



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 19.10.2011
SEK(2011) 1213 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

**VORSCHLAG FÜR EINE VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS
UND DES RATES**

über Leitlinien der Union für den Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes

{KOM(2011) 650 endgültig}
{SEK(2011) 1212 endgültig}

Dieses Dokument enthält eine Zusammenfassung der Folgenabschätzung zu den überarbeiteten Leitlinien der Europäischen Union für den Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes.

1. DAS PROBLEM: EIN FRAGMENTIERTES NETZ, DAS SEINEN ZWECK NICHT ERFÜLLT

Als Ganzes betrachtet ist die EU-27 gut mit Verkehrsinfrastrukturen ausgestattet. Diese Infrastrukturen bilden jedoch bislang kein vollständiges transeuropäisches Netz, das die angestrebten Ziele angemessen erfüllen könnte. Das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V) ist ein Flickenteppich. Dies gilt sowohl für die geografische – vor allem länderübergreifende – Vernetzung als auch für die Vernetzung der einzelnen Verkehrsträger miteinander und untereinander.

Fehlende grenzübergreifende Verbindungen führen immer noch zu erheblichen Engpässen beim Güter- und Personenverkehr auf wichtigen europäischen Verkehrsachsen. Hiervon sind sowohl Verbindungen durch die EU-Mitgliedstaaten als auch solche mit Nachbarländern betroffen. Außerdem sind die Ost-West-Verbindungen im Vergleich zu den auf der TEN-V-Karte vorherrschenden Nord-Süd-Verbindungen kaum ausgebaut, denn nach wie vor bestehen erhebliche Unterschiede in der Qualität und Verfügbarkeit der Infrastruktur zwischen den alten und neueren Mitgliedstaaten.

Auch hinsichtlich der Verkehrsträger ist das Infrastrukturnetz fragmentiert. Intermodale Knoten sind unterentwickelt. So sind viele europäische Hauptbahnhöfe, Flughäfen und Häfen kaum auf den Verkehrsträgerwechsel von Personen und Gütern ausgelegt. Weil intermodale Kapazitäten und wichtige Abschnitte entlang den Eisenbahn- und Binnenschifffahrtsnetzen fehlen oder in desolatem Zustand sind, werden die intermodalen Möglichkeiten kaum ausgeschöpft, so dass bei allen Verkehrsträgern noch größere Kapazitätsengpässe in der Infrastruktur entstehen.

Verschärft werden die Hindernisse und Engpässe im Verkehrssystem noch durch abweichende Betriebsvorschriften und Normen, die auf langjährige Traditionen und einzelstaatliche Vorschriften zurückzuführen sind. Ein eklatantes Beispiel hierfür ist der Schienenverkehr. Hier führen „weiche“ Interoperabilitätsprobleme, die auf unterschiedliche nationale Betriebsvorschriften wie etwa für Zugleit- und Signalsysteme, für die Dokumentation, die Sprache, die Ausbildungsnachweise des Zugpersonals und die Rücklichter zurückzuführen sind, sowie uneinheitliche Parameter für die physische Infrastruktur, wie Spurweiten, Zuglängen, Achslasten und Stromversorgungssysteme, dazu, dass die Wirkung umfangreicher transeuropäischer Investitionen in die „harte“ Infrastruktur nahezu verpufft.

Das Problem wird auf vier Ursachen zurückgeführt, die den beiden Bereichen „konzeptuelle Planung“ und „Wege zur Umsetzung“ zuzuordnen sind und in denen Handlungsbedarf besteht. Die Ursachen für die Fragmentierung sind Unzulänglichkeiten bei der Planung der Netzkonfiguration auf EU-Ebene, bei der Umsetzung gemeinsamer Standards und bei der Verabschiedung gemeinsamer Vorschriften für die Interoperabilität der Netze innerhalb des TEN-V, bei der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Projektumsetzung sowie unzureichende Auflagen der TEN-V-Finanzierungsinstrumente.

2. IST DIE EU-MAßNAHME AUS GRÜNDEN DER SUBSIDIARITÄT GERECHTFERTIGT?

Der Notwendigkeit eines koordinierten Ausbaus eines transeuropäischen Verkehrsinfrastrukturnetzes zur Unterstützung der Verkehrsflüsse innerhalb des europäischen Binnenmarkts und den Erfordernissen des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts wurde mit der Aufnahme entsprechender Bestimmungen in den EU-Vertrag Rechnung getragen.

In den Artikeln 170 bis 172 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union sind die allgemeinen Ziele und der Umfang der EU-Maßnahmen für den Auf- und Ausbau der TEN-V festgelegt. Hinzu kommt, dass einige wichtige neue politische Strategiedokumente, die von der Kommission verabschiedet wurden (Strategie Europa 2020, Haushaltsmitteilung, Verkehrs-Weißbuch, Binnenmarktakte) neue politische Rahmenbedingungen geschaffen haben, innerhalb derer die TEN-V-Politik weiterzuentwickeln ist.

Artikel 172 bildet die Grundlage für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, da Vorhaben, die das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats betreffen, der Billigung dieses Mitgliedstaats bedürfen. Der Koordinierungsbedarf zwischen der Union, die die Leitlinien aufstellt, und den Mitgliedstaaten, die diese umsetzen müssen, führte zur Einsetzung des TEN-V-Ausschusses, der in jede Phase der Überarbeitung der TEN-V-Leitlinien einbezogen wird.

3. ZIELE DER ÜBERARBEITUNG DER TEN-V-POLITIK

Übergeordnetes Ziel dieser Initiative ist es, bis 2030 ein vollständiges und integriertes TEN-V-Netz aufzubauen, das Europa einen größtmöglichen Mehrwert bringt. Dieses intermodal und interoperabel optimierte Netz soll sich auf alle EU-Mitgliedstaaten erstrecken und diese miteinander verbinden. Das Netz soll auch Nachbarstaaten und Drittländer anbinden und dabei alle Verkehrsträger und -systeme einbeziehen, die die Entwicklung hin zu einem wettbewerbsfähigen und ressourceneffizienten Verkehrssystem bis 2050 unterstützen.

Das übergeordnete Ziel lässt sich in Einzelziele aufteilen, die bis 2030 erreicht werden sollen. Mit jedem dieser vier Einzelziele sollen die vier Ursachen für das Problem der Fragmentierung überwunden werden.

Das erste Einzelziel besteht darin, die Koordinierung der EU-**Planung** zu verbessern:

- *Festlegung eines abgestimmten und transparenten Herangehens, das den größtmöglichen EU-Mehrwert der TEN-V bietet, die Aspekte der Netzfragmentierung im Zusammenhang mit fehlenden Verbindungen und Multimodalität berücksichtigt, angemessene Verbindungen zu Nachbar- und Drittländern sowie eine angemessene geografische Abdeckung gewährleistet.*

Die nächsten drei Einzelziele dienen der Konzeption einer soliden Managementstruktur, um die **Umsetzung** der so ermittelten optimalen Netzkonfiguration zu gewährleisten:

- Förderung der Einführung europäischer *Normen* für Managementsysteme und Vorantreibung der Ausarbeitung harmonisierter Betriebsvorschriften für TEN-V-Vorhaben von gemeinsamem Interesse. Ziel ist nicht die verbindliche Einführung bestimmter neuer Normen oder Vorschriften, sondern vielmehr die Annahme und Umsetzung bereits bestehender gemeinsamer europäischer Normen.

- *Verbesserte Zusammenarbeit* der Mitgliedstaaten bei der Investitionskoordination, zeitlichen Planung, Streckenauswahl sowie Umweltprüfung und Kosten-Nutzen-Analyse in Bezug auf Vorhaben von gemeinsamem Interesse.
- Gewährleistung, dass bei der Zuweisung der EU-Mittel die *optimale Netzkonfiguration* ein Schlüsselfaktor ist und dass grenzüberschreitende Abschnitte, fehlende Verbindungen und Engpässe im Mittelpunkt stehen.

Diese Einzelziele wurden in operative Ziele wie folgt weiter aufgeschlüsselt:

Die Methodik zur Festlegung der Netzkonfiguration sollte Folgendes ermöglichen:

- Anbindung aller Großflughäfen und wichtiger Seehäfen an andere Verkehrsträger, insbesondere an (Hochgeschwindigkeits-) Bahnstrecken und Binnenwasserstraßen bis 2050;
- Verlagerung von 30 Prozent des Straßengüterverkehrs über 300 Kilometer bis 2030 auf andere Verkehrsträger wie Eisenbahn- oder Schiffsverkehr, mehr als 50 Prozent bis 2050.

Die Umsetzung europäischer Normen und die Annahme gemeinsamer Vorschriften erfordert Folgendes:

- Bis 2030 sollten für Vorhaben von gemeinsamem Interesse die europäischen Verkehrsmanagementsysteme ERTMS, SESAR, ITS, RIS, SSN und LRIT eingeführt sein.
- Die Mitgliedstaaten müssen Zusagen machen, dass sie sich auf gemeinsame Betriebsvorschriften einigen, damit die Vorhaben von gemeinsamem Interesse bis 2030 voll funktionsfähig sind.

Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten lässt sich wie folgt verbessern:

- verbindliche, auch terminliche Zusagen der Mitgliedstaaten für die Verwirklichung wichtiger grenzübergreifender Vorhaben;
- verbindliche Zusagen der Mitgliedstaaten, auf ihrem Hoheitsgebiet Maßnahmen mit grenzüberschreitender Wirkung zu ergreifen, um Engpässe zu beseitigen und Verbindungslücken zu schließen.

Die optimale Netzinfrastruktur soll Folgendes sicherstellen:

- Vorrang für grenzübergreifende Vorhaben, Engpässe und fehlende Verbindungen, Interoperabilität und Intermodalität;
- Gewährung von EU-Zuschüssen nur bei Einhaltung des EU-Umweltrechts (SEA, UVP und Natura 2000).

4. POLITIKOPTIONEN

Für die Ausarbeitung der Politikoptionen, mit denen die Ursachen für die Fragmentierung der transeuropäischen Verkehrsnetze beseitigt und damit die vorstehend genannten Ziele erreicht werden könnten, wurde eine zweigleisige Strategie verfolgt. Zunächst wurde eine Reihe möglicher generischer politischer Szenarien für jeden Maßnahmenbereich ermittelt. Hierfür kommen fünf „Planungsszenarien“ (A) in Frage – „Weiter wie bisher“, Leitlinien werden verworfen, Auswahl neuer vorrangiger Vorhaben (oder „Essen 2“), Kernnetz mit dichtem Gesamtnetz – sowie fünf „Umsetzungsszenarien“ (B) – „Weiter wie bisher“, Leitlinien werden verworfen, rein regulatorischer Ansatz, verstärkte Koordinierung, Betriebsmanagement vollständig bei EU.

Anschließend wurden politische Szenarien auf jeder Maßnahmenebene kombiniert, um alternative Politikoptionen zu generieren. Daraus ergab sich eine Matrix von 25 Kombinationen aus Planungs- und Umsetzungsszenarien (AB), d. h. 25 (theoretisch möglichen) Politikoptionen. Da das Planungsszenarium „Leitlinien werden verworfen“ mit keinem Umsetzungsszenarium vereinbar war, wurden die fünf Optionen, die dieses Szenarium beinhalteten, gleich zu Beginn aussortiert. In der Folge wurde dieses Planungsszenarium als eigene politische Option ohne Umsetzungsoption betrachtet.

Die verbleibenden 21 Optionen wurden einer ersten Bewertung hinsichtlich ihrer Eignung, die Ursachen der TEN-V-Fragmentierung zu beseitigen, unterzogen. Anschließend wurden drei Kombinationen als eindeutig praktikable Politikoptionen weiterverfolgt – A3B4, A4B4, A5B4 und als vierte grenzwertige Option A1B4. Obwohl sie sich auf alle Ursachen bis auf eine positiv auswirkte, wurde letztere Kombination aussortiert. Da eine koordinierte Planung nach wie vor kaum stattfindet, würde diese Option das Kernproblem der Netzfragmentierung nicht lösen und bildet damit keine praktikable politische Alternative.

Auswirkungen auf: Optionen	Planungs- koordinierung	Interoperabilitäts- normen und -vorschriften	Kooperation der Mitgliedstaaten	Auflagen für EU-Zuschüsse
A1B1 „Weiter wie bisher“, Fortsetzung mit den laufenden 30 vorrangigen Vorhaben und dem derzeitigen Umsetzungskonzept	[0]	[0]	[+]	[0]
A1B2 Fortführung der laufenden 30 vorrangigen Vorhaben, jedoch ohne weitere EU-Unterstützung für die Umsetzung	[0]	[0/-]	[-]	[-]
A1B3 Fortführung der laufenden 30 vorrangigen Vorhaben mit einem rein regulatorischen Konzept der Umsetzung	[0]	[0/+]	[+]	[0/+]

A1B4 Fortführung der laufenden 30 vorrangigen Vorhaben mit verstärkter Koordinierung	[0]	[++]	[+++]	[+++]
A1B5 Fortführung der laufenden 30 vorrangigen Vorhaben mit komplettem EU-Betriebsmanagement	[0]	[++]	[-]	[+]
A2 Leitlinien werden verworfen	[-]	nicht zutreffend	n/a	n/a
A3B1 Auswahl neuer vorrangiger Vorhaben durch die Mitgliedstaaten (Essen 2) mit derzeitigem Umsetzungskonzept	[+]	[0]	[+]	[0]
A3B2 Auswahl neuer vorrangiger Vorhaben durch die Mitgliedstaaten (Essen 2) ohne weitere EU-Unterstützung für die Umsetzung	[+]	[0/-]	[-]	[-]
A3B3 Auswahl neuer vorrangiger Vorhaben durch die Mitgliedstaaten (Essen 2) mit rein regulatorischem Konzept für die Umsetzung	[+]	[0/+]	[+]	[0/+]
A3B4 Auswahl neuer vorrangiger Vorhaben durch die Mitgliedstaaten (Essen 2) mit verstärkter Koordinierung	[+]	[++]	[+++]	[++]
A3B5 Auswahl neuer vorrangiger Vorhaben durch die Mitgliedstaaten (Essen 2) mit komplettem EU-Betriebsmanagement	[+]	[++]	[-]	[+]
A4B1 Zwei Ebenen (Kern- und Gesamtnetz) mit derzeitigem Umsetzungskonzept	[++]	[0]	[+]	[0]
A4B2 Zwei Ebenen (Kern- und Gesamtnetz) ohne EU-Unterstützung der Umsetzung	[++]	[0/-]	[-]	[-]

A4B3 Rein regulatorisches Konzept für die Umsetzung	[++]	[0/+]	[+]	[0/+]
A4B4 TEN-V-Netz auf zwei Ebenen (Kern- und Gesamtnetz) Verstärkte Koordinierung	[++]	[++]	[+++]	[+++]
A4B5 Zwei Ebenen (Kern- und Gesamtnetz) mit komplettem EU-Betriebsmanagement	[++]	[++]	[-]	[+]
A5B1 Dichtes TEN-V mit derzeitigem Umsetzungskonzept	[+++]	[0]	[+]	[0]
A5B2 Dichtes TEN-V mit keiner weiteren EU-Unterstützung der Umsetzung	[+++]	[0/-]	[-]	[-]
A5B3 Dichtes TEN-V Rein regulatorisches Konzept für die Umsetzung	[+++]	[0/+]	[+]	[0/+]
A5B4 Dichtes TEN-V mit verstärkter Koordinierung	[+++]	[++]	[+++]	[+++]
A5B5 Dichtes TEN-V mit komplettem EU-Betriebsmanagement	[+++]	[++]	[-]	[+]

Legende: [-] negative; [0] keine; [+] kaum; [++] mäßige; [+++] große Auswirkungen.

Parallel hierzu wurde die Vereinbarkeit jedes politischen Szenariums mit den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit geprüft. Bei zwei Planungsszenarien – „A2/Leitlinien verworfen“ und „A5/Dichtes Netzkonzept“ – und bei zwei Umsetzungsszenarien – „B3/rein regulatorisches Konzept“ und „B5/ Betriebsmanagement komplett bei EU“ wurde festgestellt, dass sie diesen Grundsätzen nicht genügen. Damit galt jede Kombination, die eines dieser Szenarien beinhaltete, als politisch nicht machbar. Daher wurde Option A5B4 verworfen, obwohl sie, gemessen am Effizienzkriterium, hinsichtlich der Beseitigung der bestehenden Ursachen am vielversprechendsten gewesen wäre, um die Ziele der TEN-V-Politik zu erreichen¹.

¹ Gegen die Weiterverfolgung dieser Option sprachen auch die sehr hohen Kosten und die damit verbundene geringe Kosteneffizienz und der notwendige umfangreiche Infrastrukturausbau, der bis 2030 nicht machbar gewesen wäre.

Diese Vorabprüfung der möglichen politischen Optionen verringerte die Auswahl auf zwei Alternativen, die jeweils für sich genommen das Potenzial haben, sämtliche Ursachen der vorstehend genannten Probleme zu bewältigen:

- Option 1 (A3B4) umfasst einen weitgehend auf der derzeitigen Politik beruhenden Planungsansatz (wenngleich mit einigen Änderungen, die den bisherigen Erfahrungen Rechnung tragen) in Verbindung mit einer verstärkten Koordinierung bei der Umsetzung; und
- Option 2 (A4B4) umfasst ein verstärktes Konzept für die Planungs koordinierung durch Festlegung einer optimalen Konfiguration für den strategischen „Kern“ des TEN-V in Verbindung mit der gleichen verstärkten Koordinierung bei der Umsetzung.

Die Auswirkungen beider Optionen wurden unter Zugrundelegung des Ausgangsszenariums bewertet, d. h. im Vergleich zu einer unveränderten Fortsetzung der derzeitigen Politik.

5. BEWERTUNG DER AUSWIRKUNGEN

In der folgenden Tabelle sind die verschiedenen Auswirkungen der betrachteten Politikoptionen hinsichtlich sonstiger wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Folgen im Überblick dargestellt:

	Option 1	Option 2
Wirtschaftliche Auswirkungen		
Auswirkungen auf den Verkehrssektor		
- Modalität und Effizienz des Verkehrssystems	+	++
- Verkehrsaufkommen und Fahrtzeiten	+	++
- Verwaltungsaufwand	+	++
Allgemeine wirtschaftliche Auswirkungen		
- Handel mit Nachbar- und Drittstaaten	+	++
- Wirtschaftswachstum	+	++
- Innovation	+	++
- EU-Wettbewerbsfähigkeit	+	++
Soziale Auswirkungen		
Beschäftigung und Arbeitsplätze		
- Arbeitsplätze im Zusammenhang mit Infrastrukturinvestitionen	++	++
- Auswirkungen auf die Beschäftigung im Verkehrssektor	+	++
öffentliche Gesundheit und Sicherheit		

- Sicherheit des Straßenverkehrs	+	++
Zugänglichkeit und territoriale Kohäsion	+	++
Ökologische Auswirkungen		
Emissionen		
- Klimawandel	=	+
- Luftverschmutzung	++	++
- Lärm	=	+
Energieverbrauch	+	+
Bodennutzung	-	-

Die Analysen haben Folgendes ergeben:

- Die Optionen 1 und 2 hätten, makroökonomisch gesehen und im Hinblick auf das europäische Verkehrssystem, im Vergleich zum Ausgangsszenarium insgesamt einen höheren *wirtschaftlichen* Nutzen. Angesichts der größeren positiven Auswirkungen auf alle bewerteten Aspekte wäre Option 2 vorzuziehen.
- Hinsichtlich der sozialen Auswirkungen hätten sowohl Option 1 als auch Option 2 größere positive Auswirkungen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen als eine unveränderte Fortsetzung der derzeitigen Politik. Auch die Auswirkungen auf die Sicherheit dürften bei beiden Optionen positiv sein, wenn auch in geringerem Umfang, da es bei einer besseren Netzkonfiguration bei beiden Optionen durch den so genannten „Rebound-Effekt“ zu einem erhöhten Verkehrsaufkommen kommt. Angesichts der insgesamt größeren positiven Auswirkungen wäre Option 2 vorzuziehen.
- Hinsichtlich der Umweltaspekte werden das geringere Verkehrsaufkommen und die Verlagerung auf andere Verkehrsträger bei den Optionen 1 und 2 die Verkehrseffizienz erhöhen und so einen „Rebound-Effekt“ bewirken, der die positiven Effekte der Emissionsreduzierung und des geringeren Energieverbrauchs teilweise zunichte macht. Bei Option 1 dürfte sich die Auswahl neuer vorrangiger Vorhaben mit dem entsprechenden Aufbau neuer Infrastrukturen besonders negativ auf die Bodennutzung und die biologische Vielfalt auswirken, während bei Option 2 dank der Anstrengungen, bestehende Infrastrukturen optimal zu verbinden, mit diesen Auswirkungen kaum zu rechnen ist. Option 2 wäre auch aus dieser Sicht aufgrund der insgesamt positiven Auswirkungen vorzuziehen.

Die Bewertung der Auswirkungen der politischen Optionen ist aufgrund des Einflusses von schwer vorherzusagenden oder zu quantifizierenden Faktoren mit einer gewissen Unsicherheit behaftet. Hierbei handelt es sich entweder um politikabhängige Faktoren, wie beispielsweise mögliche Änderungen der Netzkonfiguration oder die Folgen von Haushaltsentscheidungen auf Ebene der Union, der Mitgliedstaaten oder auf regionaler Ebene, oder um Faktoren, die außerhalb der Entscheidungen der Verkehrsinfrastrukturpolitik liegen, wie beispielsweise die

vielen Synergien und Zielkonflikte mit anderen verkehrspolitischen Maßnahmen, langfristige technologische Entwicklungen oder Umweltaspekte.

6. VERGLEICH DER OPTIONEN

Beide Optionen bringen im Vergleich zum Ausgangskonzept beträchtliche Verbesserungen, und zwar sowohl in Bezug auf die Wirksamkeit der Verwirklichung der Einzelziele als auch auf die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen. Option 2 verspricht dank der stärkeren Koordinierung sowohl auf der Planungs- als auch der Durchführungsebene insgesamt größere positive Auswirkungen.

Mit Blick auf die Effizienz fallen die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Vorteile von Option 2 stärker ins Gewicht als bei Option 1 bei gleichen Umsetzungskosten, so dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis bei Option 2 besser als bei Option 1 ist.

Schließlich dürfte Option 2 weniger zu Zielkonflikten zwischen den Belangen von Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt führen als die beiden anderen Konzepte.

7. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die Kommission bewertet und überprüft die Fortschritte bei der Umsetzung der TEN-V-Politik anhand jährlicher Fortschrittsberichte, eine Praxis, die die Umsetzung der TEN-V-Politik auch weiter begleiten wird, unabhängig von der künftigen Wahl des politischen Ansatzes.

Darüber hinaus werden die Kommission und ihre Agenturen, insbesondere die TEN-V-Exekutivagentur und die Europäischen Koordinatoren, deren Aufgabenstellung bei allen Optionen beibehalten würde, auch in Zukunft die Indikatoren ständig überwachen, mit denen festgestellt wird, inwieweit die in diesem Bericht dargelegten politischen Ziele erreicht wurden.