wichtiger Gemeinschaftsziele im Verkehr und darüber hinaus: Im Bereich Sicherheit (besser informierte und betreute Nutzer), Gefahrenabwehr (Nachverfolgung, Identifizierung), Effizienz von Vorgängen, Abhilfe bei Verkehrsüberlastung (wirksames Nachfragemanagement und intermodaler Netzausgleich durch Preisgestaltung oder Anwendung gesetzlicher Bestimmungen) und Bekämpfung des Klimawandels (bessere Nutzung von Energie, umweltfreundliches Fahren, Grüne Korridore und ein effizienteres und effektiveres europäisches komodales Verkehrssystem mittels elektronischer Systeme für Güter- und Seeverkehr). Im Luftverkehr beispielsweise ist ein Ansatz für ein europäisches Netzsystem unabdingbar, wenn die Ziele für einen effizienten, sicheren und umweltfreundlichen Verkehr erreicht werden sollen.

Angesichts der im Vergleich zum Bau von materieller Infrastruktur relativ geringen Kosten und der Möglichkeit, die Investitionen des öffentlichen und privaten Sektors zu verbinden und optimieren, sind der gesellschaftliche Nutzen und die Investitionserträge hier beträchtlich – unter der Bedingung, dass der Einsatz abgestimmt wird, sektorübergreifend und europaweit erfolgt.

F6 Wie können IVS als Teil des TEN-V das Funktionieren von Verkehrssystemen verbessern? Wie können Investitionen in Galileo und EGNOS sich in Form eines Effizienzgewinns und eines optimalen Ausgleichs der Verkehrsnachfrage auszahlen? Wie können IVS zum Aufbau eines multimodalen TEN-V beitragen? Wie können die im Rahmen der TEN-V-Finanzierung bestehenden Möglichkeiten ausgebaut werden, um die Umsetzung des Plans zur ERTMS-Einführung innerhalb des von der nächsten finanziellen Vorausschau abgedeckten Zeitraums am wirkungsvollsten zu unterstützen?

- *Innovation*

Verkehrsinfrastruktur einschließlich IVS und Fahrzeugsektor weisen ein beachtliches Innovationspotenzial auf, weswegen sich die bisherigen Grenzen zwischen Infrastruktur und Fahrzeugen möglicherweise verschieben werden. Im Zusammenhang mit dem TEN-V-Aufbau in den nächsten Jahrzehnten stellt sich die Frage, wie die Infrastruktur sich an neue Generationen von IVS und Fahrzeugen anpassen muss (z. B. Auswirkungen auf die Infrastruktur durch intelligente Fahrzeuge) und welche Konsequenzen Innovationen in der Infrastruktur auf die Fahrzeuge haben werden.

Neue Energieformen im Verkehr könnten eine Anpassung der Infrastruktur notwendig machen (z. B. Tankstellen). Die jüngsten Forschungen zu Elektro- und Hybridfahrzeugen sind ermutigend, denn so wird es möglich, das Problem des CO₂-Ausstoßes von den Fahrzeugen auf die Kraftwerke zu verlagern, wo es wirksamer angegangen werden kann. Langfristig könnten Wasserstofftechnologien in der Luft- und Schifffahrt sehr hilfreich sein.

Abgesehen von technologischer Innovation kann das Ziel der bestmöglichen Nutzung der Infrastruktur auch organisatorische Innovation erforderlich machen.

F7 Wird durch die Verschiebung der Grenzen zwischen Infrastruktur und Fahrzeugen bzw. zwischen der Bereitstellung von Infrastruktur und der Art ihrer Nutzung eine Erweiterung des Konzepts eines (Infrastruktur)Vorhabens von gemeinsamem Interesse notwendig? Wenn ja, wie ist diese Konzept inhaltlich zu fassen?

- *Ein TEN-V-„Kernnetz“?*

Damit das TEN-V eine effiziente Grundlage für alle relevanten verkehrspolitischen Ziele darstellt und folglich sein Mehrwert als wesentlicher Teil der gemeinsamen Verkehrspolitik deutlich wird, könnten die verschiedenen „Säulen“, die vorstehend genannt wurden, zu einem TEN-V-Kernnetz zusammengefügt werden. Ein solches Netz könnte sowohl ein vorrangiges Netz als auch eine konzeptionelle Säule umfassen und folglich die Notwendigkeit von Flexibilität und Marktorientierung widerspiegeln. Es könnte auch mit der Zeit weiterentwickelt werden, die optimale Integration der gesamten (materiellen wie intelligenten) Infrastruktur sowie die Verbindung zwischen den Verkehrsträgern sicherstellen und als Motor für technologische wie auch organisatorische Innovation wirken. Es könnte auch die Grundlage für die Entfaltung verschiedener innovativer Ansätze, beispielsweise bei der Preisgestaltung im Verkehr, bilden. Ein Kernnetz mit klaren europäischen Zielen und höchster Priorität im Bereich Verkehr und anderen Politikbereichen der EU (Binnenmarkt, Zusammenhalt, nachhaltige Entwicklung/Klimawandel usw.) könnte somit das Herzstück der Anstrengungen der Gemeinschaft in der TEN-V-Politik sein.

F8 Wäre dieses Kernnetz auf Gemeinschaftsebene „machbar“ und welche Vor- und Nachteile würde es mit sich bringen? Welche Methoden sollten für seine Konzeption angewendet werden?

3.2. Durchführungsebene

Die TEN-V-Politik ist für den europäischen Bürger nur dann glaubwürdig, wenn Planungsoptionen und Durchführungskapazitäten sich decken. Die gewählte Planungsoption und die Instrumente für ihre Durchführung müssen sich daher entsprechen.

- *In den TEN-V-Plänen aufgestellte Gesamtfinanzierung der Vorhaben von gemeinsamem Interesse*

Trotz aller Bemühungen, die Effizienz der Infrastrukturnutzung deutlich zu erhöhen und die Nachfrage auf dem wirksamsten und nachhaltigsten Weg zu decken, bleibt die Fertigstellung des TEN-V ein großes finanzielles Unterfangen.

Sollte das Gesamtnetz aufrechterhalten werden, wären die finanziellen Implikationen seiner Fertigstellung immens. Mit den Finanzierungsinstrumenten der Gemeinschaft in ihrer aktuellen Form war es nicht möglich, alle fraglichen Vorhaben vollständig und pünktlich zu verwirklichen. Damit die Gemeinschaft trotz dieser Einschränkung sicherstellen kann, dass alle künftigen diesbezüglichen Entscheidungen des Europäischen Parlaments und des Rates angemessen durchgeführt werden, müssten die Mitgliedstaaten für die Fertigstellung eines Großteils dieser Vorhaben selbst Sorge tragen. Angesichts der Verzögerungen bei der Fertigstellung dieses Netzes in der Vergangenheit, könnte eine verbindlichere Übernahme von Verantwortung durch die Mitgliedstaaten notwendig werden. Die im EG-Vertrag genannte „Zugangsfunktion“ des TEN-V müsste gegebenenfalls auch in die alleinige Verantwortung der betroffenen Mitgliedstaaten gestellt werden.

Vorhaben, die in ein Kernnetz eingebunden sind – dieses ist weniger umfassend als das Gesamtnetz und konzentriert sich auf Elemente, die für das Erreichen der Ziele der TEN-V-Politik von oberster Bedeutung sind – wären selbstverständlich auch sehr kostenintensiv. Jedes einzelne Vorhaben von gemeinsamem Interesse sollte jedoch von den aufgestellten Gemeinschaftszielen voll gedeckt sein und dazu beitragen, die Zuverlässigkeit der Gesamtkostenschätzung für die TEN-V-Durchführung zu erhöhen.

Die TEN-V-Planung sollte zudem eine möglichst genaue Kostenschätzung für das Netz als Ganzes zulassen. Durchführungsziele und Kostenschätzungen für die TEN-V-Leitlinien haben üblicherweise einen Zeitrahmen von 15-20 Jahren und könnten in kurz-, mittel- und langfristige Perspektiven unterteilt werden. Dies könnte eine zuverlässige Grundlage für die Diskussion der TEN-V-Finanzierung als Ganzes liefern, bei der den Mitgliedstaaten, den Finanzierungsinstrumenten der Gemeinschaft und der Europäischen Investitionsbank auch weiterhin eine tragende Rolle zukommen wird. Da die größten TEN-V-Vorhaben langfristig sind, ist es auch wichtig, über den Zeitraum einer finanziellen Vorausschau hinauszusehen, um Investoren mehr Sicherheit für die gesamte Durchführungsdauer der Vorhaben zu geben.

Für die bisherige Durchführung des TEN-V war ein enormer Kostenanstieg kennzeichnend. Die Mehrkosten wurden durch schwierige geologische Bedingungen, die Notwendigkeit anspruchsvoller technischer Lösungen, Änderungen der Streckenführung aufgrund fehlender Akzeptanz durch die Öffentlichkeit, Ungewissheit bezüglich der Kapazitätsstandards zu Beginn, Maßnahmen zur Gewährleistung der Einhaltung von Umweltauflagen oder proaktive Umweltmaßnahmen, Verzögerungen bei der Durchführung und zahlreiche andere Probleme verursacht. Wenn TEN-V-Kapazitätsstandards auf der Planungsebene festgelegt werden, kann dies den Ungewissheitsgrad verringern. Eine proaktive Unterstützung durch die Kommission als Koordinator könnte ein Lösungsansatz für viele Probleme sein und den Austausch bewährter Praktiken fördern sowie gleichzeitig die Zuverlässigkeit von Schätzungen verbessern und die Durchführung von Vorhaben erleichtern.

Die große Bandbreite an unterschiedlichen Vorhaben, die in den TEN-V-Aufbau eingebunden sind, erfordert verschiedene Finanzierungslösungen. Angesichts der wachsenden Marktorientierung im Verkehrssektor und den Bemühungen um eine Optimierung der Infrastruktur, sollten sich eine steigende Zahl von Vorhaben auftun, die sich vollständig selbst tragen. Die Umsetzung der gemeinsamen Rechtsvorschriften zur Anlastung der Infrastrukturkosten und der Internalisierung externer Kosten sollte den Mitgliedstaaten zusätzliche Möglichkeiten an die Hand geben, um zum einen die vorhandenen Kapazitäten besser zu verwalten und das Verkehrssystem zu optimieren und zum anderen neue Infrastruktur und Technologien zu finanzieren. Die Rolle der Privatwirtschaft bei der Verwirklichung von Vorhaben könnte gegebenenfalls intensiviert werden. Gemeinschaftsinstrumente, die öffentlich-private Partnerschaften fördern, sollten dort ausgebaut werden, wo Effizienzgewinne zu erwarten sind. Vom kürzlich geschaffenen Europäischen Zentrum für Fachwissen im Bereich ÖPP werden ein Beitrag zum breiteren Erfahrungsaustausch und Impulse für eine weitergehende Entwicklung von Modellen für öffentlich-private Partnerschaften erwartet.

F9 Wie kann der Mittelbedarf des TEN-V als Ganzes – kurz-, mittel- und langfristig – gedeckt werden? Welche Form der Finanzierung – öffentlich oder privat, auf Ebene der Gemeinschaft oder der Mitgliedstaaten – wird welchen Aspekten des TEN-V-Aufbaus am besten gerecht?

F10 Welche Hilfe kann Mitgliedstaaten geboten werden, um sie bei der Finanzierung und Fertigstellung von Vorhaben, für die sie verantwortlich sind, zu unterstützen? Sollte die Einbindung der Privatwirtschaft in die Bereitstellung von Infrastruktur stärker gefördert werden? Wenn ja, wie?

- *Finanzierungsinstrumente der Gemeinschaft zur Förderung der TEN-V-Durchführung*

Zuschüsse – insbesondere aus dem TEN-V-Haushalt, dem Kohäsionsfonds und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung – spielen bei der Vorbereitung und der Durchführung von Vorhaben eine tragende Rolle. Zuschüsse werden für Studien (von Durchführbarkeitsstudien bis zu umfassenden Technik- und Umweltstudien und kostspieligen geologischen Untersuchungen), die zur Behebung von Anfangsschwierigkeiten von Vorhaben beitragen, sowie die Phase der Arbeiten vergeben. Zentral für die künftige Umsetzung der TEN-V-Politik ist die Neuausrichtung der Zuschussvergabe und deren Verbindung mit dem europäischen Mehrwert von Vorhaben, um so aus Gemeinschaftsmitteln die größtmögliche Wertschöpfung zu erreichen.

Alle Vorhaben von gemeinsamem Interesse könnten daher einer vereinheitlichten und allgemein anerkannten Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden, die den europäischen Mehrwert ermittelt. Diese Analyse sollte die externen Kosten wie auch den Netz- oder Kohäsionsnutzen einbeziehen und die geographischen Ungleichheiten zwischen Nutzen und Kosten von Investitionen berücksichtigen (so kann die Durchführung eines Vorhabens auf dem Gebiet eines Mitgliedstaats diesem besonders hohe Kosten verursachen, während ein anderer Mitgliedstaat vielleicht einen unverhältnismäßig hohen Nutzen aus diesen Investitionen zieht). Auf diese Weise könnten Zuschüsse aus dem Gemeinschaftshaushalt gerecht und objektiv vergeben und auf Vorhaben beschränkt werden, die nachweislich einen zusätzlichen Nutzen für die Gemeinschaft aufweisen. Um eine optimale Hebelwirkung der Gemeinschaftsfinanzierung für TEN-V-Ziele zu erreichen, muss die Verwaltung aller verfügbaren Haushaltsmittel (TEN-V-Haushalt, Kohäsionsfonds, EFRE und EIB-Darlehen) besser koordiniert werden.

Zusätzlich zur Förderung durch Zuschüsse schaffen andere Instrumente (z. B. das 2007 eingeführte Kreditgarantieinstrument und die Risikokapitalfazilität – eine Pilotinitiative zur Bereitstellung von Eigenkapital im Rahmen des TEN-V-Haushalts) innovative und vielversprechende Wege der Unterstützung von TEN-V-Vorhaben. Eine Diversifizierung der Instrumentenpalette ist ebenfalls in Erwägung zu ziehen, um die Hebelwirkung der Gemeinschaftsförderung zu erhöhen, Förderung an die spezifischen Anforderungen eines Vorhabens anzupassen und eine effiziente Vorhabensstrukturierung zu ermöglichen. Innovative Instrumente könnten etwa Eurobonds umfassen.

F11 Wo liegen die Stärken und Schwächen der bestehenden Finanzierungsinstrumente der Gemeinschaft? Werden neue (ggf. „innovative“) Instrumente benötigt? Wie könnte die kombinierte Nutzung von Gemeinschaftsmitteln rationalisiert werden, um so die TEN-V-Durchführung zu unterstützen?

- *Gemeinschaftsinstrumente nichtfinanzieller Art zur Förderung der TEN-V-Durchführung*

Koordinierung – Europäische Koordinatoren und „Korridorkoordinierung“

Europäische Koordinatoren, die von der Kommission bestellt werden, um bei der Vorbereitung und Durchführung bestimmter vorrangiger Vorhaben zu helfen, haben ihre Effizienz wiederholt unter Beweis gestellt. Ihre Rolle könnte erweitert werden, um die Durchführung weiterer wichtiger TEN-V-Vorhaben anzuregen (in Verbindung mit einer gezielten Finanzierung aus EU-Finanzierungsinstrumenten). Kritischen grenzübergreifenden Abschnitten sollte hierbei sicherlich weiterhin besondere Bedeutung beigemessen werden, um so die Erfolgsaussichten für das ganze Vorhaben zu erhöhen.

Koordinierung könnte bei jedem Kernnetz-Konzept eine zentrale Rolle spielen. Abgesehen von der „traditionellen“ Koordinierung vorrangiger Vorhaben durch Europäische Koordinatoren könnten auch wirtschaftsorientierte „Bottom-up“-Projekte wie Güterschienenverkehrskorridore und Grüne Korridore eine fundierte grenzüberschreitende Koordinierung notwendig machen. Dieses „Koordinierungskorridor-Konzept“ müsste alle Beteiligten einbeziehen (Bereitsteller von Infrastruktur, Verwaltung, Nutzer sowie lokale und regionale Behörden), wenn Lösungen gefunden werden sollen, die zum einen für alle annehmbar und zum anderen technisch, wirtschaftlich und finanziell machbar sind. Im Interesse der Nachhaltigkeit müssen diese Lösungen alle relevanten Infrastrukturkomponenten berücksichtigen (z. B. wären dies im Fall von Güterschienenverkehrskorridoren Engpässe, die zu beseitigen sind, intermodale Terminals, Verbindungen zu Häfen, ERTMS und IVS-Anlagen). Mit Blick auf die Gemeinschaftsfinanzierung könnten solche Vorhaben als eine neue Art „europäischer Projekte“ eingestuft werden, die als Ganzes behandelt werden könnten statt nur Förderung für einzelne Elemente zu erhalten.

Ein Korridor-Ansatz könnte zweierlei abdecken: Korridore, bei denen die Infrastrukturfolgen relativ gering sind, dafür aber ein recht großer Nutzen innerhalb von kurzer Zeit erzielt werden kann, und Korridore, die schwierige langfristige Vorhaben umfassen, wie transalpine oder Transpyrenäen-Projekte. In letzterem Fall könnte der Ansatz übergangsweise Infrastrukturlösungen vorsehen, wodurch auch die Wirtschaftlichkeit des gesamten Vorhabens verbessert werden könnte.

Methode der offenen Koordinierung

Die Anwendung der Methode der offenen Koordinierung (OKM) auf das TEN-V könnte zu einem gemeinsamen Arbeitsrahmen von Kommission, TEN-V-Exekutivagentur und Mitgliedstaaten führen und eine gemeinsame Wissensbasis zum TEN-V-Netz schaffen. Die OKM sollte mittels des TENtec-Informationssystems und seines Portals umgesetzt werden, wodurch die wichtigsten Nutzergruppen die Möglichkeit zum Zugang und zur Aktualisierung von in der TENtec-Datenbank gespeicherten Daten und zu GIS-Karten mit TEN-V-Daten hätten. Hätte die Öffentlichkeit Zugang, etwa zu Berichten und Karten mit Informationen zum Netz, könnte dies ein nützliches Kommunikationsinstrument sein, um Informationen über die Arbeit der Kommission in Bezug auf das TEN-V zugänglich zu machen. Um den Bürgern die Vorteile des TEN-V-Aufbaus insgesamt bewusst zu machen, sind systematischere und umfassendere Informationen notwendig.

Auch Benchmarking könnte als Instrument in Betracht gezogen werden, um Mitgliedstaaten für Investitionen in das TEN-V zu gewinnen. Die Aufstellung von Leistungsstandards beispielsweise könnte dazu beitragen, die Kapazitäten verschiedener Arten von Infrastruktur auszumachen und als Grundlage für die Optimierung der Infrastrukturnutzung und für die Ermittlung von Engpässen dienen. Gute Erfahrungen wurden hier schon im Bereich Luftverkehrsmanagement gemacht, während sich die Ermittlung der Infrastrukturkapazität im Schienenverkehr als schwierig erwies. Der Austausch bewährter Praktiken verspricht eine Reihe von Möglichkeiten für die Erleichterung der Durchführung von Vorhaben, namentlich im Bereich der Verwaltung wichtiger Vorhaben, Konzepte für öffentlich-private Partnerschaften und der Einbeziehung ökologischer Aspekte in die Infrastrukturplanung.

F12 Wie können bestehende Instrumente nichtfinanzieller Art verbessert werden und welche neuen könnten eingeführt werden?

4. OPTIONEN FÜR DEN KÜNFTIGEN TEN-V-AUFBAU

Aus den unter Punkt 3 aufgeführten Punkten leitet die Kommission drei Optionen für einen künftigen TEN-V-Aufbau ab:

- (1) Beibehaltung der Zwei-Ebenen-Struktur mit dem Gesamtnetz und den (nicht verbundenen) vorrangigen Vorhaben
- (2) Reduzierung des TEN-V auf eine einzige Ebene (vorrangige Vorhaben, gegebenenfalls Einbindung in ein vorrangiges Netz)
- (3) Zwei-Ebenen-Struktur mit einem Gesamtnetz und einem Kernnetz, das ein – geographisch festgelegtes – vorrangiges Netz und eine konzeptionelle Säule umfasst, um die Integration der verschiedenen Aspekte der Verkehrspolitik und Verkehrsinfrastruktur zu unterstützen.

Tabelle 1 fasst die Vor- und Nachteile dieser drei Optionen zusammen.

F13 Welche dieser Optionen bietet sich am ehesten an und aus welchem Grund?

5. INFORMATIONEN IM HINBLICK AUF STELLUNGNAHMEN ZU DIESEM GRÜNBUCH

Die Konsultation zu den in diesem Grünbuch dargelegten Sachverhalten läuft bis 30/04/2009.

Beiträge sind an folgende Anschrift zu richten:

Europäische Kommission

GD Energie und Verkehr

TEN-V

B-1049 Brüssel

E-Mail: TREN-B1-GREEN-PAPER-TEN-T@ec.europa.eu

Die Europäische Kommission wird die Ergebnisse dieser Konsultation analysieren und sie als Anregung für ihre Arbeit an der Gestaltung dieses Politikbereichs nutzen. Zu beachten ist, dass die Beiträge und Namen der Autoren veröffentlicht werden können, sofern bei Übermittlung des Beitrags die Zustimmung zur Veröffentlichung nicht ausdrücklich verweigert wird.

Strukturelle Optionen der TEN-V-Gestaltung

- | Option | Bezeichnung | Beschreibung |
|---------------|--|--|
| (1) | Zwei Ebenen: Gesamtnetz und Verkehrsträger und Verkehrsmagementsysteme wie in den vorrangigen TEN-V-Leitlinien vorgesehen) wird in der derzeitigen Form beibehalten.

Ebene 2: Konzept „vorrangige Vorhaben“ wird in der derzeitigen Form beibehalten.

Überprüfung und ggf. Überarbeitung auf Grundlage der Bestimmungen der derzeitigen TEN-V-Leitlinien, Artikel 22 und 23 Absatz 3:

Mögliche Überarbeitung von Gesamtnetz und vorrangigen Vorhaben im Rahmen der Überprüfung der Leitlinien auf der Grundlage der zweijährlichen Durchführungsberichte. | Ebene 1: Gesamtnetz (Generalpläne für die einzelnen Verkehrsträger und Verkehrsmanagementsysteme wie in den derzeitigen TEN-V-Leitlinien vorgesehen) wird in der derzeitigen Form beibehalten.

Ebene 2: Konzept „vorrangige Vorhaben“ wird in der derzeitigen Form beibehalten.

Überprüfung und ggf. Überarbeitung auf Grundlage der Bestimmungen der derzeitigen TEN-V-Leitlinien, Artikel 22 und 23 Absatz 3:

Mögliche Überarbeitung von Gesamtnetz und vorrangigen Vorhaben im Rahmen der Überprüfung der Leitlinien auf der Grundlage der zweijährlichen Durchführungsberichte. |
| (2) | Eine Ebene: Vorrangige Vorhaben in derzeitiger Form (erforderlichenfalls mit Änderungen), ergänzt durch vorrangigen Infrastrukturbedarf, der sich aus den Erfordernissen verschiedener Verkehrsdienstleistungen ergibt. Vorrangige Vorhaben können (ggf. mit Änderungen) zu einem vorrangigen Netz verbunden werden. | Ebene 1: Keine Mittel auf Gemeinschaftsebene, um vollständige und pünktliche Fertigstellung der Vorhaben sicherzustellen.

Ebene 2: Netzwirkung auf europäischer Ebene ist nicht optimal. |

Wahrscheinliche Vorteile/Nachteile

Vorteile:

Ebene 1: Wichtiges Mittel zu verschiedenen verkehrspolitischen Zwecken (Durchführung von Rechtsvorschriften zu Interoperabilität, Sicherheit und anderen Aspekten) sowie künftig möglicherweise für neue Technologien, Infrastrukturentgelte usw. Daneben Gewährleistung der Zugangsfunktion für Regionen.

Ebene 2: „Sichtbarer Teil“ der TEN-V-Politik: Förderung durch konzentrierte finanzielle Unterstützung der Gemeinschaft und Koordinierungsinitiativen der Kommission. Messbare Ergebnisse mit sichtbarer Wirkung auf Binnenmarkt, Kohäsion und Nachhaltigkeitsziele für den Verkehr.

Nachteile:

Ebene 1: Keine Mittel auf Gemeinschaftsebene, um vollständige und pünktliche Fertigstellung der Vorhaben sicherzustellen.

Ebene 2: Netzwirkung auf europäischer Ebene ist nicht optimal.

Vorteile:

Ermöglicht Konzentration von Gemeinschaftsinstrumenten auf oberste Prioritäten, verbessert Aussichten auf eine vollständige Fertigstellung des Netzes innerhalb des Zeitplans. Gemeinschaftspolitik sehr sichtbar und glaubwürdig.

Nachteile:

Gesamtnetz mit Verkehrspolitik und Zugangsfunktion entfällt als Gemeinschaftsnetz wegen fehlender Mittel zur ordnungsgemäßen

- (3) Zwei Ebenen: Ebene 1: Gesamtnetz (Generalpläne für die einzelnen Verkehrsträger und Verkehrsmanagementsysteme wie in den derzeitigen TEN-V-Leitlinien vorgesehen) wird in der derzeitigen Form beibehalten.
- „Kernnetz“
- Ebene 2: „Kernnetz“ aus:
- a) einer „geografischen Säule“ (geografisch genau festgelegt) Dies umfasst ein „vorrangiges Netz“ (ausgehend vom derzeitigen Konzept der vorrangigen Vorhaben), das wichtige grenzüberschreitende Achsen, wichtige Knotenpunkte und intermodale Anschlusspunkte (Häfen, Flughäfen, Güterterminals usw.) und wichtige europäische Maßnahmen im Bereich IVS verbindet;
- b) einer „konzeptionellen Säule“ als Grundlage für die weitere Ermittlung von Vorhaben, Korridoren und Netzplänen, basierend auf dem Bedarf an kurz-, mittel- und langfristigen Dienstleistungen; stark wirtschaftsorientiert. Diese Säule wird anhand konzeptioneller Merkmale wie Zielsetzungen, Kriterien usw. definiert und bildet die Grundlage für eine transparente und objektive Ermittlung von Vorhaben (bzw. auch eine Grundlage für mögliche Gemeinschaftsfinanzierungen).

Umsetzung.

Vorteile:

Ebene 1: siehe Option 1).

Ebene 2: Größeres Potenzial für wirkliche Netzwirkung und daraufhin Nachdruck auf Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Fertigstellung des Netzes Bietet auch einen Bezugspunkt für die Verkehrspolitik, künftige Innovationen (effiziente Infrastrukturnutzung, Intermodalität, Logistik, neue Technologien usw.) und Zielsetzungen zur Verringerung des Schadstoffausstoßes.

Gesamt: Ermöglicht Konzentration der Gemeinschaftsinstrumente (Finanz- und Koordinierungsinstrumente) auf vollständige Fertigstellung des Netzes; verbessert Effizienz, Sichtbarkeit und Glaubwürdigkeit der Politik. Schafft eine gute Grundlage für Verhandlungen über den Gemeinschaftshaushalt 2014-2020.

Nachteile:

Ebene 1: Mangel an Mitteln zur vollständigen und rechtzeitigen Verwirklichung bei gleichzeitiger Gewährleistung wichtiger Funktionen für Verkehrspolitik und Netzzugang.

Ebene 2: Bringt Unsicherheitsfaktoren in die TEN-V-Planung ein, die nur anhand von Zielsetzungen und Kriterien statt konkreter Vorhaben bestimmt werden kann.