

DE

003966/EU XXIV.GP
Eingelangt am 18/12/08

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 10.12.2008
SEK(2008) 3022

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zu dem

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1692/2006 zur Aufstellung des zweiten
„Marco Polo“-Programms über die Gewährung
von Finanzhilfen der Gemeinschaft zur Verbesserung
der Umweltfreundlichkeit des Güterverkehrssystems („Marco Polo II“)**

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2008) 847 endgültig}
{SEK(2008) 3021}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1692/2006 zur Aufstellung des zweiten „Marco Polo“-Programms über die Gewährung von Finanzhilfen der Gemeinschaft zur Verbesserung der Umweltfreundlichkeit des Güterverkehrssystems („Marco Polo II“)

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

Das Marco-Polo-Programm dient dem Ziel der EU-Verkehrspolitik, eine nachhaltige Mobilität in Europa zu erreichen. Es trägt dazu durch die Verringerung von Verkehrsengpässen auf der Straße und die Förderung des Einsatzes nachhaltigerer Verkehrsträger bei. Das Programm unterstützt Projekte zur Straßenverkehrsvermeidung bzw. zur Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf umweltfreundlichere Verkehrsträger mit freien Kapazitäten, z. B. Seeverkehr, Schiene und Binnenschifffahrt.

1. PROBLEMSTELLUNG

Die Ergebnisse der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen des Jahres 2008 für das zweite Marco-Polo-Programm und die Schlussfolgerungen der externen Bewertung des ersten Marco-Polo-Programms zeigen, dass das Programm zwar eine spürbare Verkehrsverlagerung bewirkt, jedoch höchstwahrscheinlich das in seiner Rechtsgrundlage festgelegte Ziel, einen wesentlichen Teil des für den internationalen Straßengüterverkehr in Europa prognostizierten Gesamtwachstums zu vermeiden bzw. zu verlagern, nicht erreichen wird.

Es wird mittels jährlicher Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen durchgeführt. Die Anträge auf Finanzhilfe und somit die vorgeschlagenen Projekte zur Vermeidung bzw. Verlagerung des Straßengüterverkehrs werden jedes Jahr weniger, was einen Mangel an Interesse bei den potenziellen Antragstellern widerspiegelt. Diesem geringer werdenden Interesse an dem Programm könnte Folgendes zugrunde liegen:

- geringe Sichtbarkeit des Programms und dementsprechend geringe Bekanntheit bei potenziellen Finanzhilfeempfängern;
- fehlende Motivation bei den potenziellen Finanzhilfeempfängern aufgrund der Komplexität des Programms, ungeeigneter Finanzierungsmechanismen oder einer geringen Förderintensität. Diese Probleme können auf den Wortlaut der Programm-Verordnung zurückgeführt werden:
 - Der Anwendungsbereich des Programms ist unklar bzw. ungeeignet (Art. 3).
 - Die Bedingungen für die Förderungswürdigkeit der Antragsteller sind unklar bzw. ungeeignet (Art. 4).
 - Die Projektarten sind unklar bzw. in ungeeigneter Weise definiert (Art. 5).
 - Die Einzelbestimmungen für das Verfahren zur Einreichung und Auswahl der Projekte sind unklar bzw. ungeeignet (Art. 6).

- Die Förderbedingungen und -anforderungen sind unklar bzw. ungeeignet (Anhang I).
- Die Verwaltungsverfahren sind unklar bzw. ungeeignet.
- Das Finanzierungsinstrument (Finanzhilfen) ist ungeeignet.

2. ZIELE

Es soll vor allem dazu beigetragen werden, dass das Programm sein Hauptziel erreicht, nämlich die Vermeidung eines wesentlichen Teils des für den internationalen Straßengüterverkehr prognostizierten Wachstums (veranschlagt auf 20 Mrd. tkm jährlich) bzw. seine Verlagerung auf andere Verkehrsträger als die Straße.

Im Hinblick darauf sind die Ursachen des Problems anzugehen. Daher muss die Sichtbarkeit des Programms erhöht werden, und die potenziellen Finanzhilfeempfänger müssen für die Aufnahme von Projekten zur Vermeidung von Straßengüterverkehr oder zu seiner Verlagerung auf andere Verkehrsträger motiviert werden. Eine solche Motivation kann durch eine Vereinfachung, Präzisierung bzw. sonstige Änderung des Rechtsaktes bewirkt werden.

Voraussetzung ist, dass eventuelle Programmänderungsvorschläge rasch verabschiedet werden, damit sie so rasch wie möglich umgesetzt werden. Eine umfassende Überarbeitung des Programms mit politischen Konsequenzen sollte nicht erwogen werden, damit vermieden wird, dass Änderungen zu einem zu späten Zeitpunkt der Programmlaufzeit (2007-2013) wirksam werden.

3. POLITISCHE OPTIONEN

Option A - Beim Basisszenario werden die Auswirkungen der von der Kommission bereits getroffenen Maßnahmen berücksichtigt:

1. Mit dem 1.3.2008 wurde die Verwaltung des Programms – neben der anderer Gemeinschaftsprogramme – der Exekutivagentur für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (EACI) übertragen. Dadurch wird das Programm sichtbarer und die Verwaltungsverfahren werden gestrafft.
2. Entsprechend dem Verfahren des Anhangs I Punkt 2 Buchstabe d der Verordnung wird die Kommission die maximale Förderintensität je 500 tkm, die beim Straßengüterverkehr vermieden bzw. auf andere Verkehrsträger verlagert werden, von 1 EUR auf 2 EUR verdoppeln.

Option B – Gezielte Überarbeitung der Rechtsgrundlage durch Anpassung von Teilen der Verordnung ohne politische Konsequenzen, insbesondere:

B.1 – Erleichterung des Zugangs der Kleinstunternehmen zum Programm. Dies soll erreicht werden durch:

B.1.1 – Zulassung von Finanzhilfeanträgen einzelner Unternehmen. Die Einführung der Möglichkeit für Einzelunternehmen, Projekte einzureichen, würde

die Voraussetzungen für die Förderungswürdigkeit von Antragstellern klären und vereinfachen.

B.1.2 – Einführung einer besonders niedrigen Schwelle für Projekte der Binnenschifffahrt und Kleinstunternehmen. Eine eigene, niedrigere Schwelle würde für Projekte eingeführt, die die Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Binnenschifffahrt zum Ziel haben. Dies entspricht einem seit langem bestehenden Wunsch der Binnenschifffahrt und einer spezifischen Empfehlung im Rahmen der externen Bewertung des ersten Marco-Polo-Programms für diesen fragmentierten Verkehrssektor.

B.1.3 – Erstattung der Kosten der Antragserstellung an Kleinstunternehmen. Zur Förderung von Anträgen von Kleinstunternehmen, die für den Straßengüterverkehr und die Binnenschifffahrt typisch sind, werden die Kosten der Antragserstellung pauschal erstattet.

B.2 – Sinnvollere Schwellen für die Förderfähigkeit durch

B.2.1 – Senkung und Vereinfachung der Schwellenwerte für die Förderfähigkeit der Projekte. Die Vereinfachung und Senkung einiger Schwellenwerte wird dem Programm zusätzliche kleinere Projekte zuführen und zur Erreichung der Programmziele beitragen.

B.2.2 – Streichung der spezifischen Schwelle für Projekte zur Straßenverkehrsvermeidung. Die gemäß der Verordnung geltende 10 %-Schwelle für Maßnahmen zur Straßenverkehrsvermeidung ist ein weiteres Hindernis für eine Projektart, die noch keine Unterstützung im Rahmen des Marco-Polo-Programms erhalten konnte.

B.3 – Erhöhung der Förderintensität durch

B.3.1 – Berücksichtigung des Beförderungselements bei den Berechnungen zur Verkehrsverlagerung. Es wird für sinnvoll erachtet, das Gewicht der Beförderungsmittel und -ausrüstungen, die die Fracht aufnehmen, bei den Berechnungen zur Verkehrsverlagerung zu berücksichtigen. Die Überlastung im Straßenverkehr entsteht nicht allein durch die Güter, sondern auch durch die Lastwagen und Container, selbst wenn diese leer sind.

B.3.2 – Längere Projektdurchführung in Ausnahmefällen. Im Rahmen der externen Bewertung wurde angeraten, die maximal zulässige Projektdauer bei Projekten mit Problemen in der Anlaufphase zu verlängern. Die Möglichkeit einer Verlängerung in Ausnahmefällen kann den Empfängern das Vertrauen geben, dass Verluste in der Anfangsphase durch Gemeinschaftsmittel ausgeglichen werden, auch wenn ihre Projekte sich zu Beginn verzögern. Bei „gemeinsamen Lernaktionen“, für die derzeit ein kürzerer Umsetzungszeitraum gilt als für die anderen Maßnahmen, gibt es häufig ebenfalls Schwierigkeiten, die Ziele rechtzeitig zu erreichen. In beiden Fällen wird die Möglichkeit einer Verlängerung in Erwägung gezogen.

B.4 – Vereinfachungsmaßnahmen

B.4.1 – Vereinfachung der Finanzierungsbedingungen für Infrastrukturen. Der derzeitige Rahmen für die Infrastrukturförderung ist komplex, enthält zahlreiche

zusätzliche Ausnahmen und Auflagen im Zusammenhang mit den Projektumsetzungsfristen und sieht eine komplizierte Berechnung der für die einzelnen Projekte letztendlich möglichen finanziellen Unterstützung vor.

B.4.2 – Vereinfachung der Verwaltungsverfahren des Programms. Die Dauer des Managementzyklus des Programms – von der Abfassung der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen bis zur Vertragsunterzeichnung – beträgt 470 Tage. Dies ist zu lang, nicht zuletzt, weil es sich bei den Finanzhilfeempfängern um Marktbeteiligte handelt, für die sich die Marktbedingungen rasch ändern. Die Kommission wird das Verfahren für Beschlüsse zur Veröffentlichung von Aufforderungen und die Gewährung von Finanzhilfen straffen.

Option C – Vollständige Überarbeitung der Rechtsgrundlage

Da rasch gehandelt werden muss, um die Programmergebnisse zu verbessern, kommt eine vollständige Überarbeitung des Programms, die grundlegende Entscheidungen beinhaltet, nicht in Frage und wird daher nicht in Erwägung gezogen. Somit werden sämtliche Maßnahmen, die eine Änderung der folgenden Aspekte bewirken würden, von den Überlegungen ausgeschlossen: Gegenstand des Programms, Definition der Projektarten und Höchstbeträge für die Gemeinschaftsunterstützung.

Option D – Beendigung der Programmdurchführung

Die hypothetische Option der Beendigung der Programmdurchführung wird nicht geprüft, da das Programm ein wesentlicher Bestandteil der EU-Verkehrspolitik gemäß der überarbeiteten Fassung des Weißbuchs zur Verkehrspolitik der EU aus dem Jahr 2006 ist und bereits eine beträchtliche Verkehrsverlagerung bewirkt.

4. FOLGENABSCHÄTZUNG

Wirkung der Optionen							
Option	Wirksamkeit (wirtschaftliche, ökologische und gesellschaftliche Vorteile)	Effizienz	Verteilung der Unterstützung auf die Projektarten	Vereinfachung	Weiterentwicklung	Wirkungen außerhalb der EU / geografisch begrenzte Wirkungen	Verwaltungskosten
Option A – Basisszenario							
Keine Maßnahmen auf EG-Ebene	++	--	neutral	+	+	neutral	+
Option B – Gezielte Überarbeitung der Rechtsgrundlage							
Maßnahmen zugunsten kleiner Unternehmen (B.1)							
Einzelunternehmen	+	neutral	++	++	neutral	neutral	+
Schwelle Binnenschifffahrt	+	neutral	++	-	neutral	+	-
Kostenerstattung	+	neutral	+	-	+	neutral	-
Maßnahmen zur Änderung der Schwellenwerte für die Förderfähigkeit (B.2)							
Mindestschwellenwerte	+	neutral	++	+	neutral	+	+
Schwelle Straßenverkehrervermeidung	+	neutral	+	+	neutral	neutral	+
Maßnahmen zur Erhöhung der Förderintensität (B.3)							
Berechnung Verkehrerverlagerung	++	--	-	++	neutral	++	+
Umsetzungsfrist	++	neutral	neutral	-	neutral	neutral	-
Vereinfachungsmaßnahmen (B.4)							
Infrastrukturförderung	+	neutral	neutral	++	neutral	neutral	+
Verfahren	+	neutral	neutral	+++	++	neutral	+++

5. VERGLEICH DER OPTIONEN

Die Prüfung der Option A ergibt, dass ohne eine Änderung der Verordnung die Wirksamkeit des Programms im Hinblick auf seine Ziele zwar steigen, die Effizienz jedoch zurückgehen würde. Es würde zwar eine weitere Verkehrsverlagerung bewirkt, das in der Rechtsgrundlage festgelegte Ziel würde jedoch nicht erreicht.

Alle Maßnahmen der Option B wurden als wirksam beurteilt und ergänzen sich. In Bezug auf die erwartete Wirkung kann eine Rangfolge der Maßnahmen erstellt werden:

Am wirksamsten sind die Maßnahmen zur Erhöhung der Förderintensität (B.3). Wie bei Option A gilt jedoch auch hier, dass die hohe Wirksamkeit mit einem beträchtlichen Effizienzverlust für die Gemeinschaftsmaßnahme insgesamt einhergeht.

An zweiter Stelle in Bezug auf die Wirksamkeit stehen die Maßnahmen zur Vereinfachung der Rechtsgrundlage und ihrer Umsetzung (B.4). Sie werden zu einer beträchtlichen, sich mit der Zeit verstärkenden Vereinfachung und zu Kosteneinsparungen in der Verwaltung führen.

An dritter Stelle stehen die Maßnahmen zugunsten kleiner Unternehmen (B.1), die sich vor allem positiv in Bezug auf eine ausgewogene Verteilung der Marco-Polo-Finanzhilfen auf die verschiedenen Alternativen zum Straßenverkehr und auf die unterschiedlichen Projektarten auswirken werden.

Schließlich werden die Maßnahmen zur Änderung der Schwellenwerte für die Förderfähigkeit (B.2) zur Ausgewogenheit bei den grundlegenden Beurteilungskriterien beitragen, und dies ohne jegliche negative Auswirkung. Der Mehrwert dieser Maßnahmen im Vergleich zum Basisszenario liegt in einer ausgewogenen Verteilung der Finanzhilfen auf die verschiedenen Verkehrsträger, Projektarten und geografischen Gebiete, denen das Programm zugute kommt.

Wahl der Option

Die Prüfung der Optionen ergab, dass durch Maßnahmen der Kommission, die eine gezielte Überarbeitung der Rechtsgrundlage beinhalten, durch eine Erhöhung der Effektivität des Programms ein Mehrwert erzielt wird, wobei beträchtliche weitere positive Auswirkungen zu verzeichnen sind (bessere Verteilung der Finanzhilfen auf die Projektarten, sinnvolle Vereinfachung und Einsparung von Verwaltungskosten). Wird die EU nicht tätig, wird die Programmdurchführung aufgrund der geplanten, nicht legislativen Maßnahmen zwar effektiver werden, die Effizienz der Gemeinschaftsmaßnahme insgesamt wird jedoch abgeschwächt und die Verwaltungskosten werden steigen.

Abschnitt 7: Überwachung und Bewertung

Die zweite Marco-Polo-Verordnung enthält bereits einen klaren Indikator für die Bewertung der Ergebnisse der Programmdurchführung. Die Verkehrsverlagerung und –vermeidung sollten in Tonnenkilometern gemessen werden, die von bzw. auf den Straßen der am Programm teilnehmenden Länder verlagert bzw. vermieden werden.